Proyecto de Ley N° 2414/2017-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
12 FEB 2018
RECIBIDO
Firma _____ Hora 4:00 p.m.

LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO ÚNICO DE LA LEY N° 30723 QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI

La congresista de la República, PATRICIA ELIZABETH DONAYRE PASQUEL integrante del Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio del Congreso de la República; en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y los artículos 75° y 76° numeral 2) del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO ÚNICO DE LA LEY N° 30723 QUE DECLARA DE PRIORIDAD E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA Y EL MANTENIMIENTO DE TROCHAS CARROZABLES EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI

Artículo 1. Derógase la Ley N° 30723 que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Congresista de la República

G. Violeta.

G. VIOLETA
YO CERO
Despacho Grupo Parlamentario
Peruanos Por el Kambio
Central: 311-7777 Anexo: 7443
Plaza Simon Bolivar, Av. Abancay s/n sotano
Oficina 12 (Palacio Legislativo)

M. Gloria Pianto

87104-ATD

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

La Ley N° 30723 que proponemos derogar, declara de interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali. Sin perjuicio de la naturaleza eminentemente declarativa de la norma, que implica que no es vinculante, el contenido de la norma es cuestionable.

La Ley ha recibido observaciones y opiniones desfavorables de sectores importantes del Estado y contraviene compromisos del gobierno peruano ante entidades internacionales en la lucha por el irrestricto derecho de los pueblos indígenas[1], el respeto a su territorio y a la subsistencia, y continuidad de prácticas culturales ancestrales, entre otros derechos colectivos como:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
PATRICIA DONAYRE PASQUEL

- Incumplimiento del artículo 18.3 "Aplicación y observancia de las leyes ambientales" del Tratado de Libre Comercio Perú - EEUU[2]

  "Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales. En consecuencia, una Parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes".

- Incumplimiento del artículo N° 277 del Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una Parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra[3]

  "Ninguna Parte incentivará el comercio o la inversión mediante la reducción de los niveles de protección contemplados en su legislación ambiental y laboral. En consecuencia, ninguna Parte dejará de aplicar, ni dejará sin efecto de algún modo su legislación ambiental y laboral de forma tal que reduzca la protección otorgada en dichas leyes, para incentivar el comercio o la inversión".

---

[1] En caso de declararse de necesidad pública para el Estado la explotación de un recurso natural, constituye una excepción a la intangibilidad de las Reservas Territoriales, Artículo 5, inciso c de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

[2] Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, suscrito el 12 de abril de 2006, aprobado por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa N° 28766, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de junio de 2006. Ratificado mediante Decreto Supremo N° 030-2006-RE, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de enero de 2009
http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/eeuu/espanol/Medio_Ambiente_limpio.pdf

[3] Suscrito el 26 de junio de 2012 en la ciudad de Bruselas, Bélgica. En vigencia desde 1 de marzo de 2013
http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EU/Texts_24March2011/ESP/Text_s.pdf

Proyecto de Ley 2414/2017-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 23 de febrero de 2018

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nro. 2414 a la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- Incumplimiento de recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
  "20: En su condición de país megadiverso, continuar los esfuerzos de protección de ecosistemas terrestres subrepresentados."
  "23: Proseguir los esfuerzos por cumplir los compromisos internacionales en materia ambiental con el fin de reflejar su creciente papel en la economía de américa latina y la capacidad del país para ser miembro de la OCDE".

- Colisión con la Declaración Americana de Pueblos Indígenas[4]
  "Artículo XXVI. Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial:
  1. *Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, tienen derecho a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas.*
  2. *Los Estados adoptaran políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y la participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, los territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva."*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
PATRICIA DONAYRE PASQUEL

- Incumplimiento del Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo[5], que establece la necesidad de la protección de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas como el derecho irrestricto a conservar las prácticas culturales ancestrales y su identidad cultural, territorio, prioridades particulares de desarrollo, consulta previa en todos aquellos procesos y/o medidas que afecte directamente el ejercicio de sus derechos.

- Incumplimiento de Medida Cautelar N° 262-05 otorgada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el 22 de marzo de 2007, a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca que habitan la zona del río Las Piedras, departamento de Madre de Dios en Perú[6]. La CIDH solicitó al Estado peruano adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca, en especial la adopción de medidas tendientes a evitar daños irreparables resultantes de las actividades de terceros en su territorio.

