

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Oficio n° 518-2022-DP/PAD

Lima, 25 de agosto de 2022

Señor

Luis Aragón Carreño

Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones

Congreso de la República

Presente. –

Asunto: Opinión legal del Proyecto de Ley N° 01794/2021-CR.
Referencia: Oficio N° 1014-2021-2022-CTC/CR¹ y Oficio N° 1200-
2021-2022-CTC/CR².

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarle cordialmente y, a la vez, remitirle el Informe Jurídico Especializado N° 005-2022-DP/AMASPPI, "Opinión Legal sobre el Proyecto de Ley N° 1794/2021-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú, y los Estados de Acre, Cruzeiro Do Sul, República Federativa de Brasil", mediante el cual recomendamos no aprobar y disponer el archivo definitivo del citado proyecto de ley.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración.

Atentamente,



CECILIA ABANTO CABANILLAS
Primera Adjunta (e)
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

AMASPPI/MA/PPI

¹ Recibido el 27 de abril de 2022. Ingreso N° 2022-006940-LIMA.

² Recibido el 3 de junio de 2022. Ingreso N° 2022-007937-LIMA.

Informe Jurídico Especializado N° 005-2022-DP/AMASPPI

Opinión Legal sobre el Proyecto de Ley N° 1794/2021-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú, y los Estados de Acre, Cruzeiro Do Sul, República Federativa de Brasil"

I. Antecedentes

A través del Oficio N° 75-2021-DP/PAD, la Defensoría del Pueblo alertó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones que el Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali República del Perú y los estados de acre, Cruzeiro Do Sul República Federativa de Brasil; no se encontraba en concordancia con el deber constitucional del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos, ni con el deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes.

En tal sentido, recomendó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones no colocar en agenda el debate del Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, y disponer lo conveniente para promover una legislación coherente con el desarrollo sostenible de la Amazonía, garantizando el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, y de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (Piaci), así como la conservación de los bosques y del Área Natural Protegida (ANP) Parque Nacional Sierra del Divisor. Sin embargo, la Comisión de Transportes y Comunicaciones emitió un dictamen favorable, el cual se aprobó en el Pleno del Congreso de la República.

En atención a ello, mediante el Oficio N° 0133-2021-DP y un pronunciamiento institucional¹, la Defensoría del Pueblo solicitó al Poder Ejecutivo observar la aprobación del Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR toda vez que, a pesar de tener una naturaleza declarativa, sus efectos implican que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como el Ministerio de Relaciones Exteriores, establezcan los mecanismos para ayudar a dar cumplimiento al mismo.

En respuesta, mediante el Oficio N° D001728-2021-PCM-SG, la Presidencia del Consejo de Ministros comunicó a la Defensoría del Pueblo que acogió su recomendación y que observó el Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR. Posteriormente, mediante el Oficio N° 90-2021-2022-ADP-CR/CR, la Oficialía Mayor comunicó que el Consejo Directivo del Congreso de la República, integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios, acordaron actualizar el citado proyecto de ley.

II. Análisis

Como resultado de la actualización del Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, se planteó el Proyecto de Ley N° 1794/2021-CR, "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa, departamento de Ucayali, República del Perú, y los Estados de Acre, Cruzeiro Do Sul, República Federativa de Brasil".

¹ Defensoría del Pueblo. Nota de Prensa del 26 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-al-ejecutivo-observar-iniciativa-legislativa-que-pone-en-riesgo-a-pueblos-indigenas-en-situacion-de-aislamiento-y-bosques-en-zona-fronteriza/>

Sin embargo, de la revisión del citado proyecto de ley, la Defensoría del Pueblo nuevamente advierte que el Congreso de la República insiste en promover la integración multimodal entre las ciudades de Pucallpa y Cruzeiro Do Sul, sin desarrollar el sustento técnico y legal correspondiente; poniendo en riesgo el respeto de los derechos de los Piaci, así como la conservación de los bosques amazónicos y del ANP Parque Nacional Sierra del Divisor.

En efecto, no solo se advierte que el referido proyecto de ley vuelve a adolecer de un vacío en el análisis de los impactos que la integración multimodal producirá sobre los bosques amazónicos y el ANP Parque Nacional Sierra del Divisor; sino que tampoco se observa un sustento que garantice la conservación de los mismos.

De igual forma, no se han identificado ni analizado los impactos que la mencionada integración causaría en los derechos de los pueblos indígenas que se asientan en las comunidades nativas de la región, ni los que se producirían en la vida y la salud de los pueblos indígenas en situación de aislamiento que habitan y recorren territorios fronterizos entre Perú y Brasil, en especial en la Reserva Indígena Isconahua, considerando su alto grado de vulnerabilidad y el ordenamiento jurídico que resguarda sus derechos.

Cabe recordar que, por mandato constitucional, el Estado peruano tiene la obligación de promover la conservación de la diversidad biológica y las ANP², así como el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada³, máxime si en dicha región existe gran presencia de pueblos indígenas, y dentro de ellos Piaci, cuya protección es un imperativo del Estado peruano, debido a su alta vulnerabilidad.

