

**Solicitud bajo el procedimiento de Acción Urgente a fin  
de evitar daño inminente e irreparable a los Pueblos  
Awajún y Wampís que habitan en el Distrito fronterizo  
de El Cenepa, Provincia de Condorcanqui,  
Departamento de Amazonas**

**Presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU  
en su Sesión 75°**

**(Ginebra, Agosto de 2009)**

**Preparado por:**

**Organización para el Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa –  
ODECOFROC**

**Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui**

**Agosto, 2009**

## ÍNDICE

### **PRESENTACIÓN DE LOS SOLICITANTES**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

### **EXPOSICIÓN DE HECHOS:**

I. El área cedida a intereses mineros es territorio ancestral Awajún y Wampís a quienes no se les ha consultado ni obtenido de ellos su consentimiento.

II. El Estado peruano demora y pone obstáculos a la titulación de tierras Awajún y Wampís.

III. El Estado peruano incumple su obligación de proteger el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado de los Awajún y Wampís al evitar preservar y proteger la diversidad biológica y el medio ambiente presentes en sus territorios.

IV. Presión minera contra áreas naturales protegidas en territorios indígenas.

V. El organismo estatal INRENA reconoció la imposibilidad de realizar actividad minera en el territorio Awajún pero dio su opinión favorable a petitorios mineros y a la reducción del Parque Ichigkat Muja.

VI. El Estado no tiene voluntad política ni capacidad institucional para prevenir ni mitigar la contaminación ambiental sobre territorios indígenas.

VII. El otorgamiento de derechos mineros se efectúa en explícito y abierto desconocimiento del derecho a la consulta y la libre determinación de los Awajún y Wampís.

VIII. Continuidad de la inminencia de graves conflictos con la consiguiente afectación de derechos humanos.

IX. Incidentes recientes de conflicto provocados por falta de consulta.

X. Observaciones y recomendaciones internacionales efectuadas al Perú que hasta la fecha no encuentran acogida gubernamental.

XI. Persistente discriminación en el goce de los derechos económicos y sociales en perjuicio de los pueblos Awajún y Wampís del departamento de Amazonas.

XII. Política de impunidad frente a la violencia cometida por fuerzas policiales contra indígenas Awajún y Wampís.

XIII. Declaraciones graves y persistentes racistas y denigrantes contra los pueblos indígenas por parte de personalidades públicas, periodistas y medios de comunicación, fomentadas o toleradas por el Gobierno.

XIV. Los derechos al Territorio y la Salud de los Pueblos Indígenas en el derecho internacional.

XV. Incompatibilidad jurídica entre la legislación nacional minera y los derechos indígenas.

XVI. Normas Internacionales y jurisprudencia aplicable a la Acción Urgente.

## **CONCLUSIÓN Y SOLICITUD**

## **ANEXOS**

## **PRESENTACIÓN DE LOS SOLICITANTES**

### ODECOFROC

La Organización para el Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa (ODECOFROC) es una organización indígena local perteneciente al Departamento de Amazonas que representa a un número significativo de comunidades pertenecientes a los Pueblos indígenas Awajún y Wampís que habitan en dicho departamento amazónicos del Perú y que se encuentra afiliada a la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP).

ODECOFROC está inscrito en los Registros Públicos y su dirección es Comunidad de Mamayaque, Distrito del Cenepa, Provincia de Condorcanqui, Departamento de Amazonas. Su número de teléfono es 0051-41-811048.

### GRUPO DE TRABAJO “RACIMOS DE UNGURAHUI”

Es una asociación no gubernamental cuyo objetivo es la promoción y defensa de los derechos humanos integrales de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana. Fue fundada en 1995 y acompaña legalmente las iniciativas y decisiones autónomas del Pueblo Awajún en pro de su propia visión de desarrollo.

El grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui está inscrito en los Registros Públicos de Lima con ficha registral N° 01958968. Su dirección es Calle Islas Canarias, Manzana J6, Lote 20, Urbanización Los Cedros, Distrito de Chorrillos, ciudad de Lima. Su número de Teléfono es 0051-1-995385404.

## RESUMEN EJECUTIVO

1. En nombre de las comunidades indígenas pertenecientes al pueblo Awajún y Wampís que viven en el Distrito fronterizo del Cenepa, Provincia de Condorcanqui, Departamento de Amazonas, Perú, nos dirigimos al Comité para la Eliminación de Discriminación Racial de las Naciones Unidas (en adelante “CEDR” o “el Comité”) con el fin de llamar su atención sobre la situación urgente y de inminente peligro contra la vida y la salud de los Pueblos Awajún y Wampís del Cenepa. Para ilustrar al Comité, según los datos del Censo Nacional de 1993 los Awajún eran del orden de los 45,000 y los Wampís 6,000. Cifras actuales hablan de 45,137 mil habitantes awajún y 12,000 wampís<sup>1</sup>. Estos pueblos pertenecen a la familia etno-lingüística Jíbaro, la cual habita a ambos lados de la frontera Perú-Ecuador. Otros grupos de esta familia son los Shiwiar y Achuar en el Perú y los Shuar y Achuar del Ecuador. En total son más de 150,000 siendo una de las familias etnolingüísticas más numerosas de la Amazonía.

2. Se requiere la atención del Comité debido a que el Estado del Perú ha incumplido sus obligaciones en torno a la protección de los territorios indígenas, ha violado el derecho indígena a participar de las decisiones relativas al modelo de desarrollo que el Estado promueve en dichos territorios y ha violado el derecho a la consulta del cual son titulares los pueblos que los habitan, invisibilizándolos y en consecuencia marginándolos y discriminándolos. Asimismo, al autorizar labores de exploración minera con la perspectiva de autorizar actividades de explotación, amenaza de manera grave, inminente e irreversible, los derechos a la vida, a la salud, a la identidad étnica y a la libre autodeterminación de los Awajún y Wampís.

La situación es urgente y de suma gravedad porque la zona en la cual se van a desarrollar estas actividades mineras de exploración y de posterior explotación es ecológicamente muy vulnerable y además alberga diversas cabeceras de cuenca situadas en zonas montañosas altas de donde descienden los recursos hídricos de los que dependen las comunidades Awajún y Wampís para su subsistencia y reproducción física y cultural (**ver anexo No.1**). De hecho, como se describe en forma más detallada en el presente documento, los informes oficiales del propio Estado peruano (**ver anexo No.2**) dan cuenta de las extremadamente vulnerables condiciones ecológicas del territorio donde se pretende continuar, profundizar y ampliar las actividades de exploración mineras con la finalidad de explotación a tajo abierto, las mismas que una vez iniciadas -aún siquiera en su fase meramente exploratoria- significarán la pérdida irreversible de la salud de las comunidades, de los lugares sagrados en los cuales reproducen su identidad étnica y cultural así como de la posibilidad de su vida misma.

Asimismo, existe un cuadro persistente de discriminación económico-social en perjuicio de Awajún y Wampís que se expresa en los bajos indicadores de desarrollo humano y en el aumento de la pobreza material (**ver anexo No.3**), se excluye de manera absoluta a los indígenas de las decisiones administrativas tomadas por el Estado sobre sus territorios, el Estado autoriza y propicia injerencias de terceros en las tierras tradicionales indígenas lo que está originando una tendencia creciente de extensión de episodios violentos de confrontación entre indígenas y empresas mineras, y se están produciendo prácticas de impunidad frente a la violencia practicada por las fuerzas policiales en la

---

<sup>1</sup> *Tarimiat Nunkanam Inkiunaiyamu. Tajimat Nunkanum Inkuniamu. Experiencias y conocimientos generados a partir de un proceso para la conservación en la Cordillera del Cóndor, Ecuador-Perú.* CGPSHA-Ecuador. ODECOAC-Perú, ODECOFROC-Perú, Conservación Internacional. 2008; Lima, Perú, p.35.

represión de la protesta social indígena contra medidas legislativas tomadas inconsultamente (ver anexo No.4), amparadas en un contexto de agudizado racismo anti-indígena propiciado desde los medios de comunicación y declaraciones públicas del propio Gobierno (ver anexo No.5).

Estas acciones configuran una vulneración de las obligaciones que ha adquirido el Perú por mandato de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante “la Convención”), en lo referido a la igualdad ante la ley en cuanto el disfrute de los derechos consagrados en el Artículo 5, en particular los derechos a la propiedad (5d, inciso v) y el derecho a la salud pública (5e, inciso iv), además el derecho a la seguridad personal (5b); y el derecho a la cultura (5e, inciso vi). Además, su gravedad y magnitud configuran los diversos indicadores referidos en el “Anexo III DIRECTRICES PARA EL PROCEDIMIENTO DE ALERTA TEMPRANA Y ACCIÓN URGENTE”, que sirven para que el Comité evalúe la procedencia de una Acción Urgente.

3. No obstante que las organizaciones representativas indígenas locales han expresado de manera reiterada a lo largo de la última década su oposición a las actividades mineras en su territorio (ver anexo No.6), el Estado viene otorgando numerosas concesiones mineras sin consultarles ni obtener su consentimiento previo, libre e informado. Además ha incumplido acuerdos alcanzados con los indígenas sobre la delimitación del Área Natural Protegida “Parque Nacional Ichigkat Muja” cuya extensión original fue objeto de un acuerdo a fin de proteger la biodiversidad, el medio ambiente y los derechos territoriales indígenas (ver anexos No.7 y 8); Parque que finalmente fue reducido drásticamente de manera unilateral por el Estado (ver anexos No.9 y 10) para entregar el área supuestamente “libre” a empresas mineras, sin considerar los pedidos previamente existentes de titulación de tierras de las comunidades indígenas allí asentadas de manera ancestral (ver anexo No.18). Dichas concesiones vienen propiciando intrusiones al territorio indígena que se vienen realizando en diferentes etapas y momentos, que han originado muy serios episodios de confrontación social.

El dirigente indígena Zebelio Kayap, Presidente de la organización indígena peticionante, ha interpuesto el 13 de abril de 2009 tres denuncias administrativas ante la Dirección de Concesiones Mineras, solicitando la revocatoria de sendas concesiones mineras otorgadas en territorio indígena a favor de personas naturales y jurídicas peruanas que en realidad son representantes de una empresa canadiense (Dorato Resources Inc.) (ver anexo No.11) argumentando que dichas concesiones son inconstitucionales pues se han otorgado en abierta vulneración del artículo 71 de la Constitución Política del Perú que establece que *“los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, entre otros bienes, minas y tierras, bajo pena de perder en beneficio del Estado, el derecho así adquirido, excepto en caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo, aprobado por el Consejo de Ministros”*. Pero hasta la fecha, la referida Dirección de Concesiones Mineras **no ha resuelto las tres denuncias administrativas presentadas a pesar del excesivo tiempo ya transcurrido.**

**Peor aún, las empresas mineras dueñas de concesiones han manifestado públicamente su voluntad de reiniciar sus trabajos de exploración (suspendidos por la temporada de lluvias) manifestando que reconocen como único marco legal la legislación minera del Estado, la cual desconoce y minimiza el derecho a la consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT y en la filosofía de la Convención (ver anexos No.12 y 20).**

4. El Perú ha ratificado la Convención en la que se establece el respeto a los derechos a la propiedad el cual incluye el deber estatal de consultar a las poblaciones indígenas sobre cualquier medida que afecte o involucre el uso y posesión de sus bienes. Asimismo, el Perú ha suscrito el Convenio 169-OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales que establece la protección de los territorios indígenas como una propiedad ancestral y colectiva así como la obligación del Estado de consultar previamente a los indígenas cualquier decisión relativa a la explotación o prospección de los recursos que se superponen con sus territorios.

No obstante, la legislación de minería en el Perú no ha implementado estos mecanismos de consulta previa ni otorga garantías especiales a la propiedad indígena como lo ha reconocido el propio Ministerio de Energía y Minas en oficio que mencionaremos más adelante y como se evidencia del Decreto Supremo No.028-2008-EM que regula supuestamente el procedimiento de consulta pero reduciéndolo a “participación ciudadana con posterioridad al otorgamiento de la concesión minera” lo que desnaturaliza completamente su contenido (**ver anexo No.13**).

5. El Perú ha entrado a una etapa de drástica intensificación de las actividades extractivas en la Amazonía. Desde el 2004, de los 75 millones de hectáreas que representan la Amazonía peruana, más de 53 millones de hectáreas están cubiertas por lotes de hidrocarburos, lo que representa el 70% lotizada incluso sobre Áreas Naturales Protegidas, territorios para pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario (altamente vulnerables a cualquier contagio de enfermedades comunes en la población no indígena, con consecuencias fatales) y territorios titulados a las comunidades nativas.

Asimismo, las actividades mineras se han incrementado espectacularmente (**ver anexo No.14**). Mientras que la inversión en exploración a nivel mundial aumentó 90 por ciento y se multiplicó cuatro veces en América Latina entre 1990 y 1997, en el Perú creció 20 veces<sup>2</sup>. En el periodo 2002-2008 el área territorial que ocupaba la minería pasó nada menos de 7'452,233 hectáreas el año 2002 a algo más de 17 millones de hectáreas con cifras de noviembre del presente año 2009. Según estudios<sup>3</sup>, la minería en el Perú creció en los últimos diez años a una tasa promedio de 8%, aportando alrededor de 6% del Producto Bruto Interno; las exportaciones mineras pasaron de US\$ 1447 millones en 1990 a US \$ 4554 millones en el 2003, lo que representa el 50% de las divisas que ingresan por concepto de exportaciones y da cuenta del 15% de la Inversión Extranjera Directa. En América Latina, el Perú ocupa el segundo lugar en la producción de cobre (quinto en el mundo), y el primer lugar en la producción de oro y zinc (sexto y tercero en el mundo respectivamente) .

Esta situación evidencia el incondicional compromiso del Estado peruano con el desarrollo de las actividades extractivas en el país. Pero la institucionalidad existente, minera y ambiental, hasta el momento no garantiza una adecuada prevención de los impactos sociales y ambientales que esta actividad puede generar en un ecosistema tan frágil como la Amazonía como lo demuestran los episodios de contaminación ambiental y desastres originados por actividades mineras así como la

---

<sup>2</sup> Informe “Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la Minería en el Perú”. Banco Mundial, 11 de abril de 2005. Resumen Ejecutivo.

<sup>3</sup> “La evolución de las concesiones mineras en el Perú y en la región Piura”, José de Echave. Publicado en el diario El Tiempo, p.8-9, Piura, 25 de enero de 2009.

altísima conflictividad social generada por ellas como ha sido documentado por la Defensoría del Pueblo del Perú y que se detallará más adelante.

6. El Comité, en su informe de 1999 de respuesta al informe periódico del Estado peruano, ya ha manifestado preocupación por la situación de los pueblos indígenas en el Perú al constatar la poca o nula información sistematizada sobre su situación económica y social, recomendando al Estado peruano que desarrolle y difunda dicha información. Lamentablemente, ha encontrado completa indolencia de los sucesivos gobiernos del Perú en torno a este requerimiento pues durante muchos años no cumplió con alcanzar ningún informe al CEDR sobre la situación de los Pueblos Indígenas en Perú a pesar del pedido de este Comité, incumpliendo con sus obligaciones de someter informes periódicos cada 2 años bajo el artículo 9 de la Convención. Sólo luego de haber sido incluido como parte de la agenda de la 75va. sesión del CERD bajo la “*situación de país en ausencia de reporte de Estado*”, es que éste decidió presentar su informe en la próxima sesión a realizarse el 03 de agosto de 2009. Desde la última presentación ante el CEDR de 1999, el Estado peruano no ha avanzado significativamente en la resolución de las inquietudes planteadas por los miembros del Comité.

Por otro lado, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha presentado recientemente observaciones al Perú mediante el Informe de Observación CEACR 2008/79ª Reunión publicado en febrero de 2009, en el cual observa que el Perú no ha admitido en su Constitución la categoría jurídica de “pueblos indígenas”, expresa “su preocupación por el hecho de que diez años después de emitido dicho informe del Consejo de Administración aún se reciban comunicaciones alegando falta de consulta previa respecto de la adopción de las medidas contempladas en los artículos 6 y 17, 2), del Convenio 169”, e “insta al Gobierno que, con la participación y consulta de los pueblos indígenas adopte sin demora las medidas necesarias para garantizar: 1) la participación y consulta de los pueblos indígenas de manera coordinada y sistemática a la luz de los artículos 2, 6, 7, 15 y 33 del Convenio; 2) la identificación de situaciones urgentes relacionadas con la explotación de recursos naturales que pongan en riesgo las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados y la aplicación rápida de las medidas especiales que se precisen para salvaguardarlos”.