- Según Huertas (2012)[7] en el ámbito del departamento de Ucayali, se encuentra el territorio de varios pueblos que adoptaron el aislamiento

---

[4] http://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf
[5] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
[6] http://www.cidh.org/medidas/2007.sp.htm
[7] Huertas B. 2012. Despojo Territorial, Conflicto Social y Exterminio. En Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial. Páginas 58-92. http://www.ipesderechoshumanos.org/pdf/proyecto-aislados-contacto-inicial.pdf

voluntario como una estrategia de supervivencia, tales como los pueblos indígenas:

- Mashco Piro se divide en al menos tres grupos geográficamente diferenciados: uno de ellos habita la cuenca del río Purús, en el departamento de Ucayali y los otros dos en las cuencas de los ríos Las Piedras y Manu en Madre de Dios.
- Familia lingüística Pano (o segmentos de pueblos) de la Sierra del Divisor, en la franja comprendida entre las cabeceras de los afluentes derechos del río Ucayali y los ríos Yavarí y Yaquerana y sus afluentes, entre las regiones de Loreto y Ucayali.
- Yora, conocidos como Murunahua, Chitonahua, Curanjeños y Mastanahua en la zona peruano – brasileña comprendida entre los ríos Yurúa por el norte y Purús por el sur, en la región Ucayali.
- Mastanahua cuyo territorio está dentro del Parque Nacional Alto Purús y cuya situación se desconoce.
- Kakataibo, que habitan en las cuencas altas de los ríos Pisque, Aguaytía, San Alejandro, Sungaroyacu y Pozuzo, en los departamentos de Loreto, Ucayali y Huánuco.

- Es preciso señalar que el Ministerio de Cultura remitió a la presidencia del Congreso de la República, la opinión legal sobre dicho proyecto y agrega su observación sobre la aprobación en la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, el 9 de noviembre de 2017, en primera votación, sin tomar en cuenta las opiniones de su sector y de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología; considerando la función de dicha comisión y las competencias del Ministerio de Cultura como ente rector de la protección de los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial - PIACI.[8]

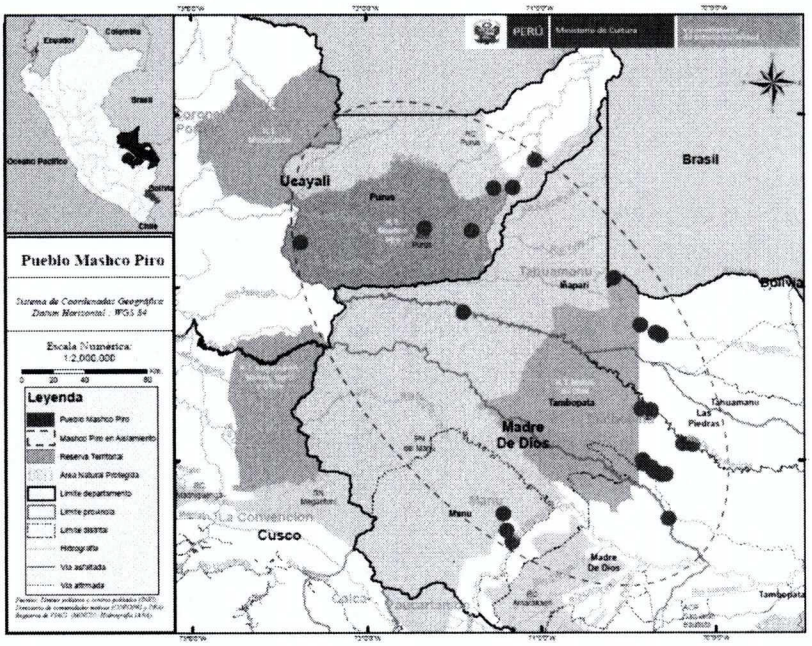
- El informe N° 000050-2017-CDR/OGAJ/SG/MC menciona los impactos negativos que la construcción de carreteras o trochas carrozables podrían producir en las zonas que habitan los PIACI: *"(i) interrupción de prácticas de subsistencia y, por lo tanto,* ***problemas para conseguir sus fuente de alimento*** *(...) (ii) Encuentros director y/o contactos forzados con terceros ajenos a las tierras que ocupan, pudiendo generar situaciones de contacto y, por lo tanto, contagio de enfermedades, que configuran un* ***riesgo latente de convertirse en un desastre en la salud de los indígenas en situación de aislamiento debido a su alta vulnerabilidad inmunológica;*** *y (iii) procesos de* ***migración masiva y de llegada de foráneos*** *a territorios indígenas, colonización de la zona e incremento de actividades ilícitas presentes en la región Ucayali, como la tala ilegal, minería ilegal, entre otros.*

