

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA
LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO
INICIAL

**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y
AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018**

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), el Proyecto de Ley 2941/2017-CR, que declara el Día Nacional de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y pueblos indígenas en situación de contacto inicial, a iniciativa de la congresista Tania Pariona Tarqui (en adelante, el PL 2941).

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

1.1.1. Antecedentes procedimentales

- El PL 2941 ingresó al Área de Trámite Documentario el 28 de mayo del 2018.
- Fue decretado a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural y a la CPAAAAE el 05 de junio de 2018

1.2. Opiniones solicitadas

Se solicitó opinión a:

1.2.1. Ministerio del Ambiente. Oficio 306-2017-2018/CPAAAAE-CR, enviado el 11 de junio del 2018.

1.2.2. Defensoría del Pueblo. Oficio 307-2017-2018/CPAAAAE-CR, enviado el 11 de junio del 2018.

1.2.3. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. Oficio 308-2017-2018/CPAAAAE-CR, enviado el 11 de junio del 2018.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

1.2.4. **Ministerio de Cultura.** Oficio 309-2017-2018/CPAAAAE-CR, enviado el 11 de junio del 2018.

1.2.5. **Ministerio de Educación.** Oficio 310-2017-2018/CPAAAAE-CR, enviado el 11 de junio del 2018.

1.3. Opiniones recibidas

Se recibió opinión de:

1.3.1. **Defensoría del Pueblo.** Oficio 231-2018-DP/AMASPPI, del 27 de junio del 2018, mediante la cual expresa opinión favorable al PL 2941, precisando, entre otros, que considera importante que se establezca un día que permita visibilizar la existencia de los pueblos en aislamiento y contacto inicial (en adelante, PIACI), así como la problemática vinculada a la protección de sus derechos y las medidas que el Estado aún tiene pendiente de implementar para garantizar la protección de los territorios que tales pueblos ocupan, y el principio de no contacto. Adicionalmente, señala que correspondería al Ministerio de Cultura, como ente rector sobre dicha materia, conforme lo previsto en la Ley 28736, promover las actividades de celebración y/o conmemoración relacionadas con la propuesta de día de los PIACI, en coordinación con las otras entidades del Estado y los diferentes niveles de gobierno. Además, en relación a la inclusión del mencionado día en el calendario cívico escolar (25 de febrero), observa que, conforme disponen las Normas para las Celebraciones de Efemérides del Calendario Cívico - Escolar, aprobadas por Resolución Directoral N° 3199-88-ED, las fechas incluidas en dicho calendario se inician a partir del mes de marzo de cada año; por lo que la inclusión de la fecha 25 de febrero para la celebración y/o conmemoración del Día de los PACI no resultaría viable.

1.3.2. **Ministerio del Ambiente.** Oficio 395-2018-MINAM/DM, del 12 de Julio del 2018, mediante el cual señala que el PL 2941 contiene una materia que difiere de aquellas que se encuentran bajo la competencia del Ministerio del Ambiente, de conformidad con el artículo 4 del Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

1.3.3. Opinión ciudadana. Con fecha 31 de mayo de 2018, el señor Alfredo Iván Corzano Del Castillo ingresó al Foro Legislativo Virtual su opinión respecto del PL 2941, indicando lo siguiente: “La condición de abandono total de esos pueblos es una afrenta a nuestra nacionalidad y una vergüenza digna de olvido. La ley que se debe proponer es un día en que decidamos integrar seria y totalmente a esos peruanos que se encuentran en el vergonzoso (sic) estado de primitivismo humano. ¡Terminemos con esos vergonzosos días de festejo o regocijo por tener pueblos en estado latimero! Basta ya de vender miseria para turistas, un poco más de orgullo nacional”.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

El PL 2941/2017-CR contiene un artículo y dos disposiciones complementarias:

El artículo 1 establece como objeto de la ley declarar a nivel nacional el 25 de febrero de cada año, como Día Nacional de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y Pueblos Indígenas en situación de contacto inicial.

La primera disposición complementaria encarga al Ministerio de Educación y demás instituciones y/o entidades públicas del Estado, en coordinación con el Ministerio de Cultura, promover actividades de celebración y/o conmemoración del 25 de febrero como Día Nacional de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y Pueblos Indígenas en situación de contacto inicial. Además, el Ministerio de Educación deberá incluir esta fecha en el calendario cívico escolar.