7. Las políticas de promoción de actividades extractivas en la Amazonía se han desarrollado sin considerar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, lo que conlleva a la sistemática y constante vulneración de sus derechos a la propiedad ancestral que el propio Estado peruano ha aceptado y pone en riesgo su salud e integridad física y cultural, conforme detallamos en el presente documento.

8. Esta política discriminatoria contra los pueblos indígenas ha originado en el caso específico, una situación de alta conflictividad y enfrentamiento expresados en sucesivos eventos de creciente gravedad (**ver anexo No.15**), como por ejemplo el desmantelamiento forzoso de un campamento minero en diciembre de 2008 por parte de indígenas Awajún y Wampís y la retención de trabajadores mineros -en enero de 2009- que ingresaron a tierras nativas de manera inconsulta. El punto más alto de este enfrentamiento han sido los sucesos del 05 de junio en la ciudad de Bagua en los que miles de indígenas Awajún, Wampís y pobladores mestizos amazónicos se enfrentaron a las fuerzas del orden con un elevado número de víctimas mortales tanto de la policía nacional como civiles, produciendo numerosos casos de personas desaparecidas y detenidas a las que se les ha

negado el respeto mínimo de sus derechos fundamentales así como la persecución judicial de los dirigentes indígenas.

**No obstante los llamados a la reconciliación oficiales y el anuncio de la derogatoria de dos de los nueve decretos legislativos impugnados por la protesta indígena, los gravísimos sucesos acaecidos en Bagua el 05 y 06 de junio del presente año, han reafirmado una desafortunada tendencia general de creciente distanciamiento y desconfianza entre los pueblos indígenas Awajún y Wampís y el Estado que podrían originar nuevos episodios de confrontación salvo que ambas partes implementen mecanismos de diálogo basados en la buena fe e inicien un proceso sistemático de reconciliación.**

La amenaza de que se vuelvan a repetir dichos episodios se basan en que las empresas mineras privadas han manifestado su decisión de ingresar a sus concesiones apoyadas en las fuerzas armadas. **Desafortunadamente, la solución actualmente en curso de negociación entre pueblos indígenas y el Gobierno peruano, en nuestra opinión aún no desactiva sustancialmente las causas de la conflictividad las cuales se encuentran en una prolongada historia de violación de los derechos humanos integrales de los indígenas y en un desconocimiento institucionalizado de sus derechos colectivos.**

9. Por medio de esta comunicación buscamos que el Comité conozca la apremiante necesidad de solicitar respuestas prontas al Estado peruano en torno a la situación de los pueblos indígenas Awajún y Wampís que habitan el Distrito fronterizo del Cenepa. La situación es de tal gravedad que sin una intervención pronta del Comité no se reducirán las posibilidades de una grave confrontación social entre indígenas y Estado, ni se podrá evitar un irreversible daño ambiental con imprevisibles consecuencias para la salud humana y la continuidad transgeneracional de estos pueblos.

Por otro lado, consideramos que la presente solicitud de Acción Urgente tiene relación con la solicitud del Comité de obtener **“información sobre las causas profundas y consecuencias del hecho desde el punto de vista del Estado parte y su progresión en los días posteriores a los mencionados en la Memoria”** presentada por el Estado peruano sobre los hechos ocurridos el 05 de junio de 2009 en Bagua, Perú y sus antecedentes tal como lo señala en su Lista de Preguntas a Perú, Examen 2009 (CERD/C/PER/Q/14-17/CRP.1), documento en el que el Comité ha tomado nota de la nota verbal de referencia NNUU/34, de fecha 8 de junio de 2009, enviada por la Misión Permanente del Perú ante Naciones Unidas en Ginebra.

10. Por las razones arriba expuestas, a fin de evitar más incidentes conflictivos y facilitar el inicio de un proceso de reconciliación basado en el respeto de los derechos humanos y la legalidad, las organizaciones solicitantes respetuosamente piden al Comité que exhorte al Gobierno de Perú a abstenerse de aprobar nuevas concesiones en territorio indígena en tanto no cumpla con consultar de manera previa a los pueblos mencionados, y a no continuar poniendo en riesgo sus tierras ancestrales, su medio ambiente y su salud aprobando actividades mineras de exploración y explotación en territorios con altísima vulnerabilidad ecológica. Por esto, consistente con sus procedimientos especiales, nos permitimos solicitar al Comité que realice las siguientes acciones:

- a) Adopte una comunicación de Acción Urgente al Estado peruano expresando su profunda preocupación en torno a la situación de las concesiones mineras tituladas y en trámite de titulación (cuya relación se anexa a la presente solicitud) afectando la propiedad territorial de

los pueblos Awajún y Wampís, poniendo en riesgo su vida, cultura, salud y sus tierras ancestrales con las que mantienen vínculos tanto espirituales como culturales y de las cuales obtienen recursos para su subsistencia.

b) Solicite que Perú, presente una explicación detallada ilustrando la manera en que viene implementando el derecho a la consulta en la legislación administrativa de otorgamiento de concesiones mineras e hidrocarburíferas en dicha zona.

c) Solicite que el Estado reanude inmediatamente los procesos de titulación territoriales a favor de las comunidades Awajún y Wampís y asimismo, que rectifique el área del Parque Nacional Ichigkat Muja, categorizando su extensión de acuerdo al resultado de los acuerdos bilaterales emanados de los talleres participativos realizados con los pueblos indígenas consultados (152,873.76 Ha.).

d) Solicite al Gobierno Peruano la implementación de las obligaciones que contrajo al suscribir la Convención, el Convenio 169-OIT, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, los Protocolos de derechos y las Convenciones respectivas en particular la realización de procesos de consulta con los pueblos indígenas antes del inicio de cualquier proyecto minero o del otorgamiento de cualquier concesión minera en sus territorios.

e) Exhorte al Gobierno Peruano y demás autoridades estatales que se abstengan de realizar o de autorizar a terceros toda actividad extractiva que podría resultar en la afectación de la vida, la cultura, la salud la propiedad ancestral de los pueblos indígenas.

f) Solicitar al Gobierno peruano que explique de manera detallada cómo ha implementado el derecho a la consulta y el deber de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación a la aprobación de las medidas legislativas que las afectan; particularmente en relación a los proyectos de ley sobre derecho a la consulta que se encuentra analizando en el Poder Legislativo y a los decretos legislativos que fueron objeto de la protesta indígena amazónica entre abril y junio de 2009.

g) Pida al Gobierno de Perú informar al Comité sobre las medidas que viene implementando para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones del Comité, la respuesta a sus preocupaciones expresadas en su informe de 1999, y la toma de las medidas necesarias para hacer efectivo para los pueblos indígenas que habitan el distrito fronterizo del Cenepa, los derechos afirmados por artículo 5 de la Convención.

h) Conforme a la autoridad investida al Comité bajo el Artículo 65 de sus reglas de procedimiento, solicitar al Gobierno de Perú que brinde información oportuna sobre este caso, para que pueda ser revisado por CEDR durante su próxima Sesión, en la línea de obtener **“información sobre las causas profundas y consecuencias del hecho desde el punto de vista del Estado parte y su progresión en los días posteriores a los mencionados en la Memoria”** enviada en fecha 8 de junio de 2009 por la Misión Permanente del Perú ante Naciones Unidas en Ginebra, donde se describen los hechos ocurridos el 05 de junio de 2009 en Bagua, Perú.

## EXPOSICIÓN DE HECHOS

### I. El área cedida a intereses mineros es territorio ancestral Awajún y Wampís a quienes no se les ha consultado ni obtenido de ellos su consentimiento.

En el Perú la población Awajun/Wampís está compuesta aproximadamente por 45,137 mil habitantes Awajún y 12,000 Wampís quienes ocupan tierras tituladas y no tituladas, siendo el pueblo indígena más numeroso de la Amazonía peruana. Los Awajún y Wampís del Distrito fronterizo del Cenepa, tienen una población estimada de 9,626 habitantes y habitan en el único distrito donde no existe ningún asentamiento de colonos, siendo la práctica totalidad de las comunidades allí asentadas perteneciente a dichos pueblos.

Actualmente los Awajún y Wampís del Río Cenepa están atestiguando cómo su territorio ancestral está siendo concesionado a favor de empresas extractivas de minerales metálicos, particularmente de oro y en menor medida, a concesiones hidrocarburíferas. A la fecha, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico –INGEMMET- del Ministerio de Energía y Minas (en adelante MEM) registra por lo menos 150 concesiones y petitorios mineros (y en aumento), ninguno de los cuales ha cumplido o proyecta cumplir absolutamente ningún proceso de consulta previa a fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado de las poblaciones indígenas en cuyos territorios se proyecta realizar la actividad de extracción de minerales metálicos<sup>4</sup> (ver anexo No.14).

Según lo admitido por el propio MEM<sup>5</sup>, la legislación del sub sector minero no considera mecanismos de consulta previa ni otorga garantías especiales a la propiedad indígena. En efecto, el Decreto Supremo No.028-2008-EM “Reglamento de Participación Ciudadana en el Sub Sector Minero” supuestamente regula el procedimiento de consulta pero lo reduce a “participación ciudadana” sin contemplar las peculiaridades de los derechos de los pueblos indígenas y la contempla –aún con serias limitaciones y reduccionismos- a sólo el momento posterior al otorgamiento de la concesión minera” desnaturalizando completamente su contenido (ver anexos No.13 y 20).

### II. El Estado peruano dilata y pone obstáculos a la titulación de tierras Awajún y Wampís.

El Estado peruano no ha cumplido plenamente con su obligación de reconocer la titularidad ancestral del Pueblo Awajún y Wampís sobre sus territorios tradicionales a pesar de que ellos se lo vienen solicitando por lo menos desde 1977. Éste ha incumplido dichos requerimientos, ora dilatando injustificadamente durante 30 años la entrega de los respectivos contratos de “cesión de uso” a favor de los indígenas (contratos que “regularizan” legalmente su posesión), ora aduciendo

---

<sup>4</sup> Información de derechos mineros expedida por la Dirección de Catastro Minero del INGEMMET, de fecha 29/02/2009, cuadrantes 08-G y 09-G.

<sup>5</sup> Informe No.010-2009-INGEMMET-OAJ/AI de fecha 04 de marzo de 2009, de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Energía y Minas donde se afirma que: “...conforme a la Ley General de Minería y su respectivo reglamento, el proceso de consulta o participación de organizaciones indígenas y representantes de entidades públicas no se encuentra regulado en el procedimiento de titulación de concesiones mineras” (subrayado nuestro).

falta de recursos financieros para proceder a la demarcación y titulación (sin efectuar tampoco la debida planificación para obtener los recursos por sí mismo<sup>6</sup>).

Nos referimos a la ampliación, demarcación y titulación legal del área de 09 comunidades nativas (Ajuntai Entsa, Kusu Numptkeim, Pagki, Sawientsa, Tagkegip, Tunas, Tunim, Uchi Numptkaim y Wee, las cuales llegan a 67,185.4563 Ha.) el estatal Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) solicita a los indígenas que le paguen la suma de S/.385,588.74 nuevos soles (que en dólares americanos asciende aproximadamente a USD\$ 128,000.00), monto que es extremadamente sobrevaluado en relación a los costos del mercado, prácticamente prohibitivo y que debería ser sufragado por los propios programas sociales del Estado<sup>7</sup> **(ver anexo No.19)**.

Debido a que dicho pago es imposible de asumir por los Awajún y Wampís, hasta el momento no se les ha extendido sus respectivos títulos de propiedad para terminar de formalizar su propiedad, no obstante que el mismo Estado ha admitido en diversos informes oficiales que:

*“la Cordillera del Cóndor en sus dos vertientes, la peruana y ecuatoriana, es territorio ancestral de la nación Jíbara, representada por los grupos étnicos awajún, wampís y shuar”.*  
*“Antes de la guerra del año 1941 los pobladores nativos de ambos lados de la frontera formaban familias o clanes extensos a quienes les pertenecían estos territorios”<sup>8</sup> (subrayado nuestro).*

Los obstáculos gubernamentales a titular tierras indígenas estarían motivados por el interés de entregarlos en concesión a empresas extractivas hidrocarburíferas, forestales y mineras bajo la inconstitucional tesis de que las tierras no tituladas serían tierras libres y por tanto de plena disponibilidad del Estado.

### **III. El Estado peruano incumple su obligación de proteger el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado de los Awajún y Wampís al evitar preservar y proteger la diversidad biológica y el medio ambiente presentes en sus territorios.**

Debido al no reconocimiento de la titularidad de las tierras indígenas y sabedores de la amenaza de actividades extractivas sobre ellas, las organizaciones indígenas locales determinaron solicitar al Estado que la parte de su territorio adyacente a la frontera con el vecino país del Ecuador sea categorizada como un Área Natural Protegida con el proyecto de proteger mediante la legislación ambiental los ecosistemas y la diversidad biológica de sus territorios que no pudieron ser protegidos por la vigente legislación sobre tierras ni por el respeto del Convenio 169 de la OIT<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> La programación de metas del año 2008 de COFOPRI no ha considerado incluir ninguna partida económica para cumplir con la titulación de las comunidades awajún y wampís.

<sup>7</sup> Conforme al “Presupuesto del Diagnóstico para ampliación y saneamiento físico legal de nueve comunidades nativas ubicadas en la cuenca del río Cenepa, Distrito del Cenepa, Provincia de Condorcanqui, Departamento de Amazonas”, adjunto al Oficio No.606-2008-COFOPRI/DFINT de fecha 12 de junio de 2008 emitido por COFOPRI al Instituto de Bien Común, institución privada que coopera con los indígenas para la titulación de sus tierras.

<sup>8</sup> Proyecto de Decreto Supremo de categorización del Parque Nacional Ichigkat Muja, p.47.

<sup>9</sup> Esta decisión indígena tuvo como antecedente inmediato una propuesta efectuada en 1995 por las organizaciones indígenas nacionales CONFENIAE y AIDSESEP, ecuatoriana y peruana respectivamente para crear en dicha zona geográfica un área desmilitarizada y un “parque indígena binacional” bajo vigilancia de

Varios factores jurídicos parecieron favorecer dicha estrategia de protección territorial. En 1996, la zona había sido identificada como “zona prioritaria para la conservación de la diversidad biológica nacional” en el documento “Diversidad biológica del Perú-Zonas prioritarias para su conservación (1996)”, encargado por el Estado a la institución privada “Conservación Internacional”. En 1998, el acuerdo de paz entre Perú y Ecuador contempló dentro de uno de sus puntos vinculantes el establecimiento de zonas de protección ecológica adyacentes en cada lado de la frontera. En aplicación de ello, mediante Decreto Ejecutivo 936 de junio de 1999 el Ecuador creó el “Parque Binacional El Cóndor” en la cuenca del río Coangos y asimismo decretó el “Bosque Protector Cordillera del Cóndor”, el “Refugio de Visa Silvestre El Zarza” y la “Reserva Biológica El Quimi”. En 1999, el Estado peruano identificó la zona como “área representativa de la eco región del bosque montano de la Cordillera Real Oriental de los Andes” y la incluyó para su protección prioritaria en la “Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas-Plan Director (1999)” aprobada mediante Decreto Supremo No.010-99-AG. En ese contexto, mediante Decreto Supremo 005-99-AG, el Perú creó la “Zona Reservada Santiago-Comaina” (en adelante “ZRSC”) con una extensión de 863,277 Ha. que luego fue ampliada a 1'642567 Ha. (Decreto Supremo 029-2000-AG).

El establecimiento de la ZRSC dio lugar a que el Instituto de Recursos Naturales (INRENA), hoy SERNANP, organismo del Estado adscrito al Ministerio del Ambiente, ejecutara el Proyecto PD 3/00 Rev.2(F) “Paz y Conservación Binacional en la Cordillera del Cóndor, Ecuador-Perú (Componente peruano)” en el marco del cual se inició un amplio proceso participativo desarrollado a través de talleres de consulta a organizaciones privadas de conservación, autoridades locales y nacionales, organismos no gubernamentales así como a las comunidades indígenas aledañas, todo ello con la finalidad de elaborar un expediente técnico en el cual se justificara científicamente la creación del futuro “Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor” dentro de la ZRSC y por ende su correspondiente intangibilidad.