- El Ministerio de Cultura, mediante informe N° 000178-2017/DGP/VMI/MC, señala que existen, por lo menos, 5 pueblos indígenas en situación de aislamiento y dos en situación de contacto inicial en Ucayali; sin perjuicio de las reservas indígenas y de las áreas

[8] Mediante el Oficio N° 662-2017-DM/MC del 04 de diciembre de 2017

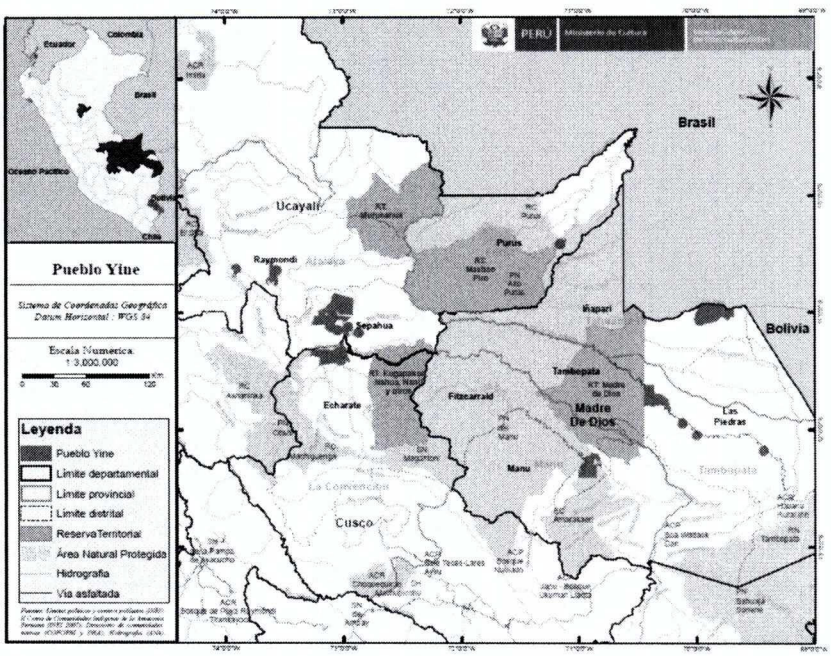
naturales protegidas con el carácter de intangible por su riqueza biológica y/o socio cultural, por lo que la promoción de carreteras y trochas afectaría seriamente la protección del estado ante la creciente migración de foráneos conforme a lo expuesto (figuras 1 y 2).

Figura 1. Ámbito territorial del pueblo Mashco Piro en aislamiento voluntario



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PATRICIA DONAYRE PASQUEL

Figura 2. Reservas Territoriales establecidas y ámbito territorial de Pueblo Yine



- La Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 347-2017-DP/AMASPPI del 13 de septiembre de 2017, alertó a la Comisión de Pueblos Andinos,

Amazónicos y Afroamericanos Ambiente y Ecología acerca de las implicancias del Proyecto de Ley 1123, manifestando que: "coloca en grave riesgo la protección de los derechos colectivos de pueblos indígenas, en especial de aquellos en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial y de áreas naturales protegidas".