Y en la segunda disposición complementaria se establece que el El Ministerio de Cultura, en su calidad de Ente Rector del Régimen Especial Transectorial de Protección de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y Pueblos Indígenas en situación de contacto inicial, informará anualmente, a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-Peruanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, respecto de las acciones que viene desarrollando para garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y Pueblos Indígenas en situación de contacto inicial.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Marco normativo nacional

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

a. Constitución Política del Estado

Específicamente, el artículo 2, numeral 19, que reconoce el derecho de toda persona a su identidad étnica y cultural, y que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

b. Leyes:

- i. Ley 28736, Ley para la Protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.
- ii. Ley 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura, que, a través del Viceministerio de Interculturalidad, tiene la función de promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto a los derechos de los pueblos del país de conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Dicho Viceministerio ejerce la rectoría del Régimen Especial Transectorial para la protección de los PIACI.

c. Decretos Supremos:

- i. Decreto Supremo 008-2007-MINDES, Reglamento de la Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.
- ii. Decreto Supremo 028-2003-AG, que establece la “Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, cuyo antecedente es la Resolución Ministerial 00046-90-AG/DGRAAR, publicada el 25 de febrero de 1990.
- iii. Decreto Supremo 001-2014-MC, Declaran el reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y contacto inicial ubicados en las Reservas Territoriales denominadas “Madre de Dios” ubicada en el departamento de Madre de Dios; “Isconahua”, “Murunahua” y “Mascho Piro”, ubicadas en el departamento de Ucayali, y la Reserva Territorial “Kugapakori, Nahua, Nanti y otros”, ubicada en los departamentos de Ucayali y Cusco.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

- d. Otras normas:
- iv. Resolución Directoral Regional 210-98-CTARU/DGRA-OAJ-T, del 11 de junio de 1992, que crea la Reserva Territorial Isconahua.
 - v. Resolución Directoral Regional 189-97-CTARU/DRA, del 01 de abril de 1997, modificada por Resolución Directoral Regional Sectorial 453-99-CTAR-UCAYALI-DRSA, del 24 de setiembre de 1999, que crea la Reserva Territorial Murunahua.
 - vi. Resolución Directoral Regional 0190-97-CTARU/DRA, del 01 de abril de 1997, que crea la Reserva Territorial Mascho Piro.
 - vii. Resolución Ministerial 427-2002-AG, del 22 de abril de 2002, que crea la Reserva Territorial de Madre de Dios.

3.2 Marco normativo internacional

- a. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
- b. Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
- c. Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas
- d. 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 Paraguay, de las Naciones Unidas (Directrices de protección para los pueblos en aislamiento y en contacto inicial de las Naciones Unidas)
- e. Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

4.1. Situación fáctica o jurídica que se propone regular: la materia legislable

La presente iniciativa legislativa se orienta a complementar la legislación en lo referente a pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (en adelante, PIACI). La finalidad de declarar el Día Nacional de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y en contacto inicial es promover su existencia y sus derechos, para que toda la ciudadanía, el Estado e inversionistas tengan información sobre ellos y los respete, proteja y promueva.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

Desde el año 2006, el Perú cuenta con la Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 008-2007-MIMDES, cuyo objeto es establecer el régimen especial transectorial de protección a su favor. Sin embargo, a la fecha aún existe un gran desconocimiento de la población sobre dichos pueblos, y suele confundirse su situación de aislamiento como estrategia de supervivencia con un aislamiento como resultado de la exclusión y marginación social.¹ En ese sentido, es necesario difundir a través de la educación ciudadana quiénes son estos pueblos, su situación actual, los riesgos y amenazas que sufren, así como los derechos que les han sido reconocidos a nivel nacional e internacional; y una manera de hacerlo es mediante la declaratoria de un día especial que los conmemore.

4.1.1. Quiénes son los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial

De conformidad con el artículo 1 del Convenio 169 de la OIT, se considera pueblos indígenas a aquellos “(...) en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”, siendo “[L]a conciencia de su identidad indígena (...) un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplica” dicho tratado.