En relación a los bosques húmedos amazónicos que se encuentran en la línea de frontera entre Ucayali (Perú) y Acre (Brasil)⁴, es importante señalar que estos ecosistemas son característicos por albergar una de las más altas concentraciones de especies del planeta⁵, cuya conservación es prioritaria para el Estado por mandato constitucional⁶.

Sumado a ello, al interior de estos bosques se encuentra el Parque Nacional Sierra del Divisor y la Reserva Indígena Isconahua, ambos con carácter intangible. Con relación a los parques nacionales, el Estado busca proteger la integridad ecológica de los ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos evolutivos, así como otras características, paisajísticas y culturales asociadas⁷.

Respecto a la Reserva Indígena Isconahua⁸, debemos recordar que, a la luz de la normativa Piaci, los derechos del pueblos indígena en aislamiento Isconahua deben ser garantizados por el Estado, obligándose, entre otros aspectos, a proteger su vida y su salud desarrollando prioritariamente acciones y políticas preventivas dada su posible vulnerabilidad frente a las

² Artículo 68 de la Constitución Política del Perú.

³ Artículo 68 de la Constitución Política del Perú.

⁴Minam. Geobosques. Bosque y pérdida de bosque en Ucayali. En: <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

⁵JENKINS, Clinton N., PIMMB, Stuart L. y JOPPA, Lucas N. 2013. "Global patterns of terrestrial vertebrate diversity and conservation". Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. San Luis, 2016, volumen 111, número 28, pp. E2602–E2610. Consulta: 29 de mayo de 2017.

En: <http://www.pnas.org/content/110/28/E2602.full#ack-1>

⁶Artículo 68 de la Constitución Política del Perú.

⁷Literal a del artículo 22 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley n.º 26834.

⁸ En el 2016, se adecuó de reserva territorial a indígena, a través del Decreto Supremo n.o 007-2016- MC.

enfermedades, y a respetar su decisión sobre la forma y el proceso de relación con el resto de la sociedad nacional⁹.

Además, debe recordarse que las reservas indígenas son intangibles, es decir, dentro de este ámbito se prohíbe el ingreso de terceras personas que no sean parte del pueblo indígena en aislamiento que habita en dicha área. Esta característica está regulada en la Ley n°28736, “Ley de protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento”, y su reglamento¹⁰, así como también está respaldada por disposiciones de derecho internacional como las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay¹¹, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹².

A ello se suma la obligación del Estado de respetar el principio de no contacto que rige en los Piaci, el cual implica que se implemente una política pública que proteja los espacios vitales de los Piaci y les preserve de presiones por parte de actividades extractivas y actividades ilícitas, como la tala ilegal y el asentamiento no autorizado en sus territorios¹³. Es importante resaltar que, según la CIDH, una de las principales amenazas que afronta esta población y que frecuentemente lleva al contacto es la enorme presión sobre los territorios en que habitan y transitan.

Considerando el impacto que esto acarrearía en los derechos de los pueblos indígenas, en específico de los que se encuentran en situación de aislamiento y contacto inicial, es importante y necesario recordar que el Tribunal Constitucional ha señalado que debe ser consultada toda medida administrativa y legislativa que afecten directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas y que generen cambios relevantes y directos en su territorio, modo y estilo de vida. Ahora, si bien, por su naturaleza, los Piaci no pueden asumir una defensa propia a sus derechos por encontrarse en situación de aislamiento y no contacto con el resto de la población, por ello las organizaciones indígenas han asumido dicho rol de defensa. Esto último puede interpretarse de lo señalado por el Tribunal Constitucional respecto a que cualquier persona natural o jurídica puede presentar un pedido o demanda ante las autoridades con relación a los derechos de esta población.¹⁴

Tomando en cuenta ello, consideramos pertinente señalar que corresponde a la Comisión que representa adoptar las medidas necesarias para evaluar la implementación de un proceso de consulta previa, como entidad promotora de dicha medida legislativa. Asimismo, ello no impide que, en el marco del análisis y debate de la propuesta legislativa, se garantice el derecho a la participación de las organizaciones indígenas que tengan como propósito de defensa los derechos de los Piaci.

⁹ Artículo 4 de la Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, Ley n.° 28736.

¹⁰ Artículo 5 de la Ley Piaci, y artículo 32o del Reglamento de la Ley Piaci, aprobado por Decreto Supremo No 008-2007-MINDES, modificado por Decreto Supremo n.o 008-2016-MC.

¹¹ Documento elaborado en el 2012, por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, siendo resultado de las consultas realizadas a los países de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. En: <https://bit.ly/307OmJ4>

¹² Informe sobre “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos Humanos, del año 2013. En: <https://bit.ly/3sV4utR>

¹³ Informe sobre “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos Humanos”, del año 2013, párrafo 21. En: <https://bit.ly/3sV4utR>

¹⁴ STC N° 3616-2008, f.j.. 4

En tal sentido, de considerarse como parte de la integración multimodal, una eventual construcción de carreteras, ferrovías o hidrovías para comunicar las ciudades de Pucallpa (Perú) y Cruzeiro do Sul (Brasil), éstas vías podrían poner en riesgo los bosques en mención, la biodiversidad que albergan, así como la intangibilidad del Parque Nacional Sierra del Divisor y la Reserva Indígena Isconahua y, por ende, la vida, la salud y la existencia misma de la población indígena en aislamiento que habita dentro de ellas.

