

PERÚ:

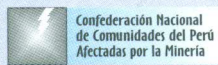
INFORME ALTERNATIVO 2011

SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO 169 DE LA OIT





AIDSESP
Asociación Interétnica de
Desarrollo de la Selva Peruana



Confederación Nacional
de Comunidades del Perú
Afectadas por la Minería
CONACAMI
PERU



CCP

Confederación Campesina del Perú
Fundada el 11 de Abril de 1947 Afiliada a la C.O.T.P.
POR LA TIERRA Y EL PODER, VENCEREMOS!



Este informe ha sido impreso gracias al apoyo de:

COOPERACCION



Acción Solidaria para el Desarrollo



Paz y
Esperanza



Instituto de
Defensa Legal



DAR
DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES



Centro Amazónico
de Antropología
y Aplicación Práctica



INSTITUTO DEL
BIEN COMUN



SERVINDI



Fedepaz

Fundación Ecueménica para el Desarrollo y la Paz



APRODEH



Oxfam



CEPES
CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES



Comisión Andina
de Juristas



CEPS
Centro Cristiano de
Promoción y Servicios

Agradecemos a la Comisión Europea y a ICCO por su aporte para la impresión del Informe.

PRESENTACIÓN

Este es el cuarto año consecutivo en el que las organizaciones indígenas amazónicas y andinas del Perú, con el apoyo de diversas instituciones de la sociedad civil y el respaldo de la Confederación General de Trabajadores del Perú-CGTP, elaboramos un Informe que actualiza al 15 de julio del 2011, la situación del cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

El primer Informe alternativo, presentado el 2008, dio lugar a que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT-CEACR alcance sus observaciones al Estado peruano y lo invite a que responda de manera detallada sus comentarios el 2009. A partir de allí, los informes alternativos 2009 y 2010 han incluido aportes respecto de las mencionadas observaciones. Estos nuevos aportes han sido recogidos por la CEACR, reiterando su invitación al Estado peruano para que responda los comentarios el 2010 y 2011; respectivamente.

El documento "Situación del cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en el países independientes, Informe Alternativo Perú" se elabora paralelamente a la memoria que presenta el Estado peruano a la OIT. Tiene por finalidad: i) Brindar elementos de análisis a la OIT sobre la situación de los pueblos indígenas en el Perú y el respeto a nuestros derechos desde la perspectiva de las mismas organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil, además de pedir su intervención; ii) Denunciar el incumplimiento del Estado peruano del Convenio 169/OIT en torno a los derechos que garantiza; iii) Ofrecer propuestas concertadas al Estado peruano para la implementación de políticas públicas que respeten los derechos de los pueblos indígenas; y, iv) Servir como instrumento de información e incidencia a nivel local, regional y nacional. Cabe señalar que los informes alternativos se ponen en conocimiento del Estado peruano para que se tomen en cuenta al momento de elaborar su memoria.

En esta oportunidad nos interesa resaltar que, a dieciséis años de vigencia del Convenio 169/OIT en el Perú; y, muy a pesar de los esfuerzos realizados para hacer respetar sus derechos, no se han llevado a cabo cambios estructurales y es poco significativo lo avanzado a favor de los pueblos indígenas. Destacando incluso, violaciones contra la integridad física y cultural de nuestros pueblos. En tal sentido, es importante hacer un balance del gobierno presidido por Alan García Pérez (2006-2011) que está por culminar.

Al concluir el mandato presidencial de Alejandro Toledo (2006), la Defensoría del Pueblo-DP presentó su vigésimo noveno reporte sobre conflictos sociales entre población, autoridades de diferentes entidades públicas y empresas, con información actualizada al 31 de julio de 2006, dando cuenta de 84 conflictos a nivel nacional, de los cuales ocho permanecían activos (10%), 74 se encontraban en estado latente (88%) y dos fueron resueltos (2%)². En el mismo sentido, hasta el 31 de mayo del 2011 - a dos meses de concluir el gobierno de Alan García - la Defensoría del Pueblo presentó su octogésimo séptimo reporte sobre conflictos sociales dando cuenta de 227 conflictos sociales, de los cuales 142 se encuentran activos (63%) y 85 en estado latente (37%)³.