4.1.1.1. Sobre los pueblos en situación de aislamiento

La Ley 28736 define a los pueblos indígenas en situación de aislamiento, o parte de ellos, como aquellos que no han desarrollado relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, han optado por discontinuarlas. Además, las Directrices de protección para los pueblos en aislamiento y en contacto inicial de las Naciones Unidas señalan que estos pueblos suelen rehuir todo tipo de contacto con personas, como estrategia de supervivencia.

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos, pár. 23. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, del 20 de diciembre de 2013.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

En el caso de los pueblos en situación de aislamiento, el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, como respeto a sus estrategias de sobrevivencia física y cultural, según sus costumbres, comprende el respeto a su decisión de mantenerse en esta situación.² Esta decisión se materializa en lo que se denominada el principio de no contacto,³ cuya violación transgrediría el derecho de tales pueblos a no sufrir la asimilación forzada o destrucción de su cultura, reconocido en los artículos 8 y 10 de la Declaraciones de Naciones Unidas y Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, respectivamente.⁴

4.1.1.2. Sobre los pueblos en situación de contacto inicial

De otro lado, dicha ley define a los pueblos indígenas en situación de contacto inicial, o parte de ellos, como aquellos que han comenzado un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional. Al respecto, las Directrices de Naciones Unidas antes mencionadas agregan que puede tratarse de pueblos que, pese a mantener contacto desde tiempo atrás, nunca han llegado a conocer con exactitud los patrones y códigos de relación de la población mayoritaria.

En el caso de los pueblos en situación de contacto inicial, su derecho a la autodeterminación se traduce en el respeto del grado de interrelación que hayan decidido tener con la sociedad mayoritaria.⁵

4.1.1.3. Sobre las características de los pueblos en aislamiento y en contacto inicial, y su diferencia respecto de los demás pueblos indígenas u originarios

Estos pueblos, si bien se diferencian entre sí debido al contacto existente o no con los demás integrantes de la sociedad nacional, comparten determinadas características entre ellos:

- i. tienen una estrecha relación con los ecosistemas y territorios en los que habitan;
- ii. desconocen del funcionamiento de la sociedad mayoritaria, por lo que se encuentran en una situación de indefensión ante los diversos actores que tratan de acercarse a ellos;

² Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado. Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región Amazónica, el Gran Chaco y la región Oriental del Paraguay; febrero 2012, párr. 22 y 47.

³ CIDH, ídem, párr. 22.

⁴ Naciones Unidas, ídem, párr. 49.

⁵ Ministerio de Cultura. Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos, pág. 32.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

iii. son altamente vulnerables y en la mayoría de casos se encuentran en peligro de extinción.⁶

Sobre el primer punto, como el resto de pueblos indígenas, los PIACI guardan una relación especial con sus territorios y recursos naturales, que debe ser respetada y reconocida como “(...) la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y su preservación y transmisión a las generaciones futuras”.⁷ Se trata de una relación de interdependencia con el ambiente en el que desarrollan sus vidas y su cultura, poseyendo un profundo conocimiento del mismo, lo que les permite ser autosuficientes generación tras generación.⁸

Los PIACI, sin embargo, se diferencian de los demás pueblos indígenas en el segundo punto, en mayor o menor medida; pero, sobre todo, en el tercero. Según las Directrices de Naciones Unidas sobre la materia, “(...) su extremada vulnerabilidad se agrava ante las amenazas y agresiones que sufren sus territorios (...) debido a que generalmente, los procesos de contacto vienen acompañados de impactos drásticos en sus territorios que alteran irremediamente sus relaciones con su medio ambiente y modifican, a menudo radicalmente, las formas de vida y las prácticas culturales de estos pueblos”. Ello “(...) se agrava, aún más, ante las violaciones de derechos humanos que sufren habitualmente por actores que buscan explotar los recursos naturales presentes en sus territorios y ante la impunidad que generalmente rodea a las agresiones que sufren estos pueblos y sus ecosistemas”.⁹

En el mismo sentido, el propio Ministerio de Cultura reconoce que los PIACI, “[A]l encontrarse, o haberse encontrado por un tiempo prolongado en situación de aislamiento, (...) por lo general no han desarrollado las respuestas inmunológicas que resultan necesarias para sobrellevar contacto con patógenos externos y enfermedades comunes para la sociedad mayoritaria. Además, al vivir en zonas remotas que cuentan con grandes cantidades de recursos naturales, los territorios que habitan o transitan sufren constantes amenazas por parte de actores que buscan explotarlos. Estas incursiones a sus territorios y la afectación de sus recursos agravan más la extrema vulnerabilidad de los PIACI, pues tienen implicancias en su cultura y su salud, al estar estas poblaciones altamente integradas con los ecosistemas que habitan, de los cuales dependen para

⁶ Naciones Unidas, ídem, párr. 14.