Con la finalidad de no dejar ningún área desprotegida, las organizaciones indígenas ODECOFROC y ODECOAC acordaron durante dicho proceso que sólo aceptarían un Parque Nacional cuyos límites correspondieran a los límites de las comunidades ya tituladas, a los límites de las áreas solicitadas en ampliación y a los límites de las nuevas comunidades por titularse. Asimismo determinaron que las áreas libres y aquellas dadas en cesión en uso fueran incorporadas dentro del área del Parque Nacional “*respetándose los derechos ancestrales de las comunidades*”, instando nuevamente al Estado a que cumpliera con titular la ampliación de las comunidades nativas<sup>10</sup> **(ver anexo No.7)**.

Como resultado de este amplio proceso participativo que duró aproximadamente 30 meses y fue dirigido por el propio INRENA, en el año 2004 éste propuso categorizar parcialmente la ZRSC como “Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor” con un área de 152,873.76 Ha. lo cual –según el propio INRENA- permitiría “*al Estado Peruano cumplir con el mandato constitucional de garantizar derechos fundamentales de la persona tales como el derecho de toda persona a su libre desarrollo y bienestar y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (...) así como cumplir con su obligación de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas*

---

población indígena, propuesta de paz hecha mientras aún el conflicto bélico entre Perú y Ecuador se encontraba activo.

<sup>10</sup> “Acta de la reunión de presentación de la propuesta del Parque Nacional Cordillera del Cóndor”, Huampami, 29 y 30 de marzo de 2004, suscrita por numerosos representantes y pobladores Awajún y Wampís.

*naturales protegidas*<sup>11</sup>. Esta primera propuesta incluyó la decisión indígena sobre los límites del Parque por su natural compatibilidad con los objetivos ecológicos de dicha área natural protegida **(ver anexo No.8)**.

Pero como explicaremos en el siguiente apartado, esta medida protectora del territorio indígena finalmente fue ignorada sin consultar a los Awajún y Wampís, lo que fue producto de un proceso paralelo al de discusión del Parque Nacional: el de la presión minera privada y gubernamental ejercida sobre el INRENA.

#### **IV. Presión minera contra áreas naturales protegidas en territorios indígenas.**

Luego de establecida la ZRSC, se presentaron inmediatamente ante la Dirección de Concesiones Mineras del MEM un número considerable de petitorios mineros superpuestos total o parcialmente con la zona reservada cuyos titulares son personas naturales y jurídicas vinculadas a la empresa canadiense Dorato Resources Inc. y al Grupo Corporativo Cardero, los cuales requerían de una opinión previa favorable del INRENA para su aprobación. Dicha institución opinó sistemáticamente en contra de aprobar tales petitorios mineros:

*“...para la población aguaruna asentada en las partes bajas de la Cordillera es necesario e indispensable a fin de mantener su calidad de vida y sus valores culturales mantener con carácter de intangibilidad las partes altas de la cordillera, por la que vienen apoyando el establecimiento del Parque Nacional Ichigkat Muja Cordillera del Cóndor”.*

(...)

*“...los impactos que se pudieran generar como producto de la actividad de exploración y explotación minera afectarían directamente los objetivos de conservación de la zona Reservada Santiago Comaina”<sup>12</sup>.*

Ante ese panorama, el MEM decidió solamente “suspender” el trámite de los petitorios mineros hasta que se aprobara el área definitiva del Parque Nacional. Mientras tanto, el INRENA fue instado a reformar su primera propuesta para recortar drásticamente el área propuesta de Parque. En noviembre del 2005 una Comisión Multisectorial del Gobierno instó al INRENA a declarar la inmediata compatibilidad de la Minería con la zona protegida, paso previo para proceder a reformular y recortar la propuesta original de creación del Parque Nacional<sup>13</sup>. Se hizo ello con la expresa finalidad de entregar las hectáreas dejadas “libres” a concesiones mineras auríferas.

En efecto, como puede advertirse de lo admitido explícitamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores **(ver anexo No.18)**, el Estado peruano prefirió descartar la protección de los territorios

---

<sup>11</sup> Oficio No.1350-2004-INRENA-J-IANP de fecha 18 de noviembre de 2004, dirigido por el INRENA al Ministerio de Agricultura.

<sup>12</sup> Informe No.487-2006-INRENA-IANP-DOANP de fecha 04 de agosto de 2006, en: Expediente de la concesión minera “Halcon 1”, Distrito del Cenepa (subrayados nuestros).

<sup>13</sup> Actas de la última reunión de la comisión celebrada en el Ministerio de Defensa el 08 de noviembre 2005 con asistencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas de INRENA e inclusive el gerente legal de la compañía minera Afrodita, titular de diversas concesiones mineras en la Cordillera del Cóndor (Archivo SERNANP, Ministerio del Ambiente).

ancestrales y los derechos de los pueblos Awajún y Wampís optando por favorecer las inversiones de industrias extractivas mineras en una zona ecológicamente altamente vulnerable y reconocida oficialmente como zona prioritaria de conservación ecológica:

*“b. Indudablemente el INRENA basa su propuesta en sólidos planteamientos de carácter ambiental y ecológico que esta Cancillería comparte y siempre apoya. Sin embargo, en este caso, dichos fundamentos deben ser evaluados en consideración también de la necesidad de asegurar para el Perú el aprovechamiento de la ventaja natural que ofrece la presencia de riquezas mineras (oro) en la zona. En ese sentido, nos referimos a las denuncias (sic) mineras que podrían surgir en el futuro (aparte de las concesiones ya existentes y que de acuerdo a lo manifestado por INRENA estarían excluidas del Parque Nacional propuesto).*

*(...)*

*d. De aprobarse la propuesta de INRENA, se estaría impidiendo el futuro desarrollo minero (y eventualmente el forestal) de nuestro territorio, mientras que ello es permitido y apoyado por las autoridades ecuatorianas en dicha zona limítrofe. En este sentido, la categorización del Parque Nacional conllevaría en el Perú las consecuentes restricciones a la actividad económica que no corresponden a las características observadas por el lado ecuatoriano, donde por la intensidad de la actividad minera y las técnicas empleadas para la extracción de oro (socavones) eventualmente podrían conducir a la explotación indebida de los recursos de nuestro lado de la frontera. Esto pondría a nuestro país en situación de desventaja frente a la actividad minera que viene fomentándose en territorio ecuatoriano adyacente al área del proyectado parque nacional”<sup>14</sup>.*

Al mismo tiempo de ser presionado por la Comisión Multisectorial, el INRENA también fue presionado directamente por los peticionarios mineros mediante recursos legales administrativos exigiendo que sus petitorios mineros fueren aprobados aunque éstos se encuentren en una reserva ecológica. Uno de los argumentos esgrimidos por los peticionarios mineros es que existe un Tratado internacional entre Perú y Ecuador de jerarquía jurídica superior que obliga a los Estados parte a favorecer y promover la explotación minera en la zona de frontera que sería superior a lo establecido en la legislación ambiental sobre áreas naturales protegidas. Por tanto, argumentan que el objetivo extractivo sería jurídicamente superior al objetivo de conservación ecológica. Cabe señalar que el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas que habitan en la zona de influencia de las áreas de exploración minera ni siquiera es considerado en el análisis<sup>15</sup>.

Es así que INRENA dio marcha atrás y emitió una segunda propuesta de categorización en la que - sin mediar ninguna consulta a las comunidades indígenas, sin retirar ningún argumento previo y sin aportar ningún argumento nuevo que justifique la modificación de su primera propuesta- planteó reducir dicho Parque a un área de 88,477.00 Ha. dejando una extensa área del territorio Awajún y

---

<sup>14</sup> Oficio RE (SAA-SUD-APA-ECU) No. 2-9-B/9 de fecha 18 de enero de 2006 y su Informe anexo. Subrayados nuestros.

<sup>15</sup> El “Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad” suscrito en la ciudad de Brasilia el 26 de octubre de 1998 estableció en su artículo 11 inciso i) “Aprovechar de manera coordinada los recursos mineros que se encuentran en las zonas fronterizas de los territorios de ambos países conforme al marco jurídico que establezcan las Partes a través de un Convenio sobre Integración y Complementación Minera”. El Convenio mencionado aquí se suscribió el 11 de agosto de 1999 y fue ratificado en el Perú mediante Decreto Supremo No.047-99-RE publicado el 20 de septiembre de 1999.

Wampís a disponibilidad de la minería. Dicho cambio de posición fue oficialmente “saludado” por el MEM felicitando que

*“ya no se encuentran superpuestos ningún tipo de derechos [mineros] otorgados a terceros por este sector” lo que “propiciará que el Perú establezca una frontera viva, con oportunidades para diversas actividades económicas como la minera en el marco de la responsabilidad ambiental”<sup>16</sup>.*

El recorte del Parque se oficializó mediante el Decreto Supremo No.023-2007-AG de fecha 09 de agosto de 2007 mediante el que se crea este Parque Nacional mutilado **(ver anexos No.9 y 10)**. Como consecuencia, dejó el camino libre para que el INRENA pueda dar su opinión favorable a los petitorios mineros, lo cual a su vez permitió que la Dirección de Concesiones Mineras apruebe el otorgamiento de las concesiones mineras.

Todo este proceso muestra a un Estado que desconoce a las comunidades indígenas la titularidad sobre sus tierras y les niega protección legal, que recorta una importantísima área natural protegida de la que depende la vida de dichas comunidades en abierto incumplimiento de los compromisos pactados con ellas, con el único interés de favorecer a empresas privadas mineras lo cual constituye una política discriminatoria que vulnera los derechos humanos de los pueblos Awajún y Wampís.

Esto transgrede el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT puesto que la declaración del Parque Nacional Ichigkat Muja con un área menor a la solicitada pone en riesgo la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas de la zona han ocupado o utilizado de alguna otra manera (artículo 13,2 del Convenio). Igualmente, transgrede el artículo 15(1) respecto a los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales que existen en sus tierras. La decisión es actualmente materia de un proceso constitucional iniciado por AIDSESP (la organización representativa de los pueblos indígenas a nivel nacional) contra el Estado.

## **V. El INRENA reconoce la imposibilidad de realizar actividad minera en el territorio Awajún pero da su opinión favorable a petitorios mineros y a la reducción del Parque Ichigkat Muja.**

En el caso del territorio indígena Awajún y Wampís la incompatibilidad de actividades extractivas con la misma existencia de estos pueblos indígenas se encuentra razonablemente fuera de toda duda, debido a las características geográficas y ecológicas altamente vulnerables de dicho territorio que desaconsejan toda actividad extractiva en gran escala. De acuerdo a Conservación Internacional (institución privada que elaboró el expediente técnico justificativo de la primera propuesta de Parque) y de acuerdo al INRENA, el área es un “Hotspot” de importancia mundial debido a que presenta un variado gradiente altitudinal que alberga especies en vías de extinción y especies vulnerables de importancia nacional e internacional, así como multitud de especies endémicas, conteniendo la sexta parte de todas las plantas del planeta en menos del uno por ciento de área terrestre, siendo la región

---

<sup>16</sup> Oficio No.065-2007-MEM/MM de fecha 23 de febrero de 2007 suscrito por la Viceministra de Minas.

más diversa y rica del planeta<sup>17</sup>. Según lo afirmado por el propio Estado a través del INRENA en su primera propuesta de Parque Nacional (**ver anexo No.2**), esta área comprende:

*“uno de los bosques más dinámicos y por ello inestables y frágiles ante cualquier fenómeno físico o natural o acción directa del hombre” siendo “para la población aguaruna asentada en las partes bajas de la Cordillera [...] necesario e indispensable a fin de mantener su calidad de vida y sus valores culturales, mantener con carácter de intangibilidad las partes altas de la Cordillera”*<sup>18</sup>.

Declarar la intangibilidad de las partes altas de la Cordillera es indispensable, en palabras del propio INRENA, porque sus montañas son cabeceras de los principales ríos tributarios de la cuenca del Marañón (Cenepa, Comaina, Quebrada Campana, río Achume, etc.) y porque

*“cualquier actividad que se desarrolle va a alterar el régimen hídrico de la cuenca y afectar el caudal ecológico, por consecuencia pone en riesgo la conservación de la biodiversidad y la disponibilidad de recursos para las partes bajas de la cordillera”*<sup>19</sup>

Ello, con la consiguiente grave, irremediable e irreversible afectación de las poblaciones indígenas impactadas desde ya por las actividades de exploración y de explotación mineras.

A pesar de ser conscientes de esta altísima vulnerabilidad ecológica y humana y de pronunciarse de manera constante y categórica en contra de la realización de actividades extractivas en la Cordillera del Cóndor (según consta en los diversos expedientes de titulación de derechos a favor de peticionarios mineros<sup>20</sup>), el INRENA extraña y sorprendentemente luego ha convertido su posición negativa en opinión favorable sin suprimir absolutamente ninguno de sus previos argumentos técnicos.

Así, por ejemplo en el petitorio minero “Halcón 1”, luego de reconocer que *“los petitorios mineros se encuentran superpuestos a un enmarañado sistema de quebradas, que forman parte de las cabeceras del río Cenepa, las cuales podrían verse afectadas por la actividad y afectar a las comunidades nativas y población que de ellos se abastecen, si sus aguas se ven contaminadas con los residuos de la actividad”* luego da su opinión favorable concluyendo que *“debido a la peculiaridad e importancia de los ecosistemas superpuestos a los petitorios mineros, el manejo de mercurio y cianuro deberá tener un especial cuidado y realizarse estrictamente bajo la normatividad aplicable”*<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> “Hotspot” (“punto caliente”) es un término acuñado por el ecologista británico Norman Myers en 1988 para referirse a ecorregiones críticas que concentran altísimos porcentajes de biodiversidad y que se encuentran en emergencia ambiental para el planeta. El Hostpot de los “Andes tropicales” donde se encuentra ubicada la Cordillera del Cóndor ha sido denominado “epicentro de la biodiversidad mundial”.

<sup>18</sup> Oficio No.487-2006-INRENA-IANP-DOANP de fecha 04 de agosto de 2006, en Expediente de la concesión minera “Lahaina 13” del Distrito del Cenepa (subrayado nuestro).

<sup>19</sup> Informe No. 116-2007-INRENA-IANP-DOANP de fecha 06 de marzo de 2007, en Expedientes de concesiones mineras “Vicmarama 10”, “Maravilla 6” y otros allí mencionados.

<sup>20</sup> Para llegar a esta conclusión se han estudiado los siguientes expedientes mineros: Lahaina 13, Halcón 1, Cenepa 4, Maravilla 6, Vicmarama 10, Pamina, Maravilla 18, Apu, Campana 1, Vicmarama 11, Oro Grande 1, Lahaina 1.

<sup>21</sup> Informe No.566-2008-INRENA-IANP-DOANP en Expediente de la concesión minera “Halcón 1” del Distrito del Cenepa.