Ello, sin considerar los impactos sociales que podría causar la construcción de la carretera al ser utilizada en beneficio de actividades ilícitas, debido a la ausencia de la fuerza coercitiva del Estado en estas zonas; experiencia que ha sido bastante documentada en relación a la construcción de la carretera Interoceánica Sur, a partir de la cual se intensificaron las actividades ilícitas —como la minería ilegal y el narcotráfico— en Madre de Dios.

En atención a lo expuesto, es importante recordar que mediante el Oficio N° 383-2021-PR, la Presidencia del Consejo de Ministros señaló al Congreso de la República, que el Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, cuyo contenido es reiterado en el Proyecto de Ley N° 1794/2021-CR, era altamente inviable en tanto que su ejecución atentaría contra la Amazonía y vulneraría los derechos de los pueblos indígenas u originarios, además de facilitar el desarrollo de actividades nocivas para la sociedad.

Asimismo, agregó que el Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR contraviene la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, que otorga competencias exclusivas al Ejecutivo para la planificación de la inversión pública; y que atenta contra el principio de coherencia normativa, al desconocer la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto al Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, y vulnera disposiciones constitucionales presupuestarias, en tanto que tiene incidencia en el gasto público, que no ha sido evaluado por el Congreso de la República.

De la misma manera, mediante el Oficio RE (MIN) N° 3-0-A/183, el Ministerio de Relaciones Exteriores concluye que el Proyecto de Ley N° 1794/2021-CR, cuyo contenido reitera las disposiciones del Proyecto de Ley N° 6486/2020-CR, excede las atribuciones constitucionales del Congreso de la República, toda vez que sus efectos podrían estar en discordancia con la evaluación técnica que sobre el particular viene efectuando el Poder Ejecutivo en busca de la preservación de los ecosistemas y la protección a las poblaciones originarias.

III. Conclusiones

1. Una eventual construcción de carreteras, ferrovías o hidrovías para comunicar las ciudades de Pucallpa (Perú) y Cruzeiro do Sul (Brasil) podrían poner en riesgo los bosques amazónicos de la región de Ucayali, la biodiversidad que albergan, así como la intangibilidad del Parque Nacional Sierra del Divisor y la Reserva Indígena Isconahua y, por ende, la vida, la salud y la existencia misma de la población indígena en aislamiento que habita dentro de ellas.

Asimismo, pueden generar impactos sociales que podrían causar al ser utilizadas en beneficio de actividades informales e ilícitas como la tala ilegal, la minería informal e ilegal, el tráfico de tierras y el narcotráfico, debido a la ausencia de la fuerza coercitiva del Estado en estas zonas; experiencia que ha sido bastante documentada en relación a la construcción de la carretera Interoceánica Sur, a partir de la cual se intensificaron las actividades ilícitas —como la minería ilegal y el narcotráfico— en Madre de Dios.

2. Si bien es importante promover el desarrollo económico, este debe realizarse considerando alternativas compatibles con el desarrollo sostenible y la garantía de derechos, es decir, alternativas que garanticen la viabilidad ambiental y social de las iniciativas legislativas que pretenden adoptarse y, por ende, que aseguren el respeto irrestricto a los derechos humanos involucrados.
3. En tal sentido, es clave que las iniciativas o medidas públicas que pretenden adoptarse para promover el desarrollo económico sean el resultado de un análisis objetivo, técnico y de respeto de los derechos humanos, que respondan al legítimo interés de promover el bienestar de la población, en especial de los pueblos indígenas; para cuyo efecto, previo a su planteamiento, resulta fundamental que el proponente asegure que la iniciativa o medida propuesta es la más adecuada para lograr la finalidad pública que persigue y que, a la vez, goza de viabilidad ambiental y social.
4. Finalmente, considerando que la presente iniciativa legislativa implica una afectación a los derechos de los pueblos indígenas, en especial a los de situación en aislamiento y contacto inicial, es pertinente señalar que correspondería a la Comisión que representa adoptar las medidas necesarias para evaluar la implementación de un proceso de consulta previa y espacios de participación con las organizaciones indígenas que tengan como propósito de defensa los derechos de los Piaci, como entidad promotora de dicha medida legislativa.

IV. Recomendaciones

Conforme a lo expuesto, y en atención a las atribuciones de la Defensoría del Pueblo previstas en la Constitución Política del Perú y el artículo 26 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, recomendamos no aprobar y disponer el archivo definitivo del Proyecto de Ley N° 01794/2021-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la integración sostenible multimodal entre Pucallpa (Perú) y Cruzeiro Do Sul (Brasil).

Lima, 19 de agosto del 2022

Atentamente,

Firmado digitalmente

Lisette Vásquez Noblecilla

Adjunta al Defensor del Pueblo en Medio Ambiente,
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)

lvasquez@defensoria.gob.pe

MA/PPI