⁷ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, párr. 131. Ver también Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, párr. 149; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, párr. 86; Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname, párr. 131; Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, párr. 90.

⁸ Naciones Unidas, ídem, párr. 14, a).

⁹ Naciones Unidas, ídem, párr. 14, c).

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INCIAL

su subsistencia y el mantenimiento de sus formas de vida”.¹⁰

De esta manera, cuando nos referimos a los PIACI, no se trata de aquellos pueblos que el Estado ha reconocido bajo la categoría de “comunidades nativas”, que conocen de alguna manera, más o menos, cómo funciona a nivel social, económico y cultural la sociedad mayoritaria; y que, la mayoría de veces, se organizan para plantear directamente sus demandas al Estado, sin necesidad de interlocutores más que sus propios dirigentes. De hecho, el artículo 8 de la Ley 28736, establece que los PIACI se benefician de todos los derechos que la Constitución y la ley establecen a favor de las comunidades nativas, con lo que queda claro que se trata de dos tipos de sujetos colectivos, cuyas características particulares merecen tratamiento distinto.

Es importante hacer la precisión anterior, que no parece estar clara para la ciudadanía. Ello se puede apreciar en la opinión que la CPAAAAE ha recibido a través del Foro Legislativo Virtual Activo, en el cual un ciudadano señala estar en contra de la declaración de un día de los PIACI, alegando lo siguiente: “La condición de abandono total de esos pueblos es una afrenta a nuestra nacionalidad y una vergüenza digna de olvido. La ley que se debe proponer es un día en que decidamos integrar sería y totalmente a esos peruanos que se encuentran en el vergonzosos (sic) estado de primitivismo humano.”

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que se debe distinguir entre el aislamiento como estrategia de supervivencia de algunos pueblos o segmentos de pueblos indígenas, y el aislamiento como resultado de la exclusión y marginación social.¹¹ El marco normativo de los PIACI hace alusión a los primeros, a aquellos que han decidido, en virtud de su autodeterminación, aislarse para sobrevivir; decisión que debe ser respetada y garantizada. En esta lógica, cobra vital importancia que el Estado cumpla con lo establecido en los artículos 8 y 10 de las Declaraciones de Naciones Unidas y Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, respectivamente, sobre la obligación de no asimilación forzada.

4.1.2. PIACI en el Perú

Los PIACI en el Perú se encuentran en la Amazonía, y algunos de ellos son pueblos transfronterizos, recorriendo áreas ubicadas en Brasil, Colombia y Ecuador.

En virtud de la legislación de comunidades nativas, entre los años de 1990 y 1993, cuando aún no

¹⁰ Ministerio de Cultura, ídem, pág. 31.

¹¹ CIDH, ídem, párr. 23.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

existía la Ley 28736, el Estado, por iniciativa de las organizaciones indígenas, estableció cinco Reservas Territoriales para la protección de los PIACI, que en su conjunto abarcan más de 2 400 000 hectáreas:

Reserva Indígena solicitada	Ubicación política	Superficie (ha)
Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros	Cusco y Ucayali	456 672 has
Reserva Territorial Mascho Piro	Ucayali	768 848 has
Reserva Territorial Isconahua	Ucayali	275 665 has
Reserva Territorial Madre de Dios	Madre de Dios	829 941 has
Reserva Territorial Murunahua	Ucayali	481 560 has

Fuente: Ministerio de Cultura¹²

Actualmente, en el marco del artículo 3, literal b), de la Ley 28736, dichas Reservas se encuentran en proceso de adecuación para constituirse como *Reservas Indígenas*, categoría empleada por dicha ley, que comprende el área delimitada por el Estado, de intangibilidad transitoria, a favor de los PIACI, en tanto mantengan tal situación, cuya finalidad es proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos.