En otro expediente, en su primera opinión llega a señalar que

*“los petitorios Lahaina 17 y Lahaina 20, los cuales se ubican a menos de 01 km. del Parque Nacional Ichigkat Muja y los petitorios Lahaina 1, Lahaina 2, Lahaina 3 y Lahaina 17, que se encuentran a menos de 10 kilómetros del mismo, se encuentran ubicados en su Zona de Amortiguamiento, sobre un abanico de ríos que desembocan al río Cenepa, el mismo que ingresa, aguas abajo, a la Reserva Comunal Tuntanain, por lo que el desarrollo de actividades mineras en dichos petitorios conlleva una elevada probabilidad de contaminación. Si a esto sumamos que es una zona con constantes lluvias durante todo el año y que los contaminantes que se generarían serían llevados rápidamente por acción de las aguas al interior de la Reserva Comunal Tuntanain, creemos conveniente emitir opinión desfavorable, debido a que las actividades que se realicen en las Zonas de Amortiguamiento no deben poner en riesgo el cumplimiento de los objetos de conservación del Área Natural Protegida”<sup>22</sup>.*

Pero, en un ejemplo de extrema inconsistencia, luego de añadir un nuevo argumento que desaconsejaría la actividad minera en la zona (*“las constantes y fuertes precipitaciones durante todo el año que presenta esta zona y el relieve bastante empinado [mayor del 50 %], las escorrentías producto de lluvias podrían transportar contaminantes generados por las actividades mineras y trasladarlos hacia la zona de la Reserva Comunal Tuntanain, en una eventual actividad de explotación minera inadecuadamente manejada”*) y a pesar de no suprimir ninguno de sus previos fundamentos técnicos, posteriormente INRENA se enmienda a sí mismo y la convierte en “opinión favorable” señalando que *“debido a las posibilidades de contaminación se considera necesario, previo al desarrollo de la etapa de exploración, realizar un estudio en el ámbito de las zonas de amortiguamiento de ambas ANP a fin de definir las áreas de riesgo y niveles de incompatibilidad con las actividades mineras”<sup>23</sup>.*

Finalmente, al emitir su segunda propuesta de Parque Nacional en la que recorta su área de protección, el INRENA afirma categóricamente que la actividad minera **causará impactos significativos** sobre la zona que deberán ser “mitigados”:

*“Que, la explotación minera causará impactos en los ecosistemas de la región fronteriza. Dichos impactos como la contaminación y otros, deberán ser mitigados con una planificación que mantenga el equilibrio entre los beneficios económicos que se obtengan y el mantenimiento de procesos ecológicos y culturales mediante mecanismos binacionales; Que, el punto B.2 del Anexo 5, Programas del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, del Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad señala que en la región fronteriza, que incluye las zonas que ya no serían parte de algún Área Natural Protegida, existen áreas cuyo desarrollo requiere un cuidadoso planeamiento para mantener o recuperar su frágil equilibrio ecológico...”<sup>24</sup>*

---

<sup>22</sup> Informe de INRENA No. 941-2007-INRENA-IANP-DOANP de fecha 08 de enero de 2008, Expediente de concesión minera “Lahaina 1” del Distrito del Cenepa (subrayados nuestros).

<sup>23</sup> Informe de INRENA No. 158-2007-INRENA-IANP-DOANP de fecha 30 de abril de 2008, Expediente de concesión minera “Lahaina 1” del Distrito del Cenepa.

<sup>24</sup> Oficio No.198-2007-INRENA-IANP-DOANP del 22 de marzo de 2007. En este documento INRENA emite su segunda propuesta de Parque recortado.

En relación con la realización de actividades de prospección de Afrodita y Dorato Resources Inc., el Estado ha trasgredido no sólo la legislación nacional (art. 2º de la Ley General de Minería), sino también el artículo 17 del Convenio 169, que estipula que “el Estado debe impedir que personas extrañas a esos pueblos se aprovechen de sus costumbres o de su desconocimiento de las leyes para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.”

En resumen, el Estado peruano decidió explícita y sistemáticamente privilegiar las actividades extractivas en desmedro de la conservación de los recursos naturales y los derechos a la vida y a la salud de las poblaciones indígenas que habitan en dichas áreas, sin invocar ningún argumento técnico ni jurídico que justifique el cambio de posición sobre la compatibilidad de actividades mineras con estas zonas ecológicamente vulnerables.

## **VI. El Estado no tiene voluntad política ni capacidad institucional para prevenir ni mitigar la contaminación ambiental sobre territorios indígenas.**

Un factor estructural adicional que imposibilita el inicio de actividades extractivas en el territorio indígena es la falta de controles eficaces para vigilar y prevenir la contaminación ambiental. Según el Informe Extraordinario “Los Conflictos Socioambientales por actividades extractivas en el Perú” de la Defensoría del Pueblo,

*“a lo largo de su historia, el Estado peruano no ha podido prevenir la contaminación y sus efectos adversos sobre la salud y calidad de vida de las personas. Tanto los niveles de contaminación de las ciudades, los ríos, lagos y el mar, y de los más de 800 pasivos ambientales mineros existentes, así como la gestión de recursos naturales renovables y no renovables, dan cuenta de esta grave limitación. En la actualidad esta situación se mantiene, no obstante haber transcurrido 17 años desde la aprobación del Código del Medio Ambiente en 1991. Al parecer, el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y la mejora de la regulación es percibido por algunos sectores de la clase política como barreras o sobrecostos a la inversión, haciéndola más costosa, menos competitiva y, finalmente, desalentándola o ahuyentándola”<sup>25</sup>.*

A similares conclusiones llegó el mismo Banco Mundial al afirmar que, no obstante algunas medidas gubernamentales recientes destinadas a mejorar la fiscalización ambiental “**la voluntad política aún sigue siendo muy débil** para atender la problemática ambiental minera y resolver la contradicción que se percibe entre promover y regular la actividad minera” señalando que

*“en materia de gestión ambiental, el MEM (Ministerio de Energía y Minas) **aún tiene que establecerse como un organismo eficiente, neutral y con suficiente credibilidad** para la aprobación de las evaluaciones de impacto ambiental y el otorgamiento consecuente de licencias”, pudiendo mejorarse la estructura institucional existente para la gestión ambiental en el Perú a fin de reducir “**el posible conflicto de intereses** entre una institución como el MEM que tiene el mandato tanto de regular como de promover la actividad minera”<sup>26</sup>.*

---

<sup>25</sup> Informe Extraordinario “Los Conflictos Socioambientales por actividades extractivas en el Perú”, Defensoría del Pueblo, versión al 16 de abril de 2007, p.29.

<sup>26</sup> Informe “Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la Minería en el Perú”. Banco Mundial, 11 de abril de 2005. Resumen Ejecutivo (enfaticado nuestro).

Esta falta de voluntad política explica la carencia de una adecuada institucionalidad pública para fiscalizar el cumplimiento de la legislación ambiental en el Perú, a pesar de la reciente creación del Ministerio del Ambiente. Diversos organismos han señalado la debilidad intrínseca de los instrumentos de evaluación ambiental (Estudios de Impacto Ambiental, Declaraciones juradas Ambientales, etc.) los cuales son requisitos previos para autorizar actividades mineras pero no son idóneos para prevenir o enfrentar la contaminación producida por actividades extractivas.

La consecuencia de esta situación son los diversos desastres ambientales provocados por la minería en el campo y la ciudad, así como inclusive en áreas naturales protegidas como el caso del Parque Nacional Bahuaja Sonene; sin contar con el paradigmático caso de afectación del pueblo indígena Achuar del Río Corrientes cuyo caso también se encuentra bajo examen ante el CERD de la ONU; antecedentes muy bien conocidos y temidos por las comunidades nativas Awajún y Wampís del Cenepa.

## **VII. El otorgamiento de derechos mineros se efectúa en explícito y abierto desconocimiento del derecho a la consulta y la libre determinación de los Awajún y Wampís.**

La consulta a los pueblos indígenas se desconoce (no se le respeta) cuando ésta es, o podría ser desfavorable a los intereses de las industrias extractivas.

Así, respecto a la primera propuesta del Parque Nacional Ichigkat que protegía el territorio Awajún de la minería, el Ministerio de Relaciones Exteriores emitió **opinión desfavorable** argumentando que era necesario *“contar con el 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 propuesta”* concluyendo que sin esa consulta *“no podría dar su conformidad a la propuesta presentada por INRENA”*<sup>27</sup>.

Pero una vez que dicha área ecológica se logró reducir para favorecer petitorios mineros, la Cancillería cambió su posición y emitió **opinión favorable**, eso sí, sin dejar de observar al mismo tiempo *“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”*<sup>28</sup>.

## **VIII. Inminencia de graves conflictos con la consiguiente afectación de derechos humanos.**

El Pueblo Awajún ha sido tradicionalmente un pueblo guerrero y muy celoso de su integridad territorial siendo un pueblo pacífico, hospitalario y muy amistoso cuando se les respeta pero que puede pasar a la defensa armada frente a los ataques e injusticias con relativa facilidad. Tales

---

<sup>27</sup> Oficio RE (SAA-SUD-APA-ECU) No. 2-9-B/9 de fecha 18 de enero de 2006 y su Informe anexo.

<sup>28</sup> OF.RE (SAA-SUD-APA-ECU) No.2-9-B/43 de fecha 18 de abril de 2007, suscrito por el Canciller José Antonio García Belaúnde.

especiales características antropológicas e históricas han sido objeto inclusive de conocimiento oficiales<sup>29</sup>. Como el propio INRENA notificó a diversos Ministerios del Poder Ejecutivo así como a la Presidencia del Consejo de Ministros en 2007:

*“Estos grupos indígenas han mantenido su identidad ajustando los diversos desequilibrios que se iban produciendo. Supieron defender fieramente sus tierras de los invasores: Incas, españoles, exploradores y colonos. Poseen una fuerte identidad y se sienten orgullosos de ella”.*

*“Los awajún y wampís tienen una gran capacidad para establecer alianzas y unirse como pueblo en la defensa de su territorio. Su territorio, su lengua y las cosmovisiones son los elementos aglutinantes que les confieren identidad diferenciada, además del conocimiento que poseen de su entorno natural”.*

*“Una de las características de la cultura jíbara, con predominio en los hombres, es su actitud guerrera.”<sup>30</sup>*

Si bien es cierto que, como el mismo informe gubernamental citado refiere, “estas prácticas van disminuyendo por las prohibiciones de las iglesias y la intromisión de la cultura occidental”, no deja de preocupar que las características tradicionales de estos pueblos se sumen al hecho de que la mayoría de sus hombres adultos y jóvenes hayan servido como tropa del Ejército peruano recibiendo la consiguiente capacitación en el uso y manejo de armas de guerra.

Los indígenas Awajún y Wampís no rehuyeron su participación activa y mayoritaria como contingente militar durante las guerras entre Perú y Ecuador de 1941, 1981 y 1992, desarrolladas precisamente en la Cordillera del Cóndor, lo cual incrementó el sentido de pertenencia territorial indígena por las tierras fronterizas por las que lucharon y donde viven hace siglos así como su sentido de pertenencia al Estado peruano. Diversos analistas han notado que en los sangrientos sucesos de junio de 2009 en Bagua, mucho influyeron estos dos factores adicionales en el alto número de víctimas policiales y civiles como consecuencia de la mal planificada operación policial de desbloqueo de la carretera a dicha ciudad.

**Las empresas mineras dueñas de concesiones han manifestado públicamente su voluntad de reiniciar sus trabajos de exploración (suspendidos por la temporada de lluvias).** En carta No.018-2009/CMA de fecha 19 de mayo de 2009, la empresa Afrodita anuncia su voluntad de continuar con sus labores de exploración al amparo de la legislación minera la cual desconoce y minimiza el derecho a la consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT y en la filosofía de la Convención. En diversas notas de prensa, la empresa canadiense Dorato Resources Inc. manifiesta semejante intención (**ver anexo No.12**).

---

<sup>29</sup> El Instituto de Recursos Naturales (INRENA), hoy Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANPE), organismo del Estado responsable del cuidado de la biodiversidad y los recursos naturales adscrito al Ministerio del Ambiente, ha advertido reiteradamente al Poder Ejecutivo sobre este aspecto de la identidad awajún al emitir sus opiniones sobre la procedencia de aceptar minería en la zona. En el Oficio No.571-2007-INRENA-IANP, de fecha 26 de junio de 2007, “se solicita apoyo para evitar quema de puesto de control [del Ejército Peruano] en el sector de Alto Santiago, Amazonas”, acto de protesta indígena contra lo que consideraron apoyo militar a las actividades mineras en la Cordillera del Cóndor.

<sup>30</sup> Proyecto de Decreto Supremo de categorización del Parque Nacional Ichigkat Muja, p.47.

## **IX. Injerencias en territorios indígenas y conflictos provocados por falta de consulta.**

Estos anuncios amenazan con reproducir recientes incidentes conflictivos vinculados al rechazo de actividades mineras inconsultas en territorio Awajún (**ver anexo No.15**), los cuales se han intensificado peligrosamente en los últimos meses debido a reiteradas injerencias en territorio ancestral indígena a pesar de los reiterados oficios remitidos por la Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa (ODECOFROC) en los que ésta exige al Estado respetar la extensión original propuesta para la creación de un área natural protegida (Parque Nacional Ichigkat Muja) y a la vez comunica su rechazo a la minería en sus territorios (**ver anexo No.6**).

Un primer hecho reciente a nombrar, es cuando en noviembre de 2008 los indígenas Awajún y Wampís decidieron enviar una delegación de observadores al campamento minero de la empresa minera peruana Afrodita S.A.C. y luego de constatar daños a los recursos forestales del lugar, exigieron cuentas a dicha compañía invitándola a una reunión que finalmente no se realizó por su inasistencia. Ante el diálogo frustrado, los indígenas acordaron exigir a la empresa que retirara su base de exploración minera. Como ello tampoco se produjo, en diciembre de 2008 una segunda comitiva de Awajúns no identificados llegó al lugar y desmanteló dicha base la cual estaba alojada dentro de una guarnición militar fronteriza. Ante esta peligrosa escalada de acontecimientos, ODECOFROC nuevamente cursó cartas a la Presidencia del Consejo de Ministros y a diversos Ministerios del Poder Ejecutivo (Agricultura, Ambiente, Relaciones Exteriores, Energía y Minas, etc.) solicitando la presencia de una comitiva gubernamental a una reunión de diálogo para el 28 de enero de 2009.

Sin embargo, sin tomar en serio estos antecedentes ni las cartas ni Comunicados públicos indígenas de rechazo a la empresa minera Afrodita, el 14 de enero de 2009 una comitiva de seis personas dicha empresa ingresó de manera unilateral y sin consulta previa a la comunidad indígena de Huampami lo que provocó la exigencia de las comunidades indígenas de tener un diálogo inmediato con una Comisión de Alto Nivel del Estado como condición previa para liberar a tales personas; todo lo cual originó una difícil crisis que fue conocida a nivel nacional. Afortunadamente después de seis días de negociaciones, las personas fueron liberadas por las comunidades previa aceptación escrita del Presidente del Consejo de Ministros de enviar una Comisión gubernamental a la comunidad de Huampami, promesa que finalmente no se cumplió.

Un grupo de Congresistas de la República visitó posteriormente la Comunidad de Huampami y en diálogo con los comuneros indígenas éstos les manifestaron que los pueblos Awajún y Wampís se encontraban en “alerta máxima” contra la presencia de actividades mineras y en fase previa a una “declaratoria de guerra”. Esta información fue hecha pública por los Congresistas pero tampoco sirvió para evitar un nuevo episodio de intrusión inconsulta en territorio indígena acaecido el día 19 de marzo de 2009, fecha en la que dos funcionarios del Gobierno (uno del Ministerio de Energía y Minas y otro del Ministerio de Agricultura, acompañados de un sociólogo) nuevamente ingresaron a la comunidad de Huampami sin consulta ni coordinación previa con las comunidades indígenas, ni con ODECOFROC. Dichos funcionarios habrían acudido a dar un “seminario de capacitación sobre minería, hidrocarburos y medio ambiente” dirigido a líderes de una supuesta nueva organización indígena. Fueron retenidos brevemente pero la comunidad pronto les permitió retirarse del lugar<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Todos estos hechos han sido referidos por la Defensoría del Pueblo en su Informe de “Conflictos Activos. De Amazonas a Lima” correspondiente a Marzo de 2009. En: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos->

Estos antecedentes, además de constituir una transgresión del artículo 18 del Convenio 169 respecto de las penas contra intrusos en tierras indígenas y el uso no autorizado de las mismas, evidenciarían una sistemática política de provocación destinada a propiciar una situación de violencia que tendría como resultado justificar acusaciones penales contra los dirigentes indígenas (política de criminalización que ha sido materia de Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 134º periodo de Sesiones<sup>32</sup>).

Afirmamos esto, pues como consecuencia de los hechos de Huampami en enero de 2009, el líder indígena Awajún Zebelio Kayap, Presidente de ODECOFROC, fue denunciado penalmente por el Fiscal del Estado por el supuesto delito de secuestro y con una inminente orden de captura a pesar de que este dirigente no se encontraba presente cuando la comitiva enviada por la empresa minera fue retenida por decisión colectiva de la comunidad. Este procedimiento fiscal continúa su curso a pesar de que ninguna de las personas retenidas por la comunidad indígena se ha presentado a declarar ante el mismo ni tampoco ha brindado declaraciones acusatorias contra dicho dirigente.

