

PERÚ, ESTADO CRIMINAL Y CÓMPLICE DE CRIMINALES*

Bartolomé Clavero

Miembro del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas

A finales del mes de septiembre de 2006, en tiempos de arranque del segundo periodo de Presidencia de la República de Alan García, la Comisión de Defensa del Congreso de la República del Perú celebró una sesión sobre la permeabilidad de la frontera con Ecuador por la Cordillera del Cóndor. Comparecían el Ministro de Asuntos Exteriores, José Antonio García Belaúnde, y el Ministro de Defensa, Allan Wagner. El asunto se entendía en términos de soberanía peruana amenazada por actividades informales extractivas de recursos emprendidas desde Ecuador. El Ministro Wagner pronunció una frase que define una política de fondo contra los pueblos indígenas de la zona: “*La nueva concepción en el mundo es transitar de la seguridad defensiva a la seguridad corporativa*”; dicho de otra forma, de la seguridad proporcionada por los ejércitos a la seguridad suministrada por las empresas ignorando siempre, para una como para otra fase, la presencia indígena, la de los pueblos awajún y wampis en el caso. Otras alternativas se ignoran, inclusive una que se había demostrado operativa.

En dicha zona fronteriza con Ecuador venía existiendo para el Perú una alternativa que tomaba ante todo en cuenta la presencia indígena. Aunque unos Ministros quisieran finalmente ignorarlo a efectos prácticos, el territorio de referencia es indígena, de unas comunidades para las cuales el problema pudiera no ser tanto la permeabilidad de la frontera como la frontera misma, por su efecto de división de los propios pueblos, los indígenas. En todo caso, las comunidades del lado peruano de la frontera entre Estados se habían venido acomodando por la forma concreta de actuación militar en la fase de “*seguridad defensiva*”. Al contrario que unos Ministros, el Ejército había venido no sólo tomando en consideración la presencia indígena, sino también contando con ella para la defensa de la frontera. En un territorio conocido y dominado por las comunidades indígenas, no se pudo prescindir de ellas para una implantación del Estado que en principio sólo fue militar. Y las comunidades de los pueblos awajún y wampis cooperaron con contrapartidas por supuesto, la del compromiso de reconocimiento del dominio indígena mediante el registro de las propiedades comunitarias y la de entrenamiento militar de los propios indígenas fundamentalmente.

Desde que Perú ratifica a finales de 1993 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y se produce la entrada en vigor del mismo a principios de 1995, existe en el ordenamiento peruano el derecho de los pueblos indígenas a la consulta “*de buena fe*”, “*mediante procedimientos apropiados*”, “*a través de sus instituciones representativas*”, las de dichos pueblos, y “*con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento*” acerca de las “*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*” (art. 6 del Convenio), lo que puede desde luego fortalecer la referida práctica de acuerdos en el área fronteriza. Sin embargo, se produce por

* Prólogo del informe de la Organización para el Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa, *Crónica de un Engaño: Los intentos de enajenación del territorio fronterizo awajún en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería*, a publicarse por IWGIA, 2009; anticipado en <http://clavero.derechosindigenas.org>.

entonces un acontecimiento que la vigoriza de hecho en mayor medida. A los mismos principios de 1995, coincidiendo con la entrada en vigor del Convenio 169, se desencadenó un enésimo conflicto fronterizo armado con Ecuador en el que Perú contó con el decisivo apoyo militar del pueblo awajún. Para las consiguientes negociaciones con Ecuador que conducirían al trazado definitivo de la frontera en 1998, Perú contaría con las comunidades indígenas cumpliendo en efecto a este propósito, aunque no se formulase expresamente de este modo, con las disposiciones del Convenio 169.

El Tratado de Fronteras o Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad de 1998 contiene previsiones sobre la presencia indígena: *“Las Partes darán prioridad a las siguientes líneas de acción: (...) Desarrollar estudios y proyectos ambientalmente sostenibles para el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades nativas, contando con la activa participación de sus pobladores”* (art. 11.i; Ecuador había ratificado pocos meses antes el Convenio 169), junto a otras líneas de acción sobre extremos bien sensibles para las que la presencia indígena no se tiene específicamente en cuenta: *“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”* (art. 11.i), Convenio que se acuerda y ratifica por ambas partes con toda diligencia acto seguido, en 1999. Entre compromisos adicionales al Acuerdo Amplio garantizados por los Jefes de Estado de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos se incluye uno que afecta al territorio awajún y wampis, el de constitución de una *“zona de protección ecológica bajo soberanía y jurisdicción del Estado respectivo”* contemplándose la presencia indígena, aunque no en términos de consulta o participación: *“Los miembros de las comunidades nativas de la región podrán transitar libremente entre las zonas ecológicas”* (Punto de Vista Vinculante de los Jefes de Estado de los Países Garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de 1942, puntos 7º y 8º, del mismo año 1998).