Mediante Decreto Supremo 001-2014-MC, el Estado Peruano reconoció que, en las Reservas Territoriales mencionadas, existen 12 pueblos indígenas en situación de aislamiento y en contacto inicial, conforme al siguiente detalle:

En Aislamiento	En contacto inicial
Isconahua	Yora (Nahua)
Mascho Piro	Machiguenga (Nanti y Kirineri)
Machiguenga (Nanti)	Amahuaca
Mastanahua	
Murunahua	
Chitonahua	
Otros 3 pueblos indígenas cuya pertenencia étnica no se ha podido identificar	

Fuente: Ministerio de Cultura¹³

¹² Ministerio de Cultura, ídem, pág. 67, 70, 72, 74 y 76.

¹³ Ministerio de Cultura, ídem, pág. 17.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

Adicionalmente, existen cinco solicitudes de organizaciones indígenas para la creación de Reservas Indígenas:

Reserva Indígena solicitada	Ubicación política	Superficie (ha)
Reserva Indígena Cacataibo Sur y Reserva Indígena Cacataibo Norte	Loreto, Ucayali y Huánuco	144 864.84
Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental	Loreto y Ucayali	511 480.53
Reserva Indígena Yavarí - Mirin	Loreto	1 378 444.05
Reserva Indígena Yavarí - Tapiche	Loreto	1 175 161.79
Reserva Indígena Curaray, Napo, Arabela, Nashiño, Pucacuro, Tigre y afuentes	Loreto	1 032 599.95

Fuente: Ministerio de Cultura¹⁴

4.1.3. La urgencia de difundir su existencia y derechos

La presión y diferentes intereses que existen sobre los recursos naturales que se encuentran en los territorios de los PIACI originan que estos se encuentren expuestos a distintos tipos de riesgos y amenazas. El Ministerio de Cultura hace mención a vulnerabilidades sociales y culturales, territoriales, sanitarias, inmunológicas y demográficas.¹⁵ De igual manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe “Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas”¹⁶, y la Organización de Naciones Unidas, en las Directrices de protección para los pueblos en aislamiento y en contacto inicial, identifican una serie de amenazas de ese tipo.

Entre las principales amenazas identificadas por el Ministerio de Cultura, la Comisión Interamericana y las Naciones Unidas, se puede resaltar las siguientes:

- El contacto con foráneos (misioneros, científicos, turistas, trabajadores de empresas, narcotraficantes, etc.), en tanto pueden causar desarticulación y alterar los patrones de conducta y estilos de vida de los PIACI
- El interés de terceros para aprovechar los recursos naturales ubicados en territorios de los

¹⁴ Ministerio de Cultura, ídem, pág. 78.

¹⁵ Ministerio de Cultura, ídem, pág. 32-34.

¹⁶ CIDH, ídem, párr. 45-79.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

PIACI, la construcción de carreteras u otros proyectos de inversión conllevan el ingreso de foráneos y disminución de recursos de la biodiversidad necesaria para su subsistencia, volviéndose un riesgo para su nutrición y salud.

- Debido al aislamiento, los PIACI no cuentan con un sistema inmunológico capaz de enfrentar enfermedades consideradas “simples” para la mayoría de la sociedad, por lo que el contagio de alguna de ellas implica un serio riesgo a su vida y salud.
- Los PIACI cuentan con poblaciones muy pequeñas, por lo que cualquier alteración demográfica, debido a los factores antes señalados, podría ocasionar su desmembramiento e incluso su desaparición.

Asimismo, diversas organizaciones indígenas de la Amazonía y ONGs han enviado comunicaciones de forma reiterada a la CPAAAAE, exponiendo la problemática de los PIACI en el Perú y solicitando la intervención de esta Comisión para la protección de los derechos de tales pueblos.

Esta situación de extrema vulnerabilidad exige al Estado en su conjunto a adoptar de manera urgente las medidas de promoción, respeto y garantía que sean necesarias para proteger la existencia, física y cultural, de estos pueblos.

4.1.4. La obligación de promoción del Estado de los derechos de los PIACI

El marco normativo que reconoce derechos de a los PIACI, en tanto derechos fundamentales, incluye una obligación del Estado de promover los mismos. En el caso de los PIACI, la sensibilización sobre su existencia es primordial y urgente, debido a la extrema vulnerabilidad en la que se encuentran.