Este hecho debe ponderarse a la luz de la política de criminalización sistemática de la protesta social implementada por el actual Gobierno mediante la dación en julio de 2007 de diversos decretos legislativos reformativos del Código Penal dirigidos a tipificar como conductas delictivas diversas expresiones legítimas de disconformidad social<sup>33</sup>, los cuales antecedieron a la dación de los decretos legislativos que originaron la gran protesta indígena amazónica de agosto de 2008 y que fue reanudada en abril de 2009 con las trágicas consecuencias hoy conocidas internacionalmente. Pero como ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

*“La criminalización de la legítima movilización y protesta social, sea a través de represión directa a los manifestantes, o a través de investigación y proceso criminal, es incompatible con una sociedad democrática donde las personas tienen el derecho de manifestar su opinión”.*

Como lo ha percibido el propio Banco Mundial en su análisis sobre la problemática minera en el Perú, el Gobierno es responsable por esta situación de alta conflictividad en relación a la minería:

*“generalmente la industria minera no ha tratado de comprender su entorno ni los aspectos sociales y culturales de las comunidades locales. Por su parte, el Gobierno ha hecho muy poco para informar a la industria acerca de los estilos de vida de dichas comunidades”. “En un contexto en el cual se abrigan grandes expectativas sociales respecto a las grandes inversiones y en donde a la vez la capacidad de negociación resulta mas bien insuficiente, la falta de un papel más proactivo por parte del Ministerio de Energía y Minas ha acentuado la opinión en las comunidades de que no se las tiene en cuenta y reconoce como actores*

---

sociales/objetos/paginas/1/46conflictos\_activos\_-\_amazonas\_a\_lima\_-\_marzo\_2009.pdf (consultado el 29 de julio de 2009).

<sup>32</sup> “Procesos criminales contra los defensores de los pueblos indígenas en países de la región”. Informe presentado por la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Confederación Nacional de Comunidades de Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), la Confederación de los Pueblos de la Nacionalidad Kichua de Ecuador (ECUARUNARI) y el Indian Law Resource Center, viernes 20 de Marzo de 2009, Washington D.C.

<sup>33</sup> Entre las cuales se establece el carácter inimputable de las fuerzas armadas y policiales al reprimir protestas sociales dándose en la práctica una impunidad para matar, se criminaliza el derecho de huelga tipificándosele como delito de extorsión, etc..

sociales clave”, situación que “ha agravado o provocado conflictos en las diversas etapas del ciclo minero”<sup>34</sup>.

#### **X. Observaciones y recomendaciones internacionales efectuadas al Perú que hasta la fecha no encuentran acogida gubernamental.**

A tenor de las diferentes recomendaciones y observaciones emitidas por diversos organismos y mecanismos del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos se puede advertir que el Estado peruano no ha cumplido con aplicarlas.

Es de notar que el Estado peruano ha presentado recién en enero de 2009 el Informe CERD/C/PER/14-17 ante el Comité, por medio del cual cumple con remitir los informes periódicos 14º, 15º, 16º y 17º que debieron haberse presentado el 29 de octubre de 1998, 2000, 2002 y 2004 respectivamente. Estos reiterados incumplimientos demuestran el poco interés que los sucesivos gobiernos han brindado al tema de la discriminación racial en el Perú. En sus Observaciones Finales de 1999 sobre el Perú (CEDR/C/304/ADD.69), los miembros del Comité ya establecían, entre otras, las siguientes preocupaciones:

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

*19. El Comité destaca los informes de que existen carencias importantes en materia de salud para la población rural de los Andes y la Amazonía, así como las denuncias de esterilización forzada de mujeres pertenecientes a las comunidades nativas. Observa, por otro lado, la información según la cual habría una diferencia de cerca de 20 años en la esperanza de vida de la población de origen indígena con respecto al resto de la población.*

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

En este mismo Informe de Observaciones Finales, el Comité establecía, entre otras, las siguientes recomendaciones:

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

---

<sup>34</sup> Informe “Riqueza y Sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la Minería en el Perú”. Banco Mundial, 11 de abril de 2005. Resumen Ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, a tenor de lo observado en el Informe periódico CERD/C/PER/14-17, se advierte que el Estado peruano no ha cumplido con las citadas recomendaciones pues no se explican los puntos requeridos. Al contrario, no sólo las reformas legislativas mencionadas han sido insuficientes sino que además han sido contrarrestadas por una serie de decretos legislativos expedidos en el año 2007 que eliminan las pocas barreras legales que existían para disponer inconsultamente de las tierras y los recursos naturales indígenas, normas legales que han provocado en 2008 y en 2009 las protestas indígenas amazónicas más extendidas y fuertes que el Perú ha atestiguado en toda su historia social.

El Estado peruano ha optado por afirmar un modelo de desarrollo que se sustenta fuertemente en la ampliación de las fronteras de exploración petrolera y minera a expensas de los derechos indígenas. Durante este período no se han generado mecanismos institucionales ni normativos satisfactorios que verdaderamente garanticen los derechos colectivos de los pueblos indígenas que resultan impactados por los proyectos que autoriza el gobierno central. Pero como ha sido reconocido por el CERD en otras ocasiones, "los objetivos de desarrollo no justifican las violaciones de los derechos humanos y que, junto al derecho a explotar los recursos naturales, están las obligaciones específicas y concomitantes hacia la población local."<sup>35</sup>

Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) cumple sus funciones de acuerdo a sus objetivos de política los cuales consisten en promover y al mismo tiempo fiscalizar las actividades mineras pero sin garantizar adecuadamente el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Consultado este Ministerio sobre su realización de procedimientos de consulta o de participación en la aprobación de concesiones mineras respondió formalmente que:

*"Conforme a la Ley General de Minería y su respectivo Reglamento, el proceso de consulta o participación de organizaciones indígenas y representantes de entidades públicas no se*

---

<sup>35</sup> *Observaciones Finales, Suriname, CEDR/CEDR/C/64/CO/9 (28 abril 2004).*

encuentra regulado en el procedimiento de titulación de concesiones mineras.”<sup>36</sup> **(ver anexo No.20)**

Al respecto, es pertinente recordar que el Comité ha expresado en diversos documentos que la Convención se aplica a poblaciones indígenas y tribales y requiere que los Estados Partes “reconozcan y protejan los derechos de las poblaciones indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos...,” así como su derecho a participar en y dar su consentimiento a actividades que podrían afectar sus derechos, y recibir restitución por el derecho a una “justa, y pronta indemnización.”<sup>37</sup> En armonía con ello, el Comité también ha señalado “*que deben tomarse todas las medidas apropiadas para combatir y eliminar dicha discriminación*” contra pueblos indígenas y tribales. La Recomendación General XXIII de la CEDR señala que una de las amenazas más graves que vienen enfrentando las poblaciones indígenas y tribales es la desposesión de tierras y recursos para fines de explotación de recursos e intereses turísticos – y observa que estas amenazas se encuentran directamente relacionadas a la preservación de la identidad cultural e histórica.

También la Organización Internacional del Trabajo, mediante su Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha observado en distintos párrafos de su informe de febrero de 2009<sup>38</sup> el permanente incumplimiento del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT:

***“La Comisión solicita nuevamente al Gobierno que proporcione, en consulta con las instituciones representativas de los pueblos indígenas, un criterio unificado sobre los pueblos susceptibles de ser cubiertos por el Convenio, que ponga fin a la confusión resultante de las varias definiciones y términos y a proporcionar informaciones sobre el particular. Además, insta al Gobierno a que tome las medidas necesarias para garantizar que todos quienes estén comprendidos en el artículo 1 del Convenio queden cubiertos por todas sus disposiciones y gocen de los derechos contenidos en el mismo en igualdad de condiciones, y a proporcionar informaciones sobre el particular.”***

***“El Convenio prevé que todo el sistema de aplicación de sus disposiciones se haga de manera sistemática y coordinada en cooperación con los pueblos indígenas. Esto supone la creación de los órganos y mecanismos adecuados a esos fines. La Comisión solicita al Gobierno que, con la participación y en consulta con los pueblos indígenas, proceda a dotarse de las instituciones y mecanismos previstos por el artículo 33 del Convenio, que se asegure de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones, y que proporcione informaciones sobre las medidas adoptadas al respecto.”***

***“La Comisión toma nota que el 19 de mayo de 2008 se aprobó el decreto legislativo núm. 1015, mediante el cual se modificó el número de votantes que se requerían para disponer del territorio comunal. Indica la CGTP que, ante la crítica generalizada, esta norma fue***

---

<sup>36</sup> Informe No.010-2009-INGEMMET-OAJ/AI de fecha 04 de marzo de 2009.

<sup>37</sup> Recomendación general N° XXIV, relativa a todas las personas de distintas razas, grupos nacionales/ étnicos o Pueblos Indígenas.

<sup>38</sup> Observación, CEACR 2008/79ª reunión, publicado en febrero de 2009 (enfaticados en el original, subrayado de los solicitantes).

modificada el 28 de junio de 2008 por el decreto legislativo núm. 1073 que también flexibiliza las condiciones para disponer del territorio comunal. Indican que esta legislación no ha sido consultada. (...)

“En este caso, en particular, el Comité nota que no hay indicios de que se han realizado consultas sobre las implicaciones de estas medidas de titularización con los pueblos concernidos como lo dispone el Convenio». Además dicho informe recordó al Gobierno su obligación de consultar en el caso del artículo 17, 2), incluso sobre el alcance e implicaciones de las medidas propuestas. La Comisión expresa su preocupación por el hecho de que diez años después de emitido dicho informe del Consejo de Administración aún se reciban comunicaciones alegando falta de consulta previa respecto de la adopción de las medidas contempladas en los artículos 6 y 17, 2), del Convenio. **La Comisión insta al Gobierno a avanzar, inmediatamente, con la participación de los pueblos indígenas, en el diseño de mecanismos apropiados de participación y consulta y lo exhorta a consultar a los pueblos indígenas antes de la adopción de las medidas referidas en los artículos 6 y 17, 2), del Convenio y a proporcionar informaciones sobre el particular.**”

“La Comisión toma nota de que, según la memoria, el Gobierno ha realizado ciertos esfuerzos en materia de consulta y participación pero no puede dejar de notar que las comunicaciones, elaboradas con amplia participación indígena, e incluso el informe de la Defensoría citado hacen referencia a que estos esfuerzos son puntuales, aislados e incluso no ajustados al Convenio (reuniones de información y no de consulta por ejemplo) y que falta participación y consulta para hacer frente a los numerosos conflictos relacionados con explotación de recursos en tierras ocupadas tradicionalmente por pueblos indígenas. La Comisión expresa su preocupación por los alegatos recibidos y la falta de comentarios del Gobierno sobre los mismos. **La Comisión insta al Gobierno que, con la participación y consulta de los pueblos indígenas adopte sin demora las medidas necesarias para garantizar: 1) la participación y consulta de los pueblos indígenas de manera coordinada y sistemática a la luz de los artículos 2, 6, 7, 15 y 33 del Convenio; 2) la identificación de situaciones urgentes relacionadas con la explotación de recursos naturales que pongan en riesgo las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados y la aplicación rápida de las medidas especiales que se precisen para salvaguardarlos. La Comisión solicita al Gobierno que se sirva proporcionar informaciones sobre dichas medidas, junto con sus comentarios a las comunicaciones recibidas.**”

- XI. **Existe una persistente discriminación en el goce de los derechos económicos y sociales en perjuicio de los pueblos Awajún y Wampís del departamento de Amazonas.**

La familia Jíbaro a la cual pertenecen los Awajún y Wampís, constituyen la segunda cultura nativa más grande del Perú. La última información del Instituto Nacional de Estadística (INEI) de febrero del 2009 considera que los Awajún constituyen el 16.6% de la población indígena amazónica después de los Asháninkas que representan el 26%. La población jíbara (Awajún, Wampís, Achuar, Shapra) representan en total el 24% de la población indígena amazónica.

El Departamento de Amazonas, donde habita una buena parte de los pueblos Awajún y Wampís, actualmente encabeza las cifras del crecimiento de la pobreza en el Perú. El INEI informó recientemente que en el año 2008 la pobreza en el Perú se redujo de 39.3% el 2007 a 36.2% en el 2008 pero también sostuvo que en el Departamento de Amazonas la pobreza creció de 55% (2007) a 59.7%. La pobreza se ha reducido en 18 departamentos del Perú pero ha crecido en 6. El de Amazonas es el Departamento que lidera con 4.7% el crecimiento de la pobreza. Mientras el Perú tiene menos pobres, Amazonas tiene más pobres<sup>39</sup> (ver anexo No.3).

En lo que se refiere al Desarrollo Humano, Amazonas ocupa el puesto 19 de los 24 departamentos del Perú: los habitantes de Amazonas viven menos años, tienen menos escolaridad y logro educativo y su ingreso familiar per cápita es 25% menos que el promedio nacional. En materia de necesidades básicas insatisfechas las cifras también son bastante elevadas respecto de la desnutrición, el analfabetismo y las carencias de agua, desagüe y luz. Por otro lado, otro rasgo distintivo es que mientras el Perú es cada vez más urbano (74%), Amazonas es un departamento mayoritariamente rural (59,4%). Hoy sabemos que el centro de la pobreza y la falta de políticas de desarrollo se concentran en las áreas rurales del país.

Pero precisamente, los distritos más pobres de Amazonas se encuentran en la Provincia de Condorcanqui, ámbito de vida y desarrollo de los indígenas Awajún y Wampís del Cenepa. La última información de la pobreza por distritos y provincias del INEI publicadas en febrero de 2009 correspondientes al año 2007 señalan los siguientes indicadores de pobreza:

- Condorcanqui 76.3% (**El Cenepa 84.3%**, Río Santiago 80.7% y Nieva 70.7%);
- Bagua 53.8% (Imaza 78.1%);
- Utcubamba 49,7%.

Si hacemos un análisis del servicio de agua en viviendas y hogares del poblador de la provincia de Condorcanqui, el 87.4% consumen agua de un río, acequia o manantial, el 4.8% lo hace a través de pozos, el 2.1% consumen agua de un pilo público, y solamente en el distrito de Nieva el 1.1% de la población tiene red pública dentro de la vivienda.

Otro elemento importante a considerar son los servicios higiénicos en las viviendas. Los datos para el Distrito de Condorcanqui, demuestran que el 52.4% de las viviendas poseen “pozo ciego” para hacer sus necesidades, el 45.7% no tienen servicio higiénico, el 1.1% lo hacen sobre acequia o canal, y solamente el 0.7% de las viviendas tienen red público de desagüe dentro de la vivienda, o sea 37 viviendas que se ubican en la capital de provincia. En las viviendas y hogares del área rural ninguna tiene instalación de agua y desagüe, se abastecen agua de los ríos o quebradas y la eliminación de excretas lo hacen en campo abierto. La ausencia de estos servicios aumenta el riesgo de enfermedades y diarreas, en especial de los niños, en algunos centros poblados o comunidades nativas existen sistemas de redes de agua que son sólo entubados.

Respecto a la tasa de analfabetismo, la Provincia de Condorcanqui muestra la más alta tasa de analfabetismo en todos los grupos de edades: 16.0% en el grupo de 15-19 años de edad, 33.1% de

---

<sup>39</sup> “Informe técnico: Situación de la pobreza en el 2008”. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En: [http://censos.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza/2008/Informe\\_Tecnico.pdf](http://censos.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza/2008/Informe_Tecnico.pdf) (consultado el 29 de julio de 2009).

la población de 30 a 39 años de edad son analfabetos. Este mismo porcentaje tiene el grupo de edades de 40 a 64 años, y el 78.6% en el grupo de edades de 65 y más. Todas estas cifras son relativamente mayores en comparación con el resto de provincias del departamento de Amazonas. Para la cuenca del Cenepa el 67% de ciudadanos saben leer y escribir y el 33% no saben.

En los tres distritos de la provincia de Condorcanqui, la cantidad de personal sanitario que tenían los 3 Centros de Salud y los 49 Puestos de salud para el año 2000 eran: 4 médicos, 3 enfermeras, 5 personal no médico y 59 técnicos sanitarios. Podemos deducir entonces que la población indígena contaba con 1 médico para 9,807 habitantes; 1 enfermera para 13,077 habitantes y 1 técnico sanitario para atender a 665 habitantes lo que demuestra una dramática carencia de profesionales de salud para esta provincia. En cuanto a la infraestructura y equipamiento, los Centros de salud cuentan con locales inapropiados, con ambientes restringidos, tienen servicios de agua, energía eléctrica, línea telefónica comunitaria, equipo de cirugía mínimo. Mientras que en las Postas médicas estos problemas se agudizan, cuentan con un ambiente, no tienen servicio de luz ni agua, limitado equipamiento de servicios básicos, notándose principalmente este problema en las comunidades nativas.