2 Disponible en: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/conflictos_sociales29.pdf

3 Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2011/Reporte-87-mayo-2011.pdf>

Según Otra Mirada⁴, “el salto cuantitativo del número de conflictos sociales se da entre 2008 y 2009, cuando aumentó en más del 100% la cantidad de conflictos a nivel nacional. En tanto, desde 2009 en adelante, la cifra de conflictos activos duplica o triplica el número de conflictos latentes”⁵. Además, “en ese mismo lapso de tiempo, la presencia de conflictos socioambientales se cuadruplicó. Actualmente, el 51% de los conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo son de este tipo”⁶. Veamos el siguiente cuadro:

Evolución de los conflictos sociales durante el segundo gobierno de Alan García

	N° de conflictos	Activos	Latentes	Socio-ambientales
May-11	227	142	85	(117) 51%
May-10	255	172	83	(132) 51%
May-09	268	212	56	(133) 50%
May-08	116	65	51	(31) 48%
May-07	77	32	45	(30) 39%

Fuente: Defensoría del Pueblo-DP

Elaboración: Otra Mirada

Por su parte, el Poder Ejecutivo implementó una Unidad de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM que sólo se encarga de resolver conflictos relacionados con el Ejecutivo, pero no incluye conflictos con gobiernos regionales o locales. No hay una acción articulada desde el gobierno que pueda prevenir los conflictos, sólo se actúa cuando ya estalló la crisis.⁷ Asimismo, cabe indicar que esta unidad no ha utilizado un enfoque intercultural, tampoco ha establecido un protocolo de prevención de conflictos con los pueblos indígenas, ni ha incorporado la cosmovisión indígena para desarrollar sus actividades.

Consideramos que el gobierno de García ha sido adverso al cumplimiento del Convenio 169/OIT. Lo ocurrido en Bagua (junio 2009) nos dejó como lección que es necesario e impostergable un diálogo intercultural de buena fe antes de que el Estado tome decisiones que pueda afectar a los pueblos indígenas. Luego de los lamentables sucesos y tras la conformación de las mesas de diálogo, se han emitido cuatro informes que han investigado los sucesos ocurridos. El Congreso ha aprobado uno, que no encuentra responsabilidad penal ni política en los representantes del Ejecutivo que se encargaron del operativo de desalojo; asimismo, hasta el momento el Poder Judicial no ha sancionado a ninguno de los mandos policiales a cargo del mencionado operativo, ni se han establecido responsabilidades penales y políticas para los funcionarios que ordenaron el uso de la fuerza pública en Bagua.

Cabe recordar que en el 2007 y 2008, el presidente García publicó tres artículos de opinión “El síndrome del perro del hortelano”, “Receta para acabar con el perro del hortelano” y “El perro del hortelano contra el pobre”. En ellos propone la puesta en valor de las tierras

4 “Otra Mirada” es una entidad sin fines de lucro que nace con su primer informe de análisis el 12 de febrero del 2009, tiene como propósito influir positivamente en el debate y la construcción de la agenda pública del país, mostrando un punto de vista alternativo al dominante en los últimos años. Ver: <http://www.otramirada.pe/node/1>

5 Informe N° 505, 11/07/2011. Disponible en: www.otramirada.com.pe

6 Informe N° 505, 11/07/2011. Disponible en: www.otramirada.com.pe

7 Disponible en: <http://biznews.pe/noticias-empresariales-nacionales/estado-carece-estrategia-nacional-resolver-conflictos-sociales-afi> y <http://cendoc.cepes.org.pe/cendoc/node/109>

“ociosas” ubicadas en los andes y la amazonía, otorgándolas a grandes inversionistas, sin tomar en cuenta la visión de desarrollo de los pueblos indígenas.

Como ya señalamos, las políticas y medidas implementadas durante el gobierno de García no han generado ningún cambio estructural en el Estado, ni en la situación de los pueblos, por el contrario, se ha implementado aceleradamente la política descrita en el “perro del hortelano” y el propio García ha exacerbado la discriminación racial entre peruanos con sus diversas declaraciones en los medios de comunicación.

A fines del 2007, mediante la Ley N° 29157⁸, el Congreso delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre materias específicas para facilitar la implementación del TLC Perú-EUA y su Protocolo de Enmienda. Así, entre enero y junio del 2008, el Ejecutivo aprobó 99 decretos legislativos de carácter general cuya materia y contenido no forma parte de los alcances del TLC. Dichos decretos contienen disposiciones que vulneran los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. El Congreso no ejerció su deber de control político.

En agosto del 2008, se llevó a cabo el paro amazónico que logró la derogatoria de los DL 1015 y 1073⁹. La medida se suspendió temporalmente hasta que la Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los pueblos indígenas del Congreso emitiera su informe. En diciembre del 2008, la Comisión recomendó derogar diez decretos legislativos. Mientras tanto, el Ejecutivo acordó crear una mesa de diálogo con las organizaciones indígenas que, en la práctica, fracasó. Después de esperar sin éxito la derogatoria de los decretos pendientes, en abril del 2009, se realizó un nuevo paro nacional. A pesar de que el Presidente del Congreso dio su palabra de debatir en el pleno el Informe de la Comisión Multipartidaria, esto nunca se dio, empeorando la situación. Además, el Ejecutivo declaró en emergencia varios distritos localizados en regiones que acataron el paro. Todos los intentos de diálogo entre las organizaciones indígenas y los poderes del Estado fracasaron.