En ese sentido, la presente ley pretende dar cumplimiento, entre otras, a las siguientes obligaciones internacionales:

➤ **Convenio 169 de la OIT**

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:
(...)

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

b) **que promuevan la plena efectividad** [resaltado nuestro] de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; (...).

➤ **Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**

Artículo 15

(...)

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y **promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones** [resaltado nuestro] entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad

➤ **Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas**

Artículo XXVI

(...)

2. Los Estados adoptarán políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva.

➤ **Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (Declaración de los defensores de los derechos humanos)**

Artículo 2

1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, **promover** y hacer efectivos **todos los derechos humanos y las libertades fundamentales** [resaltado nuestro], entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

Asimismo, la presente ley constituye un mecanismo que puede dar lugar a cumplir las siguientes recomendaciones planteadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las Naciones Unidas:

➤ **Directrices de protección para los pueblos en aislamiento y en contacto inicial de las Naciones Unidas**

D. Sensibilización, monitoreo y capacitación

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

82. Se considera relevante una mayor implicación de los Estados en la protección y garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, así como **una sensibilidad más proactiva y comprometida con el destino de estos pueblos** [resaltado nuestro] en el ámbito de sus soberanías territoriales.

83. El diálogo fluido entre gobiernos locales, municipales, regionales y nacionales, organizaciones indígenas y ONG sobre las situaciones que viven estos pueblos, sus problemáticas y necesidades, será sin duda una excelente herramienta de gestión para implementar las acciones y medidas concretas de protección, a través de mesas de diálogo permanentes que permitan participar a todos los actores.

(...)

89. Por otro lado, la capacitación y sensibilización es fundamental para la protección de los pueblos en aislamiento y en contacto inicial. Hay que desarrollar programas de formación de profesionales que puedan actuar en los diferentes programas de protección. Bien de los pueblos indígenas en aislamiento, en los programas de monitoreo y control de los territorios, o bien de los pueblos indígenas en contacto inicial en los programas de contacto que se gestionen. Estos programas de formación deben contener un apartado sustantivo centrado en la salud y la prevención de enfermedades, la seguridad y el rol de las fuerzas armadas, los actores privados que operan en los territorios, el turismo, etc. Hay que desarrollar **programas de capacitación y sensibilización para la sociedad en general**, adaptando estos programas a los grupos sociales específicos con los que se vaya a trabajar. **Especial importancia hay que otorgar en este apartado a los programas educativos para la infancia** [resaltado nuestro].

4.2. Sobre la fecha del Día de los PIACI

La razón por la cual se elige la fecha del 25 de febrero como Día de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial es para conmemorar la creación por parte del Estado de la primera Reserva a favor de estos pueblos, a través de la Resolución Ministerial 00046-90-AG/DGRAAR, publicada el 25 de febrero de 1990.

Por consiguiente, la CPAAAE, acogiendo el espíritu del PROYECTO LEGISLATIVO comprendido en el presente análisis, **RECOMIENDA SU APROBACIÓN CON TEXTO SUSTITUTORIO**, a fin de incorporar lo prioritario que contiene y estructurar una norma útil para enfrentar el problema que nos ocupa.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

V. ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO

Siendo la norma propuesta una que declara el Día de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial, no tiene mayor impacto en el ordenamiento jurídico nacional. Si bien contiene una disposición respecto a ciertas obligaciones de entidades de la administración estatal, estas se enmarcan dentro de las funciones y competencias que tienen con relación a dichos pueblos.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no ocasiona, ni mucho menos constituye, un gasto adicional en detrimento del Erario Nacional, sino que su expedición permitirá la promoción del respeto a los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y en contacto inicial.

VII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 2941/2017-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL

Artículo 1. Objeto de la ley

Declárese el 25 de febrero de cada año como Día de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
2941/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA
LEY QUE DECLARA EL DÍA NACIONAL DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y CONTACTO
INICIAL

Artículo 2. Obligación de entidades de la administración estatal

Encárguese al Ministerio de Cultura y demás entidades de la administración estatal que tengan competencias en materia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, promover actividades que permitan visibilizar la existencia de dichos pueblos, así como el respeto a sus derechos.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.

Lima, 21 de septiembre de 2018.