Para el año 2000, la tasa de mortalidad alcanzó 2,5/1000 habitantes, constituyen las primeras causas Neumonía (10.6%), suicidio (8.6%), afecciones perinatales (8.3%) y las patologías quirúrgicas abdominales (7.1%). La tasa de mortalidad materna resulta elevada: 1.8/1000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad infantil también es elevada: 14.33/1000 niños menores de un año.

Estos indicadores económicos y sociales ilustran una permanente discriminación y exclusión sociales hacia las comunidades indígenas de esta zona y por consiguiente, una flagrante violación de la Convención.

## **XII. Prácticas de favorecimiento de la impunidad frente a la violencia cometida por fuerzas policiales contra indígenas Awajún y Wampís y pobladores mestizos**

A raíz de los trágicos acontecimientos del 05 de junio en Bagua, en el Departamento de Amazonas, visitó la zona una misión de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) compuesta por la Sra. Elsie Monge, Directora Ejecutiva de la Comisión Ecuamélica de Derechos Humanos, y el Sr. Rodolfo Stavenhagen, ex relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU. Asimismo, visitó el país el Sr. James Anaya, actual Relator sobre pueblos indígenas de la ONU. Ambas misiones internacionales observaron –de diferente modo- la existencia de una política pasiva e indiferente de parte del Gobierno respecto al uso excesivo de violencia cometido contra pobladores indígenas y mestizos y de su renuencia a investigar y aclarar las circunstancias en que se produjeron las víctimas civiles.

En entrevista publicada en el diario “La Primera” de fecha 22 de junio de 2009<sup>40</sup> (**ver anexo No.4**), los miembros de la misión de la FIDH sostuvieron explícitamente que existe una política de impunidad gubernamental respecto a los hechos de violencia cometidos contra los indígenas Awajún y Wampís así como contra pobladores mestizos:

---

<sup>40</sup> En: [http://www.diariolaprimeraperu.com/online/entrevista/hay-mas-muertos\\_40840.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/entrevista/hay-mas-muertos_40840.html) (consultado el 29 de julio de 2009).

**“- Periodista: ¿Las acciones del gobierno posteriores a la matanza de Bagua han estado dirigidas a ocultar lo ocurrido?**

**-E Monge:** La policía cercó el lugar durante varios días para que no ingrese nadie. Si no había nada que ocultar, entonces ¿por qué cerraron la zona durante cinco días?. El ocultamiento de los hechos es uno de los mecanismos de la impunidad. Hacia eso se va. El Estado es el responsable de ese ocultamiento de la verdad.

**-R Stavenhagen:** Este ocultamiento de lo ocurrido genera responsabilidad en las autoridades. Y lo más importante es que si se oculta la verdad, se genera mucha frustración y mucha rabia entre la población. (...) Este ocultamiento de la verdad demuestra que hubo un patrón muy serio de violaciones del derecho a la vida y de todos los derechos que tienen los ciudadanos.

**- Periodista: Ustedes han conversado con varias autoridades, ¿qué han respondido frente a las denuncias de muertos no reconocidos oficialmente y desaparecidos?**

**-R Stavenhagen:** No han dado ninguna explicación sobre eso. Nos han dicho que no tienen toda la información. Los funcionarios del gobierno con los que hemos hablado consideran que el asesinato de policías es un hecho delictivo demostrado y que va a ser perseguido. A lo demás tratan de no darle mucha importancia.

**- Periodista: ¿Cómo ha quedado la imagen del gobierno peruano luego de estos hechos?**

**-R Stavenhagen:** Su imagen se ha deteriorado considerablemente. Siento que eso el gobierno lo reconoce, porque el propio presidente ha pedido disculpas por los errores cometidos...

**- Periodista: ¿Eso es suficiente?**

**-E Monge:** Hay algunas rectificaciones, pero también hay señales negativas, como el ocultamiento de lo que pasó. (...)

**-R Stavenhagen:** Pedir disculpas no basta. Hay que hacer justicia. Hay un patrón organizado de violaciones de derechos humanos y detrás de eso hay responsables.

**- Periodista: ¿Hasta qué niveles del gobierno llegan esas responsabilidades?**

**-R Stavenhagen:** Eso es lo que hay que investigar y la justicia debe determinar las responsabilidades. Pero vemos que no se está investigando. El Estado es el responsable de la decisión que produjo estos hechos. No sé exactamente a qué niveles se toman esas decisiones, pero probablemente sea a un nivel muy alto.” (subrayados nuestros).

En Comunicado de Prensa de fecha 19 de junio de 2009, la misión de la FIDH ratificó estas declaraciones señalando formalmente entre sus conclusiones lo siguiente:

“En el transcurso del operativo policiaco de desalojo y sus secuelas se vulneraron diversos derechos humanos de la población indígena y civil. La fiscalía no ha investigado concienzudamente los homicidios y las lesiones graves producidos a civiles nativos y no nativos. Se advierte un intento de ocultamiento de los hechos que no debe conducir a la impunidad de quienes han sido responsables de ellos.” (subrayados y enfatizados nuestros).

De forma similar, el Relator James Anaya expresó en su informe “Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 05 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú” del 20 de julio de 2009 lo siguiente:

*“29. El Relator Especial observa con preocupación que, durante su visita, varios representantes del Gobierno, incluidos integrantes de la fiscalía y del Ministerio del Interior, indicaron que las investigaciones en curso se enfocaban principalmente, y hasta exclusivamente, en los posibles delitos de los manifestantes indígenas y no en posibles irregularidades de la policía y otros actores durante los sucesos del 5 de junio y días posteriores. Por su parte, la Defensoría del Pueblo se ha limitado a investigar y atender cuestiones humanitarias relativas a las condiciones de las personas afectadas por dichos acontecimientos, dejando a otras instituciones del Estado la investigación de los mismos tal como lo expresa en su informe y como le fue comunicado al Relator Especial. El Relator Especial toma nota de la reciente información proporcionada por el Gobierno según la cual el Ministerio Público iniciará “una investigación fiscal a raíz de los homicidios y lesiones ocasionadas por personal de la Policía Nacional en agravio de civiles”. (subrayado nuestro).*

Las aseveraciones de estos observadores internacionales independientes son particularmente graves, pues corroboran que las investigaciones oficiales se han concentrado exclusivamente en la parte indígena, a pesar de que la propia “Junta de Fiscales de Amazonas” ha determinado que el 05 de junio los indígenas no portaban armas de fuego.

Además, las responsabilidades políticas y legales sobre el origen de los hechos permanecen aún en la oscuridad e incertidumbre. Tal como señala el Relator:

*“28. En todo caso, pese a la información que se haya podido constatar sobre las condiciones de quienes presenciaron los sucesos del 5 de junio, aún queda mucha incertidumbre sobre los acontecimientos que generaron dichos sucesos. El simple hecho de que hubieran resultado en los eventos del 5 de junio varios muertos y heridos, y que no se hubiera esclarecido lo que llevó a estas bajas, ni se hubieran podido resolver por completo cuestiones sobre el paradero de todos aquellos presentes en los enfrentamientos, ha sido motivo de suma preocupación para el Relator Especial. Además, el Relator Especial destaca que durante su visita escuchó de las autoridades gubernamentales pertinentes entrevistadas versiones divergentes y carentes de coherencia acerca de la responsabilidad por las operaciones policiales que se iniciaron en los alrededores de Bagua el 5 de junio, lo que también habría que esclarecer.” (subrayado nuestro).*

Es debido a esta situación de no esclarecimiento de las muertes de civiles, que el Relator ha recomendado explícitamente “que se establezca una comisión especial e independiente para el esclarecimiento de los hechos del 5 de junio de 2009 y días posteriores, conformada por varias instituciones que tengan credibilidad para todas las partes involucradas y que cuente con representación indígena” que incluya “la participación de actores de la comunidad internacional en el trabajo”. Sin embargo, esta recomendación no ha sido implementada ni tampoco la actividad fiscal se ha orientado a la investigación de la intervención policial. Por lo mencionado, se solicita al Comité que pida del Estado peruano una explicación sobre todas las medidas tomadas a fin de esclarecer las causas de las muertes de civiles indígenas y mestizos, y no sólo las de los efectivos policiales fallecidos.

### **XIII. Declaraciones racistas graves y persistentes contra los pueblos indígenas por parte de personalidades públicas, periodistas y medios de comunicación fomentados y tolerados por el Gobierno.**

El reciente contexto general de violencia directa contra los pueblos indígenas ha venido acompañado de un persistente discurso racista por parte de autoridades del Gobierno y de diversos medios de comunicación, los cuales fortalecen y consolidan la percepción racista ya existente en la sociedad peruana hacia los indígenas. Y luego de los hechos del 05 de junio en Bagua, el Gobierno insistió de manera particular en criminalizar en base al origen étnico convirtiendo en sospechoso de terrorismo a todo ciudadano cuyo origen sea visiblemente indígena.

La sociedad peruana es muy racista lo cual es un hecho públicamente notorio. Lo volvió a demostrar recientemente un “Estudio sobre Percepción de Pueblos Indígenas en sectores de la opinión pública urbana” realizado en ámbitos urbanos de las ciudades de Lima, Chiclayo, Cusco y Pucallpa entre hombres y mujeres entre 20 y 50 años de edad pertenecientes a diferentes niveles socioeconómicos<sup>41</sup>. Dicho estudio demostró que la población peruana piensa que la diversidad cultural es una limitación para el desarrollo nacional, que la discriminación racial es un hecho natural e inevitable, y que hay ciertas razas y costumbres que son intrínsecamente mejores que otras.

En ese contexto, resulta particularmente grave que personalidades del propio Gobierno manifiesten sistemáticamente discursos racistas y que además se inhiban de aplicar la ley penal sobre discursos racistas que incitan al genocidio y la violencia contra los pueblos indígenas. Citamos aquí solamente los ejemplos más graves y más recientes (ver anexo No.5):

#### **Recientes discursos e imágenes racistas en destacados medios de comunicación capitalinos:**

- Artículo “¡Pobrecitos chunchos! y otras torpezas” (Diario “Correo”, 08 de noviembre de 2008), en el que un columnista insulta a los indígenas peruanos y a sus símbolos culturales.
- Portada “¡Qué nivel! Urge “Coquito” para Congresista Supa” (Diario “Correo”, 22 de abril de 2009), en el que se denigra a una Congresista indígena andina por sus fallas de ortografía al escribir en idioma castellano, siendo su idioma materno el Quechua.
- Artículo “Tacnopunoqueguanos y otras peruanazas” (Diario “Correo”, 11 de julio de 2009), en el que un columnista insulta a los indígenas del Altiplano peruano.
- Portada “Chunchos bamba” (Revista “Caretas”, 21 de agosto de 2008), en el que se utiliza el término despectivo “chuncho” para denigrar la protesta indígena amazónica.

#### **Recientes discursos e imágenes racistas en personalidades destacadas del Gobierno:**

- Presidente Alan García (28 de octubre de 2007): *“contra el petróleo, han creado la figura del nativo selvático 'no conectado'; es decir, desconocido pero presumible, por lo que millones de hectáreas no deben ser exploradas, y el petróleo peruano debe quedarse bajo tierra mientras se paga en el mundo US\$90 por cada barril. Es preferible para ellos que el Perú siga importando y empobreciéndose”*.<sup>42</sup>
- Presidente Alan García (25 de noviembre de 2007): *“Cada año, al reducirse los ríos de la selva, aparecen las playas o restingas, una tierra de nadie pero con humedad y fertilizantes traídos por los ríos desde los Andes. Son aproximadamente dos millones de hectáreas que*

<sup>41</sup> En: [http://www.dailymotion.com/video/x96myk\\_informe-oxfam\\_news](http://www.dailymotion.com/video/x96myk_informe-oxfam_news) (consultado el 29 de julio de 2009).

<sup>42</sup> Artículo “El síndrome del perro del hortelano”, Diario El Comercio, 28 de octubre de 2007.

*el Estado debería otorgar por venta o alquiler en lotes de gran dimensión para el cultivo del arroz, que está salinizando las tierras de la costa*".<sup>43</sup>

- Presidente Alan García (25 de marzo de 2009): *"Una sociedad [la peruana] que tiene elementos psicológicos de derrotismo un poco mayores que los que puedan tener los señores brasileños que tienen más sol, más componente negro y más alegría que nosotros los andinos"; "nosotros somos un país andino, es decir un país esencialmente triste"; "no somos como los colombianos que son hiperactivos, tienen mezcla de español del norte vascongado y catalán más mayor componente negro y un poco de antropófago primitivo"; "nosotros somos tristes y aquí todo está mal siempre"*.<sup>44</sup>
- Presidente Alan García (05 de junio de 2009): *"Ya está bueno, estas personas [los indígenas amazónicos en protesta] no tienen corona, no son ciudadanos de primera clase que puedan decirnos 400 mil nativos a 28 millones de peruanos tú no tienes derecho de venir por aquí, de ninguna manera, eso es un error gravísimo y quien piense de esa manera quiere llevarnos a la irracionalidad y al retroceso primitivo"*.<sup>45</sup>

Luego de los sucesos de Bagua, el Gobierno elaboró un spot televisivo altamente racista y ofensivo que inclusive criminalizaba el hecho de ser indígena asociando esta condición étnica con el ser salvaje, terrorista y extremista. El spot tuvo que ser retirado y provocó la renuncia de una Ministra de Estado pues su contenido se consideraba agudamente racista, polarizador y ofensivo.

#### **XIV. El derecho al Territorio de los Pueblos Indígenas en el derecho internacional**

Para los pueblos indígenas, al igual que cualquier otro pueblo del mundo, el territorio es mucho más que un derecho de propiedad, es una reivindicación ligada con su existencia misma como sujeto colectivo, respaldada y legitimada por el derecho internacional público. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, recientemente aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, abona en ese sentido.<sup>46</sup>

El derecho internacional establece una serie de condiciones y parámetros especiales al interpretar y aplicar los derechos de los pueblos indígenas, toda vez que –dada su situación histórica de exclusión o marginación- requieren de un conjunto de medidas adicionales para que gocen sus derechos humanos sin discriminación. En lo referido al territorio, se otorga a los pueblos indígenas un estándar de protección mayor, considerando la conexión única y muy particular que mantienen con sus tierras y recursos. Este estándar superior conlleva limitaciones sustanciales, o condicionantes muy claras, sobre el ejercicio de los poderes del estado en cuanto a la utilización productiva de dichos territorios indígenas.

Es así que las condicionantes establecidas por el Convenio 169-OIT, la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, se convierten en elementos sustanciales del derecho al territorio; **al obviarlas, el Estado no solo incumple con una formalidad que puede resolverse**

<sup>43</sup> Artículo "Receta para acabar con el perro del hortelano", Diario El Comercio, 25 de noviembre de 2007.

<sup>44</sup> En: <http://www.youtube.com/watch?v=56Ea1qjiB0s> (consultado el 29 de julio de 2009).

<sup>45</sup> En: <http://www.peru.com/noticias/portada20090605/37781/Presidente-Alan-Garcia-advierde-a-nativos-Ya-esta-bueno-de-protestas> (consultado el 29 de julio de 2009).

<sup>46</sup> Resolución de la Asamblea General, 61/295 (13 septiembre 2007).

**posteriormente**, sino que configura una discriminación en el goce de los derechos humanos de estas poblaciones; en el caso particular se está poniendo en riesgo la propiedad transgeneracional y la salud de los pueblos Awajún y Wampís con la adopción de decisiones sobre su territorio que no han sido debidamente ponderadas con ellos en cuanto al impacto ambiental y social de las mismas.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es claro al afirmar que el territorio comprende la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de forma permanente o esporádica. La idea de hábitat alude a un lugar en condiciones apropiadas para la vida de una comunidad, respetando las diversas formas de relacionarse con la naturaleza que ha desarrollado cada pueblo. Diversos organismos del sistema internacional de protección de los derechos humanos han señalado la vinculación existente entre el reconocimiento y respeto por los derechos indígenas y tribales a las tierras y recursos con los derechos a la integridad cultural y la vida. El Comité de Derechos Humanos de la ONU como la Comisión Interamericana y la Corte de Derechos Humanos han expresado la importancia de reconocer y proteger la relación especial que existe entre las poblaciones indígenas y sus tierras ancestrales.