En Perú los compromisos con Ecuador, además de alguna de la subsiguiente reglamentación, se consultaron con las comunidades indígenas. Ya no sólo se trataba de acuerdos con el Ejército. En 1997, teniéndose a la vista el Tratado de Fronteras que al fin se llamaría Acuerdo Amplio (acuerdo ampliado a partir del referido Protocolo de Paz, Amistad y Límites de 1942), el Gobierno convocó a los representantes de las comunidades indígenas afectadas a una reunión en Torre Tagle, el palacio virreinal limeño que es ahora sede del Ministerio de Asuntos Exteriores, no sólo para suministrar información, sino también para irse acordando la concreción del Tratado sobre la base del respeto a los derechos territoriales de parte indígena. Ahí se fue perfilando el área de la zona de protección ecológica de la Cordillera del Cóndor, la Reserva Nacional Ichigkat Muja, a fin de recabarse el consentimiento indígena por la cesión de derechos que implicaba de su parte. Como tal zona protegida, la Cordillera no podría titularse como comunitaria, pero los negociadores no dejaron de asegurarse de que la misma seguiría siendo territorio indígena, con la participación consiguiente en su gestión; de que se titularían las propiedades comunitarias del resto del territorio y ampliarían las ya tituladas, y de que se crearían Reservas Comunales bajo la gestión de las comunidades mismas. La dependencia de las tierras bajas de las cuencas fluviales respecto a las altas por el flujo y saneamiento de las aguas, así como la necesidad de áreas extensas para la disposición y renovación de recursos, son factores que requieren tales seguridades de manejo del territorio. Los acuerdos se formalizaron por escrito mediante las debidas actas. Siguió un proceso de debate y acuerdo sobre el terreno por parte de las asambleas de las comunidades con presencia y compromiso de instituciones del Estado.

El Gobierno informó sobre el Tratado de Fronteras inminente con Ecuador, pero no lo hizo respecto a todos los extremos que podrían afectar a la parte indígena. Se ocultó particularmente información sobre el citado párrafo “i” del artículo 11: *“Las Partes (Perú y Ecuador) darán prioridad a las siguientes líneas de acción: (...) 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”*. En realidad, el Gobierno ya venía otorgando concesiones mineras en la Cordillera del Cóndor desde cerca de un lustro antes. Con la cobertura de dicho párrafo del Acuerdo Amplio y contra, por tanto, del Convenio 169, la conjunción de intereses entre una política desarrollista mediante la extracción de recursos naturales de una parte y, de otra, la disposición codiciosa de las compañías mineras a la depredación sin paliativos se conjuró para subvertir el acuerdo estatal-indígena, el Pacto de Torre Tagle como puede llamársele. Por una parte, se frenó el establecimiento de la Reserva o Parque Nacional Ichigkat Muja para reducirse su extensión; por otra, se ralentizó el proceso de titulación de propiedades indígenas y se demoraron las ampliaciones. Y fueron por su parte las concesiones mineras las que se incrementaron y reforzaron. Una institución gubernamental a la que le había correspondido un importante papel en la información a las comunidades para la ratificación del Pacto de Torre Tagle, el Instituto Nacional de Recursos Naturales, se resistió a dicha evolución, pero lo que consiguió fue que se procediera a una reconfiguración de poderes para blindar las pretensiones de las compañías mineras frente a los derechos de los pueblos indígenas.

El Ministerio de Energía y Minas toma el poder en cuanto no sólo a la promoción, sino también a la supervisión de las concesiones mineras, inclusive en todo lo referente a la estimación de su impacto. Para cubrirse las apariencias se crea en 2008 un Ministerio del Ambiente sin control alguno sobre tales procesos. Ahí, en este contexto subversivo del Pacto de Torre Tagle, cobra sentido la frase pronunciada por Allan Wagner en su calidad de Ministro de Defensa en 2006: *“La nueva concepción en el mundo es transitar de la seguridad defensiva a la seguridad corporativa”*, esto es a la seguridad de la ocupación del área fronteriza por las compañías mineras, peruanas y foráneas, frente a los pueblos indígenas. Poco importa al Gobierno la violación del Pacto de Torre Tagle por la invasión de tierras y destrucción de recursos indígenas. Tampoco le preocupa que pueda vulnerarse una disposición de la Constitución: *“dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido”* (art. 71). Añade este artículo que cabe excepción *“caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo”*, pero el Gobierno evita el compromiso de estas declaraciones cuando de lo que se trata es de mantener lo más posible desinformada a la parte indígena sobre la amenaza contra sus derechos por el incumplimiento deliberado y sistemático del Pacto de Torre Tagle.