- Asimismo, el Ministerio de Cultura recomienda que el proyecto de Ley sea analizado técnicamente, entre otras, por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso, en relación a (i) la situación de alta vulnerabilidad de los PIACI sobre todo a nivel inmunológico, sociocultural y territorial, (ii) los impactos negativos y el alto riesgo que implica la construcción de carreteras que podría producir en zonas poco intervenidas de la Amazonía en las que habitan los PIACI, (iii) el derecho a la consulta previa sobre las medidas legislativas que afecten directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

La presidencia de la CPAAAAE advirtió sobre la inviabilidad de la norma y su preocupación de que la misma no se haya derivado a la CPAAAAE (Notas de Prensa N° 016-2017/CPAAAAE, N° 022-2017/CPAAAAE y N° 003-2018/CPAAAAE).

- Es importante señalar que, durante el proceso de aprobación de la Ley N° 30723 no se realizaron las consultas necesarias a entidades públicas con competencias directas como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Justicia; ni a organizaciones indígenas, conforme a las obligaciones del Estado Peruano sobre la consulta previa y el rol participativo e inclusivo del Estado.

- La Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes – FENAMAD, presentó ante la Defensoría del Pueblo una queja contra la Comisión de Transportes y Comunicaciones[9] y el Oficial Mayor del Congreso de la República por la derivación y atención del proyecto de Ley N° 1123, que vulnera los derechos de los PIACI. Adicionalmente, solicitó, el 24 de julio, al Ministerio de Trasportes y Comunicaciones retirar del Clasificador de Rutas del Sistema nacional de Carreteras SINAC. Asimismo, solicitó a la presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, realizar control político y opinión sobre dicho proyecto; y ha puesto en conocimiento y/o solicitado opinión sobre la amenaza sobre los derechos de los PIACI debido a esta norma, a diferentes entidades públicas como el Ministerio de Cultura, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, Procuraduría Pública Supranacional Especializada del Ministerio de Justicia y presidencia del Congreso. Julio Cusurichi Palacios, Presidente de la FENAMAD, menciona que la medida "es una amenaza porque pone en riesgo la

[9] Mediante oficio N° 146-2017-FENAMAD

vida de los pueblos indígenas en aislamiento. (...) un interés económico no puede estar por encima de un interés por la vida humana"[10].

- Resaltamos lo mencionado por el Ministerio de Cultura[11], acerca de que se debe contemplar la aplicación del principio de no contacto, con la máxima salvaguarda para su protección, estando el Estado peruano en la obligación de garantizar que los PIACI mantengan sus derechos a la tierra y al territorio por cuanto constituyen un mecanismo que garantiza el ejercicio de su forma de vida y supervivencia, incluso de aquellas aún no delimitadas.

II. Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La norma contribuirá a mantener las condiciones para el adecuado cumplimiento de la normativa nacional, relacionada a garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas, tales como:

- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo
- Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- Ley N° 29785, Ley del Derecho a la consulta previa a los Pueblos Indígenas u originarios.
- Ley N° 28736, Ley para la protección de Pueblos Indígenas u originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.
- Resolución Legislativa N° 28766, que aprueba el Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, suscrito el 12 de abril de 2006.
- Decreto Supremo N° 030-2006-RE, que ratifica la aprobación Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos.
- Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y funciones del Ministerio de Cultura.
- Decreto Supremo N° 001-2012-MC, Reglamento de la Ley del Derecho a la consulta previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.
- Decreto Supremo N°008-2007-MINDES, Reglamento de la Ley para la protección de Pueblos Indígenas u originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial. Modificado con el Decreto Supremo N° 008-2016-MC.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PATRICIA DONAYRE PASQUEL

III. Análisis costo beneficio

La medida propuesta no generará demandas adicionales al erario nacional.

IV. Relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las Políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional

La presente iniciativa se enmarca en las prioridades de la Agenda Legislativa 2017-2018, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2017-2018-CR, en relación con las Políticas de Estado 19°: Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental y 28°: Plena vigencia de la

---

[10] https://www.youtube.com/watch?time_continue=155&v=9t_m2E5c41w

[11] En la opinión legal remitida a la presidencia del Congreso de la República, mediante Oficio N° 662-2017-DM/MC

Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial[12].

Asimismo, se relaciona directamente con el objetivo de la Política de Estado 28 – "Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial" del Acuerdo Nacional.

[12] http://busquedas.elperuano.pe/download/url/resolucion-legislativa-del-congreso-que-aprueba-la-agenda-le-resolucion-legislativa-n-004-2017-2018-cr-1573035-1