Es así que, al relacionar el derecho de propiedad con los principios y criterios que ordenan el conjunto de los derechos indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha observado que:

*“Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.”<sup>47</sup>*

## **XV. Incompatibilidad jurídica entre la legislación nacional minera y los derechos indígenas.**

Existe una esencial incongruencia normativa que no se produce únicamente entre normas mineras y las que reconocen derechos indígenas sino también entre aquéllas y las normas ambientales<sup>48</sup>.

A pesar de la vigencia formal de las normas que reconocen los derechos indígenas, como el Convenio 169 de la OIT, y de la miríada jurisprudencial internacional que ratifica la obligación de los estados de respetarlos, el Estado peruano (y las empresas de industrias extractivas) sigue actuando de manera autárquica, guiándose únicamente por los cánones de la normatividad sectorial y sus intereses como promotor de la inversión. Es así que a principios de los años 90s, el gobierno de Alberto Fujimori tomó la decisión de “sectorializar” la gestión y el control ambiental de las actividades mineras y de hidrocarburos, **dejando en manos del MEM la creación de normas ambientales**. Otra forma de debilitar la regulación ambiental fue delegando la función de fiscalización y control en

---

<sup>47</sup> Véase el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Sentencia del 31 de agosto de 2001, Corte I.D.H. (Ser. C) No. 79 (2001).

<sup>48</sup> Sobre el particular, ver el Informe N° 009-2007-DP/ASPMA.CN de la Defensoría del Pueblo sobre la Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales en la Amazonía Peruana (2007).

empresas privadas contratadas por el Sub-sector Minería y el OSINERGMIN. La “tercerización” de una de las funciones más importantes del Estado, como es la fiscalización, ha contribuido a privatizar la gestión ambiental y diluir la responsabilidad del Estado en el cuidado del medio ambiente. Esta fórmula se ha extendido a leyes que regulan otros recursos como el agua, etc. El resultado es que la legislación minera es incompatible con los derechos indígenas reconocidos internacionalmente.

La primera etapa de la actividad minera que es el cateo y prospección presenta ya estas incompatibilidades. El Decreto legislativo N° 109 o Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (D.S. 014-92-EM, en adelante denominado “LGM”) no solicita a los interesados permiso o autorización para el cateo y prospección. Sólo establece algunas restricciones para la realización de estas actividades. Por un lado, no pueden realizarse donde existen concesiones mineras anteriores, áreas donde no se admiten denuncias, ni terrenos cercados o cultivados, salvo permiso otorgado por su poseedor o propietario. Por otro, tampoco se permiten estas actividades en zonas urbanas o de expansión urbana, zonas de reserva para defensa nacional, zonas arqueológicas o bienes de uso público, salvo autorización de las autoridades (artículo 2°).

Con respecto a las Áreas Naturales Protegidas (ANP), no se admiten solicitudes para el aprovechamiento de recursos minerales en las ANP clasificadas como de uso directo si se demuestra que esta actividad no es compatible con los objetivos de las mismas. En las ANP de uso indirecto no se permite la extracción de recursos naturales ni modificaciones al ambiente (artículo 21, a y b de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas). Las actividades en zonas de amortiguamiento o zonas adyacentes a las ANP en teoría no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del ANP y para ello deben tomar en cuenta las disposiciones establecidas en el Plan Maestro y la comprobada inocuidad de la actividad mediante una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) (artículo 25° de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas).

Pero estas normas sectoriales crean un problema para los propietarios de la superficie territorial donde se realiza el cateo o la prospección. **Si los dueños son pueblos indígenas, el problema se hace aún más complejo en la medida que aquí debería aplicarse la norma establecida en el artículo 15, inciso 2 del Convenio 169 de la OIT:**

*“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, **antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras**. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.*

La norma del Convenio 169 es bastante clara, pues indica que en estos casos la consulta debe realizarse antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos existentes en sus tierras. Esto no es lo que ha ocurrido en el distrito de Cenepa, departamento de Amazonas, donde la compañía minera Afrodita (propiedad de Dorato Perú SAC, la

cual es a su vez subsidiaria de la empresa canadiense Dorato Resources Inc.) ha iniciado sus labores de prospección sin la consulta a las comunidades indígenas de la zona.

En efecto, en un comunicado de AIDSESEP fechado el 19 de setiembre de 2008 se indica que la empresa Dorato Perú SAC, a través de Afrodita, había ingresado a territorios ancestrales y titulados de las comunidades que habitan esta área sin contar con autorización de los propietarios de la superficie territorial. Los ingresos a territorios indígenas sin efectuar consulta previa han ocasionado los graves incidentes con peligro para vidas humanas ya mencionados en esta solicitud de Acción Urgente.

Y es que para realizar labores de prospección, la legislación minera no demanda de las empresas mineras ningún requisito relacionado con la elaboración de Estudios Ambientales. Es más, el artículo 2° de la LGM indica “el cateo y la prospección son libres en el territorio nacional”; aunque enseguida, el artículo menciona que no se puede realizar estas actividades en terrenos cercados o cultivados<sup>49</sup>, salvo permiso otorgado por su poseedor o propietario.

Para los efectos de las normas sectoriales se debe contar con el permiso del propietario de un terreno cercado o cultivado. Pero el problema no termina allí, pues los territorios de las comunidades nativas y pueblos indígenas, por sus características físicas, no pueden ser cultivados en su totalidad ni tampoco cercados. En ese sentido, el artículo 2° de la LGM no recoge las particularidades de los terrenos de propietarios colectivos de la Amazonía, desprotegiendo sus derechos a la tierra.

Tampoco se condice con el artículo 14 (1) del Convenio 169 de la OIT, que indica lo siguiente:

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

Los artículos 14(2) y 14(3) especifican normas para la protección de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos indígenas que no sólo amparan tierras tituladas sino también territorios no titulados pero que forman parte del patrimonio territorial ancestral. En ese sentido, el artículo 13(2) del Convenio 169 establece que:

*“La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.”*

---

<sup>49</sup> Es increíble constatar que desde 1924 la legislación minera no ha cambiado su visión del país, pues como podemos comprobar la misma norma del artículo 4° del Código Minero de 1924 se reproduce en el artículo 2° de la LGM vigente en la actualidad. Ello demuestra que el sector minero no tiene una visión real del país en el que supuestamente debe regir.

Las diferencias entre las normas mineras y las que protegen los derechos indígenas son evidentes. El artículo 2° de la LGM restringe las autorizaciones para el cateo y prospección a los terrenos cercados y cultivados si el titular minero no cuenta con el permiso de los dueños. Ello no sólo desprotege las tierras tituladas de las comunidades y pueblos indígenas que no pueden ser cercadas ni cultivadas, sino también aquellas que no están tituladas y las que ellos ocupan o utilizan de alguna otra manera, como la zona del Área Natural Protegida Zona Reservada Santiago Comaina (ZRSC).

Parte del Área Natural Protegida ZRSC que no fue incluida dentro del área reconocida para la creación del Parque Ichigkat Muja, *desde el ángulo de la normativa nacional* quedaría desprotegida de la legislación ambiental y de Áreas Naturales Protegidas, pues no es considerada de uso indirecto. En la medida que esta área también forma parte del hábitat de las regiones que los Wampis y Awajún utilizan, mas bien debería ser protegida mediante una interpretación integral de los artículos 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT.

Otra norma sectorial, como el artículo 5° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (D.S. 020-2008-EM) establece que

*“Antes de iniciar actividades de exploración minera, el titular debe contar con el correspondiente estudio ambiental aprobado, con excepción de las actividades de cateo y prospección que son libres en todo el territorio nacional...”*

Asimismo, el artículo 19° del D. S. 020-2008-EM indica que

*“no requieren previa aprobación de un estudio ambiental, las actividades de cateo y prospección que causan ninguna o ligera alteración a la superficie, tales como estudios geológicos, geofísicos, geoquímicos, levantamientos topográficos, la recolección de pequeñas cantidades de muestras de rocas y minerales de superficie, utilizándose en estas actividades mineras instrumentos o equipos que pueden ser transportados a mano sobre la superficie y sin causar mayor alteración que la originada por el tránsito ordinario de las personas...Las actividades de cateo y prospección deben desarrollarse respetando los derechos de la población local y adoptando las medidas necesarias para evitar o minimizar cualquier perturbación que se pudiera generar sobre las actividades socioeconómicas y culturales de la zona.”*

Es importante resaltar que en esta etapa no se requiere de una concesión. El Reglamento de Procedimientos Mineros (D.S. 018-92-EM) sólo exige que se presente un petitorio minero a la Dirección General de Minería (DGM) solicitando un área para prospección minera.

En cuanto a las incompatibilidades en la etapa de exploración, el artículo 8° de la LGM establece que la *“exploración es la actividad minera tendiente a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores de los yacimientos minerales”*. La exploración es una actividad más intrusiva que el cateo y la prospección, dependiendo de la zona explorada. En muchos casos implica la perforación del suelo y el uso de dinamita. Se puede hacer canales, vías y hasta trincheras para recoger la información geológica necesaria. La minería proyectada en el territorio Awajún y Wampís es muy probablemente la más impactante de ellas: la minería a tajo abierto.

**Los instrumentos ambientales que garantizarían una explotación aurífera sin contaminación no garantizan los derechos humanos de los pueblos indígenas como ya hemos señalado en el apartado de esta Solicitud.**

De acuerdo al reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-metalúrgica (D.S. 016-93-EM) del 28 de abril de 1993, los Estudios de Impacto Ambiental *“deben efectuarse en proyectos para la realización de actividades en concesiones mineras, de beneficio, de labor general y de transporte minero, que deben evaluar y describir los aspectos físico-naturales, biológicos, socio-económicos y culturales en el área de influencia del proyecto, con la finalidad de determinar las condiciones existentes y capacidades del medio, analizar la naturaleza, magnitud y prever los efectos y consecuencias de la realización del proyecto, indicando medidas de previsión y control a aplicar para lograr un desarrollo armónico entre las operaciones de la industria minera y el medio ambiente.”*

El valor dado a los Estudios de Impacto Ambiental en la legislación nacional es injustificadamente muy alto. Ello supone su “infalibilidad”; es decir, que la seguridad ambiental de la población depende de que se cumplan escrupulosamente sus estipulaciones respecto a los riesgos previstos. Sin embargo, un informe del año 2006 denominado *“Comparison of Predicted and Actual Water Quality in Hardrock Mines”* (Estudio comparado de la calidad del agua prevista y real en minas de rocas ígneas) pone en duda la validez de los EIA para identificar científicamente los riesgos y prevenirlos. En efecto, el informe reveló que la mayoría de minas de metal en los EEUU contaminan el agua limpia, a pesar de que los Estudios de Impacto Ambiental indicaban lo contrario. La Ley Federal de ese país exige que se use métodos científicos para predecir los impactos ambientales de las minas antes de que se otorgue el permiso para operar. Sin embargo, indica el informe, el 76% de las 25 minas que se estudiaron contaminaron las fuentes de agua cercanas en niveles que excedían los estándares permitidos de calidad del agua, aún cuando los EIA afirmaban que todas las minas cumplirían con dichos estándares.

Dichos instrumentos ambientales tampoco contemplan el respeto del derecho a la consulta contenido en el Convenio 169 ni a la obtención del consentimiento reconocido en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas.

La legislación ambiental establece la consulta como un mecanismo de participación ciudadana en la adopción de decisiones y políticas, leyes y proyectos que pueden causar daños al medio ambiente. La consulta, la participación ciudadana y el acceso a la información están establecidos en los artículos 41 y siguientes de dicha ley. Pero a pesar de que la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental se propuso unificar las normas sobre los EIA y la participación, **el MEM ha continuado creando normas sectoriales ad-hoc que signifiquen poco o ningún riesgo para la promoción de la inversión.** Algo similar sucede respecto a la adecuación de las normas sectoriales del MEM a la legislación internacional relacionada con los derechos de los Pueblos Indígenas. No obstante los esfuerzos de las organizaciones sociales por integrar estas normas, el MEM se ha negado sistemáticamente a legislar de acuerdo a los estándares sobre derechos

indígenas ya reconocidos internacionalmente<sup>50</sup>, optando más bien por establecer su propia interpretación de la participación y la consulta.

Uno de los aspectos de estos instrumentos ambientales que colisionan con los derechos indígenas es el referido al derecho a la participación. Al respecto, actualmente, está vigente el Decreto Supremo 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minería. En esta norma, el derecho a la consulta consiste en lo siguiente:

- 1) [Es el] Proceso participativo con reuniones con la “sociedad civil”, empresas del sector, prepublicación de propuestas por dos meses en la página web del MEM. Esto llevó a la aprobación del nuevo “Reglamento de Participación Ciudadana”.
- 2) En el reglamento no se usa el término pueblos indígenas (comunidades campesinas y nativas), sino “poblaciones involucradas en los procesos de definición, aplicación de medidas, acciones o toma de decisiones de la autoridad competente relativas al desarrollo sostenible de las actividades mineras”.
- 3) El texto no menciona la participación efectiva y significativa, sino la “participación responsable”.
- 4) La definición de Participación Ciudadana y Consulta en dicha norma es la siguiente:

*“Los mecanismos de participación ciudadana deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de conocer, con anterioridad, al inicio y realización de la actividad minera, si los intereses de los pueblos indígenas o comunidades campesinas que habitan en el área de influencia de las actividades mineras proyectadas son resguardados y en qué manera. Sin embargo, la consulta no otorga a las poblaciones involucradas un derecho de veto a las actividades mineras o a las decisiones de la autoridad”.*

Esta definición no incluye lo establecido en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT respecto al objetivo de la consulta, sin cuya mención no tiene ningún sentido su realización. El objetivo de la consulta según el Convenio es llegar a un acuerdo o consentimiento sobre las medidas propuestas.

- 5) Consigna como principios el derecho a la participación, acceso a la información, principio de respeto a la diversidad cultural, principio de no discriminación, principio de vigilancia ciudadana, principio de diálogo continuo. El problema es que el reglamento se refiere a poblaciones involucradas en general y no a los pueblos indígenas. Ello perjudica los intereses y derechos específicos de estos pueblos y los disuelve en el concepto más amplio de “poblaciones involucradas”, bajo un malentendido principio de no discriminación.
- 6) Para intervenir en el proceso de participación ciudadana, el Reglamento establece competencias; es decir, requisitos. No se toma en cuenta las normas, costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas.

---

<sup>50</sup> Un ejemplo de ello fue la serie de reuniones fallidas entre el MEM, la Sociedad de Minería y Petróleo y AIDSESEP desde el año 1998 para lograr un Reglamento consensuado de procedimiento de consulta y participación para las operaciones de hidrocarburos. El MEM descartó la Propuesta de Reglamento de Procedimientos de Consulta y Participación para las Operaciones Hidrocarburíferas en los Territorios de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana presentada por AIDSESEP, en el marco de la mesa de trabajo convocada por el MEM. Este documento incluye de manera significativa varios artículos del Convenio 169.

- 7) **La participación ciudadana se considera con posterioridad al otorgamiento de la concesión minera.** Ello va en contra de lo establecido en el Convenio 169, que indica que “La consulta deberá ser realizada antes de que se aprueben los programas de exploración o explotación de estos recursos” (artículo 15).
- 8) Los mecanismos de participación que dispone el reglamento se aplicarán antes y durante la elaboración y la presentación del EIA, pero no dice que haya una obligación de considerar la opinión de los afectados para efectos de mitigación o modificación de las acciones a seguir (artículo 6 y 15 del Convenio 169 de la OIT, y jurisprudencia de la Corte Interamericana). En el proceso de evaluación del EIA a cargo de la autoridad competente también se aplicarán mecanismos de participación. El plan de participación ciudadana lo propone la empresa y lo aprueba la autoridad. No hay participación de los pueblos indígenas en éste.
- 9) Durante la ejecución del proyecto minero, el plan de participación ciudadana deberá incluir los mecanismos de participación que se desarrollarán y que será evaluado junto con el EIA y debe concordar con el Plan de Relaciones Comunitarias que presente la empresa. Estos documentos son elaborados por la empresa. También se considera la participación ciudadana cuando se cierran las minas, pero no hay mecanismos de participación en la fase de exploración.