Las compañías mineras ya están por entonces prestas para introducirse por territorios cercanos y en la Cordillera del Cóndor depredando recursos, arrasando tierras y emponzoñando aguas, hasta el envenenamiento literal, por los residuos tóxicos de sus actividades. Están ya creándose en suma condiciones de un alcance verdaderamente genocida según van mostrando las experiencias cercanas. El Gobierno no las ignora, sino que las fomenta. Durante la primera mitad del año 2008 se intenta redondear la faena con la promulgación de una serie de decretos que debilitan extremadamente los procedimientos de consulta a las comunidades indígenas y dismantelan casi por

completo los mecanismos de protección de sus propiedades. Tamaña subversión tanto del Pacto con las comunidades como del Acuerdo Amplio con el Ecuador no puede mantenerse en secreto una vez que sus consecuencias estallan nada figuradamente ante la vista indígena. El Estado vecino, el Ecuador, se muestra complaciente y cooperativo, pese a que la complicidad vulnera en mayor medida su propia y flamante Constitución, pero las comunidades indígenas no se resignan a sufrir el asalto de las mineras y de otras empresas extractivas. Ahí, en este contexto de depredación y devastación, también cobra sentido el levantamiento de los pueblos awajún y wampis con la reacción gubernamental que conduce a la masacre de Bagua del 5 de junio de 2009, una masacre por la que todavía no se han depurado responsabilidades ni políticas ni militares o, lo que es todavía peor, una masacre ante la que ningún ni ninguna responsable de la política o de la milicia ha dado muestra ninguna de recapitación. La impunidad lo permite. Algún que otro decreto contrario a garantías de derechos indígenas ha sido derogado, lo que no es poco importante desde luego, pero el designio del desarrollo depredatorio, la concepción de la seguridad corporativa y las consiguientes políticas de consecuencias genocidas no se han modificado en modo alguno.

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007, con el voto favorable del Perú contribuyendo a una mayoría de cerca de un centenar y medio de Estados, dispone en el párrafo primero de su artículo 37: “*Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos*”. Podrá discutirse si el Pacto de Torre Tagle es un *tratado*, pero resulta indudable que constituye un *acuerdo y arreglo constructivo*. En consecuencia, los pueblos awajún y wampis tienen derecho a su estricto cumplimiento y a la reparación por los perjuicios de todo género que su incumplimiento ha producido. Repárese en toda su extensión la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para ver la larga serie de derechos pendientes, por cotidianamente violados, frente tanto a la República del Perú como a las compañías extractivas.

Recordarle al Congreso, a la Justicia y al Gobierno peruanos tal tipo de obligaciones internacionales con unos pueblos equivale hoy por hoy a dirigirse a oídos absolutamente sordos, a oídos taponados a flor de tímpano por el peor de los oclusivos en la comunicación entre seres humanos, el racismo. Constitutivamente racista como sigue siendo, la República del Perú no sólo es que no esté comportándose de cara a los pueblos indígenas con la *buena fe* requerida por el Convenio 169 y por el más elemental sentido de la honestidad política, sino que lo hace como un verdadero *rogue state* al servicio de *rogue corporations*, como un Estado criminal y cómplice de criminales, cómplice de unas empresas con nombres propios e identidad confusa y cómplice también del Estado vecino. ¿Se responderá alguna vez de unos crímenes que pudieran estar alcanzando nada menos que a constituir el gravísimo tipo delictivo de genocidio?

Recuérdese la definición de los apartados “b” y “c” del artículo segundo de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio e iguales párrafos del artículo sexto del Estatuto de la Corte Penal Internacional: “*se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: (...) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan*

de acarrear su destrucción física, total o parcial (...)". Perú ratificó la Convención en 1960 y el Estatuto en 2001; Ecuador en 1949 y 2002 respectivamente.

Supongo que este prólogo puede dar por satisfecha su función. Ya se habrá podido entender el título del informe que sigue, la *Crónica de un Engaño*. Se trata en verdad de más de un engaño, el del Perú a los pueblos awajún y wampis y el del Perú y del Ecuador a la comunidad internacional que a estas alturas ya no es afortunadamente tan sólo la formada por los Estados y como tal, entre ellos, complaciente, por no decir también que cómplice. El informe ofrece crónica cumplida y análisis concienzudo de las relaciones entre el Perú y el pueblo awajún con los intereses de la minería de por medio.