Como ya hemos informado el 5 de junio del 2009, la Policía Nacional cumplió órdenes de desalojar a los manifestantes que se encontraban en la zona denominada “Curva del Diablo” ubicada en la carretera que conduce a Bagua, región Amazonas. Ello concluyó con un serie de violentos sucesos que dejaron 33 personas fallecidas (10 civiles y 23 policías) y una persona desaparecida. A pesar de que la situación empeoraba día a día, los representantes oficialistas y sus aliados en el Congreso no asumieron la responsabilidad de derogar los decretos sino, por el contrario, inventaron una figura jurídica de suspensión que exacerbó aún más los ánimos. Sin otra alternativa, ante la exigencia e indignación generalizada de la ciudadanía y la previsible radicalización de las protestas, recién el 18 de junio, los congresistas no tuvieron otra salida que derogar por los menos los dos decretos más cuestionados del paquete, los DL 1064 y 1090, a solicitud del Ejecutivo.

Por su parte, el Ejecutivo constituyó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos-GNC¹⁰ que integró a las organizaciones indígenas nacionales AIDSEP y CONAP, organizaciones indígenas regionales, representantes del gobierno central¹¹, de los gobiernos regionales amazónicos, de las iglesias y de la sociedad civil. El

8 Ley que delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.

9 Estos decretos legislativos reducían la mayoría necesaria para disponer de las tierras en las comunidades campesinas y nativas.

10 Mediante Resolución N° 117-2009-PCM Suprema del 10 de junio del 2009, se creó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos a cargo de la formulación de un Plan integral de desarrollo sostenible para dichos pueblos, en los ámbitos de educación, salud, titulación, formalización de tierras y demás medidas necesarias.

11 Entre ellos de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los ministerios del Ambiente, Agricultura, Energía y Minas, De la Mujer y Desarrollo Social, Salud, etc.

GNC conformó cuatro mesas de trabajo que se reunieron de manera independiente por más de seis meses.

Una de las mesas trabajó una propuesta legislativa sobre el Derecho a la Consulta. Esta propuesta fue tomada como base para consolidar la "Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios" entre organizaciones campesinas y nativas que fue aprobada por el Congreso el 19 de mayo de 2010. No obstante, el Ejecutivo bloqueó la promulgación de la citada ley. Entre sus principales observaciones señala que: el CI 69/OIT no prevé la obligación de consulta respecto de planes, programas y proyectos de desarrollo; la identificación de medidas administrativas y legislativas a consultar implica el riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país; la definición de pueblos indígenas y originarios no se debe extender a la comunidad campesina andina y costeña; se establecía la consulta solo en comunidades tituladas de la amazonía; entre otras. Aún se espera la aprobación de la norma tal cual se aprobó en mayo del 2010 y que no se tomen en cuenta las observaciones planteadas por el Ejecutivo, como expresamos en nuestro informe previo. Si bien, el Tribunal Constitucional-TC ha comenzado a desarrollar a nivel jurisprudencial el Derecho a la Consulta, ese desarrollo ha sido contradictorio y aún no se ve efectivizado en instrumentos concretos que incorporen lo establecido por el CI 69/OIT.

Al respecto, el TC emitió una sentencia sobre el Expediente N° 05427-2009-PC/TC, mediante la cual manifiesta que ninguno de los reglamentos emitidos en el sector energético minero ha logrado desarrollar idóneamente el derecho a la consulta previa en los términos establecidos por el CI 69/OIT. Por ello, se ordenó al Ministerio de Energía y Minas- MINEM emitir un reglamento que desarrolle el derecho a la consulta de acuerdo al CI 69/OIT. Es así que en mayo del 2011, mediante Decreto Supremo N° 023-2011-EM se aprobó el Reglamento del Procedimiento para la Aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas que establece como objetivo de la consulta a los pueblos indígenas llegar a un acuerdo; sin embargo, no asegura la realización de procesos de consulta durante el desarrollo de actividades de prospección y extracción de recursos naturales en territorios de los pueblos indígenas. En la práctica este reglamento no garantiza el derecho de consulta, pues no sigue los principios establecidos en el CI 69/OIT, tampoco fue consultado con las organizaciones indígenas, además de que su primera disposición transitoria señala que los procedimientos administrativos iniciados antes de la vigencia de la norma a los cuales excluye de consulta, se regirán por las disposiciones sobre participación ciudadana.