Según las normas del Convenio 169, los mejores estándares de la práctica de los Estados sobre la consulta, así como la jurisprudencia nacional e internacional<sup>51</sup>, estas normas no configuran el derecho de consulta libre, previa e informada pues no recogen su contenido establecido en el Convenio 169, ni en la jurisprudencia internacional. Es más, sus disposiciones afectan la lógica intrínseca que anima al Convenio, al concentrar en las autoridades y las empresas todas las funciones propositivas respecto a la participación de las “poblaciones afectadas”. Tampoco incorporan el derecho al consentimiento libre, previo e informado.

Algunos funcionarios del Ministerio de Energía y Minas no tienen información acerca de los pueblos indígenas que habitan en el área de las concesiones o que usan ese espacio de alguna u otra manera, y cuando la tienen, generalmente favorecen a los proyectos mineros o de hidrocarburos.<sup>52</sup> Suelen asumir que los pueblos indígenas son menos importantes que la explotación minera.

Con respecto al derecho de consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT, piensan que los procesos de consulta deberían ser realizados después que se otorgan las concesiones; mientras los pueblos indígenas y sus organizaciones sostienen que deberían ser realizados antes de otorgar las concesiones, de lo contrario no tendría sentido expresar su opinión. Así también lo indica claramente el artículo 15 inciso 2 del Convenio 169 de la OIT.

Finalmente, respecto a la cuarta y última etapa de la actividad minera, el cierre de minas, el artículo 7° del Reglamento para el cierre de minas (D.S. 033-2005-EM) indica que éste debe someterse a un proceso de participación ciudadana que el Reglamento entiende como:

a) publicación de anuncios

---

<sup>51</sup> El artículo V del título preliminar del Código Procesal Constitucional peruano, considera que la jurisprudencia de los fueros internacionales es parte del “bloque de constitucionalidad”.

<sup>52</sup> Véase el documento del MEM titulado “Opinión del Perú sobre el Informe Final de la Revisión de las Industrias Extractivas (RIE) al Banco Mundial”. Ministerio de Energía y Minas del Perú. Febrero, 2004.

- b) avisos radiales
- c) entrega del plan de cierre a autoridades regionales
- d) entrega de constancias a la autoridad
- e) acceso al expediente del plan de cierre de minas

Como se advierte, nuevamente se trata de un enfoque sectorial que no tiene en cuenta las normas de jerarquía superior contenidas en el Convenio 169.

## **XVI. Normas Internacionales y jurisprudencia aplicable a la Acción Urgente**

El Estado peruano ha ratificado numerosos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que se relacionan con la presente solicitud. En particular, consideramos que en el presente caso se ha configurado una vulneración del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Sobre los alcances de este artículo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas declaró que:

*“El Comité está preocupado por proyectos hidroeléctricos y otros proyectos de desarrollo que puedan afectar el estilo de vida y los derechos de personas pertenecientes a los mapuches y otras comunidades indígena(...) Por lo tanto: Cuando se planifican acciones que afectan a miembros de comunidades indígenas, el Estado Parte debe prestar una atención primaria a la sostenibilidad de la cultura y estilo de vida indígenas y a la participación de los miembros de las comunidades indígenas en las decisiones que los afecten...”<sup>53</sup> (subrayado de los peticionarios).*

Como ya hemos señalado, las consideraciones especiales en cuanto a las decisiones que el Estado adopta en los territorios indígenas, forman parte de los elementos que garantizan su propiedad colectiva, y al incumplirlos se vulnera este derecho.

De manera especial para esta solicitud, debemos tomar en consideración dos informes elaborados por el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. El primero contiene las “Observaciones sobre la situación de la Comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá)” de 12 de mayo de 2009. En relación a la carencia de consulta previa respecto del inicio de proyectos de infraestructura, **cuyo criterio es igualmente aplicable al procedimiento administrativo de otorgamiento de concesiones mineras**, el Relator afirmó:

*“17. En la evaluación de la presente situación, se destaca que ni Charco la Pava ni las otras comunidades afectadas por el proyecto hidroeléctrico Chan 75 fueron consultadas con el objetivo de alcanzar su consentimiento previo en relación con las decisiones de crear el BPPS o de realizar el proyecto hidroeléctrico, decisiones ambas que impactan significativamente la vida de estas comunidades. El Estado y la empresa enfatizan que sí se han llevado consultas con los miembros de las comunidades en las áreas a ser inundadas acerca de las condiciones de su reasentamiento, de acuerdo a lo estipulado en la resolución administrativa mencionada. Pero ambos confirman que las comunidades no fueron*

---

<sup>53</sup> Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: Chile 30/03/1999; párrafo 22.

*consultadas directamente acerca de si, en primer lugar, debería o no otorgarse la concesión para el proyecto hidroeléctrico y llevarse a cabo el traslado de sus habitantes.”*

En el mismo sentido la CIDH, en aplicación de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha determinado<sup>54</sup> que

*“se debe consultar con [los pueblos indígenas] en las primeras etapas del plan...y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad”.*

El Relator Especial para Indígenas también sostiene que el deber de consultar de manera previa constituye un deber estatal aún cuando se afecten tierras no tituladas:

*“25. (...) el hecho de que el área esté fuera de una comarca [titulada, n.a] no justifica la falta de aplicación cabal del derecho a la consulta libre, previa e informada. Independientemente del carácter jurídico que en el ámbito del derecho interno puedan tener las tierras y recursos naturales en cuestión, cuando un proyecto tiene un impacto significativo sobre la vida o existencia de comunidades indígenas, como es el caso de la inundación de los lugares donde viven y llevan a cabo actividades para su subsistencia y del reasentamiento de sus miembros, la consulta deberá realizarse con el fin de conducir al consentimiento de las comunidades afectadas antes de la aprobación del proyecto, tal como lo señalan la Declaración de la ONU en sus artículos 10 y 19, y el Convenio 169 de la OIT.”*

Y ello es así, porque

*“45. Bajo los criterios de derecho internacional aplicables, los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre las tierras y los recursos naturales no se limitan a las áreas, como son las comarcas, ya tituladas o delimitadas por el Estado a favor de estos pueblos. Independientemente de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico interno, el derecho internacional establece que los pueblos indígenas tienen derechos a las tierras y los recursos naturales que han utilizado u ocupado tradicionalmente, y que el Estado tiene la obligación de reconocer y proteger estos derechos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido estos derechos y la obligación correlativa de los Estados de protegerlos, **estableciendo que la posesión tradicional de las tierras se ve amparada como derecho de propiedad** en virtud del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>28</sup>. Por su parte, en términos similares a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT, el Convenio 107 establece en su artículo 11 que “[s]e deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas”.*

En cuanto a las responsabilidades empresariales privadas mencionadas en el caso panameño y que son exigibles también para el caso de la presente petición, el Relator recuerda que

*“55. Aparte de lo establecido en el derecho interno, las empresas privadas deben actuar conforme a las normas internacionales de derechos humanas relevantes a sus actividades. En términos estrictamente jurídicos, salvo en algunas excepciones, el derecho internacional*

---

<sup>54</sup> Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam, *supra*, párr. 134.

*no impone responsabilidad directa a las empresas con relación a los derechos humanos. No obstante, las empresas privadas están sujetas de forma creciente a una evaluación de su comportamiento dentro del marco de las normas internacionales de derechos humanos, al tiempo que existe una expectativa cada vez mayor de que las empresas acaten estas normas dentro de sus esferas de conducta e influencia, expectativa que ha sido manifestada por la sociedad civil internacional, las instituciones internacionales de protección de derechos humanos, los Estados y las propias empresas”,*

*“56 (...) En aquellas situaciones en las que las actividades empresariales tengan impactos de gran magnitud sobre las comunidades indígenas, como es el presente caso, no es aconsejable que las empresas desconozcan las normas internacionales relativas a los derechos humanos de los pueblos indígenas, en particular las que han sido expuestas en las presentes observaciones. Al desconocer dichas normas, las empresas serían vulnerables a la pérdida de tiempo y de recursos económicos y, en muchos casos, a daños a su imagen corporativa de empresas socialmente responsables.”*

Finalmente, respecto a las concesiones mineras otorgadas mediante procedimientos administrativos inconsultos **y en relación a las normas legales que han motivado la protesta indígena amazónica de agosto de 2008 y de abril-junio de 2009 en el Perú**, en esta solicitud resulta pertinente recordar lo subrayado enfáticamente por el Relator Especial para el caso de la reforma constitucional Chilena:

*“6. La obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas con carácter previo a la adopción de medidas legislativas, administrativas o políticas que afecten directamente sus derechos y sus intereses está firmemente asentada en el derecho internacional de los derechos humanos. El incumplimiento de la norma de consulta, o su realización sin observar sus características esenciales, compromete la responsabilidad internacional de los Estados. Asimismo, en países como Colombia o Costa Rica, el incumplimiento de la consulta y sus requisitos esenciales **implica la nulidad de derecho público de los procedimientos, actos y medidas adoptadas.**”<sup>55</sup>*

Esto que se afirma en relación a un procedimiento de producción normativa de rango constitucional como es un proyecto de reforma de la Constitución chilena, con mayor razón puede sostenerse de los Decretos Legislativos infra-constitucionales emitidos por el Gobierno que no fueron consultados por los pueblos indígenas en general, y no sólo con los pueblos Awajún y Wampís. Efectivamente, como afirma el Relator:

*“20. En el caso de la adopción de una medida legislativa, y dependiendo de los procedimientos constitucionales del país del que se trate, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas iniciales siempre que tengan relación con las ideas matrices de la medida en cuestión.”<sup>56</sup>*

---

<sup>55</sup> “Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile”. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, 24 de abril de 2009. Enfatizados y subrayados nuestros.

<sup>56</sup> *Ídem.*

## CONCLUSIÓN Y SOLICITUD

Por las razones arriba expuestas, a fin de evitar más incidentes conflictivos y facilitar el inicio de un proceso de reconciliación entre los pueblos Awajún y Wampís y el Estado peruano, basado en el respeto de los derechos humanos y la legalidad, y consistentes con los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y sus procedimientos de Acción Urgente, nos permitimos solicitar al Comité que realice las siguientes acciones:

- a) Adopte una comunicación de Acción Urgente al Estado peruano expresando su profunda preocupación en torno a la situación de las concesiones mineras tituladas y en trámite de otorgamiento (cuya relación se anexa a la presente solicitud) afectando la propiedad territorial de los pueblos Awajún y Wampís, poniendo en riesgo su vida, cultura, salud y sus tierras ancestrales con las que mantienen vínculos tanto espirituales como culturales y de las cuales obtienen recursos para su subsistencia.
- b) Solicite que Perú, presente una explicación detallada ilustrando la manera en que viene implementando el derecho a la consulta en la legislación administrativa de otorgamiento de concesiones mineras e hidrocarburíferas en dicha zona.
- c) Solicite que el Estado reanude inmediatamente los procesos de titulación territoriales a favor de las comunidades Awajún y Wampís y asimismo, que rectifique el área del Parque Nacional Ichigkat Muja, categorizando su extensión de acuerdo al resultado de los acuerdos bilaterales emanados de los talleres participativos realizados con los pueblos indígenas consultados (152,873.76 Ha.).
- d) Solicite al Gobierno Peruano la implementación de las obligaciones que contrajo al suscribir la Convención, el Convenio 169-OIT, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, los Protocolos de derechos y las Convenciones respectivas en particular la realización de procesos de consulta con los pueblos indígenas antes del inicio de cualquier proyecto minero o del otorgamiento de cualquier concesión minera en sus territorios.
- e) Exhorte al Gobierno Peruano y demás autoridades estatales que se abstengan de realizar o de autorizar a terceros toda actividad extractiva que podría resultar en la afectación de la vida, la cultura, la salud la propiedad ancestral de los pueblos indígenas.
- f) Solicitar al Gobierno peruano que explique de manera detallada cómo ha implementado el derecho a la consulta y el deber de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación a la aprobación de las medidas legislativas que las afectan; particularmente en relación a los proyectos de ley sobre derecho a la consulta que se encuentra analizando en el Poder Legislativo y a los decretos legislativos que fueron objeto de la protesta indígena amazónica entre abril y junio de 2009.
- g) Pida al Gobierno de Perú informar al Comité sobre las medidas que viene implementando para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones del Comité, la respuesta a sus preocupaciones expresadas en su informe de 1999, y la toma de las medidas necesarias

para hacer efectivo para los pueblos indígenas que habitan el distrito fronterizo del Cenepa, los derechos afirmados por artículo 5 de la Convención.

h) Conforme a la autoridad investida al Comité bajo el Artículo 65 de sus reglas de procedimiento, solicitar al Gobierno de Perú que brinde información oportuna sobre este caso, para que pueda ser revisado por CEDR durante su próxima Sesión, en la línea de obtener **“información sobre las causas profundas y consecuencias del hecho desde el punto de vista del Estado parte y su progresión en los días posteriores a los mencionados en la Memoria”** enviada en fecha 8 de junio de 2009 por la Misión Permanente del Perú ante Naciones Unidas en Ginebra, donde se describen los hechos ocurridos el 05 de junio de 2009 en Bagua, Perú.

Las organizaciones solicitantes agradecen al Comité por la atención que merezca esta solicitud y quedan a su disposición para responder a cualquier otra consulta que pudiera necesitar ser absuelta así como a presentar cualquier documento adicional que se nos solicite para efectos de mejor ilustrar lo afirmado en esta petición.



Zebelio Kayap Jempekit  
DNI. N° 40471527  
PRESIDENTE

**ZEBELIO KAYAP JEMPEKIT**  
**D.N.I. N° 40471527**  
**PRESIDENTE DE LA**  
**ORGANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE**  
**LAS COMUNIDADES FRONTERIZAS**  
**DEL CENEP - ODECOFROC**



GRUPO DE TRABAJO RACIMOS  
DE UNGURAHUI  
LILY LA TORRE LOPEZ  
Representante Legal

**LILY LA TORRE LÓPEZ**  
**D.N.I. N° 08270308**  
**GRUPO DE TRABAJO RACIMOS**  
**DE UNGURAHUI**



**MARCO A. HUACO PALOMINO**  
**D.N.I. N° 07759466**  
**ASESOR LEGAL - ODECOFROC**

## **ANEXOS**

**ANEXO 1:** Mapa de abanico de cuencas hídricas y de ríos existentes en la zona.

**ANEXO 2:** Informes ambientales de INRENA declarando incompatibilidad de la minería en la zona.

**ANEXO 3:** Indicadores económico-sociales de discriminación y exclusión sociales de la zona.

**ANEXO 4:** Entrevista a miembros de la Misión de la FIDH sobre los sucesos de Bagua.

**ANEXO 5:** Racismo y discriminación en medios de comunicación y discursos presidenciales.

**ANEXO 6:** Memoriales de ODECOFROC al Estado y la empresa minera.

**ANEXO 7:** Acuerdo indígena sobre extensión del Parque Nacional Ichigkat Muja.

**ANEXO 8:** Mapa de primera propuesta de Parque Nacional Ichigkat Muja del INRENA.

**ANEXO 9:** Mapa de segunda propuesta (recortada) de Parque Nacional Ichigkat Muja del INRENA.

**ANEXO 10:** Decreto Supremo que categoriza el Parque Nacional Ichigkat Muja.

**ANEXO 11:** Denuncias administrativas de ODECOFROC contra la minería dirigidas al Ministerio de Energía y Minas.

**ANEXO 12:** Comunicados de empresas mineras anunciando inminente reinicio de actividades de exploración sin consultar a los pueblos indígenas.

**ANEXO 13:** Decreto Supremo No.028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.

**ANEXO 14:** Mapa de minería en el Perú e Información de Derechos Mineros en El Cenepa al 20 de febrero de 2009.

**ANEXO 15:** Episodios de recientes conflictos minería-pueblos indígenas en El Cenepa.

**ANEXO 16:** Decreto Supremo No.014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

**ANEXO 17:** Notas de prensa de Dorato Resources Inc. sobre actividades mineras realizadas sin consultar a los pueblos indígenas **(en inglés)**.

**ANEXO 18:** Oficio RE (SAA-SUD-APA-ECU) No.2-9-B9 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

**ANEXO 19:** Oficio 606-2008-COFOPRI/DFINT del organismo de titulación del Estado COFOPRI.

**ANEXO 20:** Informe 010-2009-INGEMMET-OAJ/AI del Ministerio de Energía y Minas señalando que la consulta previa no está reconocida en el procedimiento de otorgamiento de concesiones mineras.