De otro lado, es importante recordar que para llevar a cabo la promoción de las inversiones, en febrero del 2009, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley para modificar el artículo 8 de la Ley sobre los Desplazamientos Internos, Ley N° 28223¹². Esta propuesta vulnera los derechos de los pueblos indígenas al promover las inversiones a gran escala en territorios

12 RAMOS URRUTIA, Irene y otras. El Desplazamiento Forzado Interno: El caso de los proyectos de desarrollo. Programa Social Indígena de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. Marzo 2010.

Proyecto de Ley N° 3817/2009-PE, presentado el 4 de febrero del 2009 por el Presidente de la República. Propone la modificación del artículo 8° de la Ley 28223 incorporando en el texto el numeral 8.4:

"Artículo 8° del Desplazamiento

(...)

8.4. Si el desplazamiento se produjese a causa de proyectos de desarrollo en gran escala justificados por un interés público superior o primordial, la autoridad competente para autorizar dicho desplazamiento será el Titular del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social- MIMDES.

Para tal efecto, tendrá en cuenta, además de lo preceptuado en los incisos anteriores del presente artículo, que el Titular del Sector del Estado afín a la actividad principal de dichos proyectos haya otorgado la calificación respectiva, para lo cual las entidades correspondientes adecuarán los procedimientos que fuesen necesarios, de manera que las solicitudes de calificación presentadas por los promotores o ejecutores de aquellos proyectos sean resueltas con la mayor celeridad posible.

En el caso de desplazamiento de pobladores de comunidades nativas y campesinas, se cumplirá lo dispuesto por las normas nacionales e internacionales sobre la materia.

de los pueblos y, por ende su desplazamiento, cuando es deber del Estado proteger a los pueblos del desplazamiento forzado. También, al establecer que se adecúen los procedimientos que fueren necesarios con la mayor celeridad, pues esto contravendría el derecho a la consulta que en este caso particular implicaría obtener el consentimiento de los pueblos afectados.

Es importante señalar que aumentaron los casos de criminalización de la protesta social; casi 2 mil dirigentes afrontan procesos por manifestarse en defensa de la naturaleza, el territorio y los derechos de las comunidades. Las investigaciones y juicios han recaído sobre los apus y dirigentes más notorios, quienes son víctimas de hostigamiento y persecución judicial. Son 103 los peruanos que han perdido la vida en más de 250 conflictos sociales durante el gobierno de García¹³.

En aplicación a la citada política del “perro del hortelano”, actualmente 18.91% del territorio nacional está concesionado a la minería, teniendo como saldo 5,551¹⁴ pasivos ambientales a nivel nacional. Respecto de las actividades de hidrocarburos se han suscrito y aprobado 87 contratos¹⁵. Asimismo, en junio de 2010, el gobierno suscribió el tratado bilateral llamado “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa de Brasil para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil” afectando territorios indígenas en el Río Ene, entre otros.

Para cumplir las exigencias del TLC con EUA, la bancada oficialista y sus aliados en el Congreso de la República aprobaron la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 -promulgada por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 22 de julio del 2011-, sin aprobar previamente la Ley de Consulta como había sido acordado con los pueblos indígenas. Las organizaciones indígenas que suscribimos el presente informe, cuestionamos la forma en que se ha llevado a cabo el proceso de consulta, pues no ha cumplido lo estipulado por el CI 69/OIT ni lo desarrollado por el TC, lo cual establece un mal precedente para procesos futuros.

Al cierre de su mandato, García no sólo continúa con su política promotora de extracción de recursos naturales en tierras y territorios de los pueblos indígenas, sino que en pleno conflicto con el pueblo aymara en Puno se aprecia que no ha aprendido la lección de Bagua cuando manifiesta: “(...) derrotar las ideologías absurdas panteístas que creen que las paredes son dioses y el aire es Dios. (...) volver a esas formas primitivas de religión donde se dice no toques ese cerro porque es un Apu y está lleno del espíritu milenario no sé de qué cosa”¹⁶. Lo dicho por García demuestra el grado de discriminación que existe en el Perú, evidencia también el mismo matiz político que apreciamos cuando ocurrió lo de Bagua y las diversas estrategias que se emplean para despojar a los pueblos indígenas de sus tierras y poder darles en concesión a las empresas extractivas.

13 Diario 16, pág. 7 (viernes, 1.7.2011).

14 Resolución Ministerial N° 096-2010-MEM/DM, Actualizan Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros aprobado mediante RM N° 290-2006-MEM/DM.

15 Ver: http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/InformacionRelevante/Cont_ContratosyConvenios

16 Disponible en: <http://www.losandes.com.pe/Nacional/20110617/51373.html>