Proyecto de Ley N°.....6004/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
25 SEP. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:40 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 18°, 20°, 21°, 28°, 29° Y 30° DE LA LEY N° 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA

PROYECTO DE LEY

Los congresistas la República, integrantes del grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista que suscribe, Isaac Mita Alanoca, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la república, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

"LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 18°, 20°, 21°, 28°, 29° Y 30° DE LA LEY N° 29778, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA"

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 18°, 20°, 21°, 28°, 29°, y 30° de la Ley N° 29778 Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza a fin de incluir a los pueblos indígenas u originarios en los procesos que norma.

Artículo 2. Modificación de la Ley N°29778

Se modifican los artículos 18°, 20°, 21°, 28°, 29°, y 30° de la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, en los siguientes términos:

"Artículo 18. Conformación del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza

El Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza está conformado por los siguientes funcionarios y representantes de los pueblos indígenas u originarios:

a. El ministro de Relaciones Exteriores, quien lo preside.
b. El ministro de Defensa,
c. El ministro del Interior,
d. Los ministros de Estado de acuerdo a los temas de agenda.
e. Los presidentes de los gobiernos regionales de frontera,
f. Tres alcaldes representantes de las municipalidades provinciales de frontera,
g. Tres alcaldes representantes de las municipalidades distritales de frontera,
h. Tres dirigentes representantes de los pueblos indígenas u originarios.

i. El director ejecutivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

El Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza cuentacon una Secretaría Ejecutiva, la cual es un órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores".

"Articulo 20.- Facultad especial
El Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, está facultado para invitar a sus sesiones, por iniciativa propia o a pedido de sus miembros, a presidentes regionales de otros gobiernos regionales o gobiernos locales, así como a representantes de los pueblos indígenas u originarios de otras jurisdicciones, y a los titulares de entidades públicas y privadas, cuando se trate de asuntos de desarrollo e integración fronteriza, en los que las respectivas entidades estén involucradas".

"Artículo 21.- Funciones del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza
Son funciones del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza las siguientes:
a. Proponer los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento.
b. Aprobar las estrategias de desarrollo e integración fronterizos y evaluar su cumplimiento.
c. Orientar la armonización de los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo e integración fronterizos con los compromisos internacionales del país.
d. Proponer y coordinar con los sectores del Gobierno Nacional, gobierno regional, gobierno local y los representantes de los pueblos indígenas u originarios de frontera la identificación de programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza.
e. Fortalecer la presencia institucional del Estado, formulando propuestas de desarrollo sostenible y de inversión en los espacios de frontera, dando prioridad a las áreas críticas de frontera previamente identificadas".

"Artículo 28. Conformación del Comité Regional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza
El Comité Regional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza está conformadopor los siguientes funcionarios y representantes de los pueblos indígenas u originarios:
a. El presidente del gobierno regional, quien lo preside,
b. El miembro de las Fuerzas Armadas de mayor jerarquía de la región, designado por el Ministerio de Defensa,
c. El jefe policial de mayor graduación de la región, designado por el Ministerio del Interior,
d. Dos alcaldes representantes de las municipalidades provinciales de frontera de la región,
e. Dos alcaldes representantes de las municipalidades distritales de frontera de la región,
d. Tres representantes de los pueblos indígenas u originarios de frontera de la región."

"Artículo 29. Conformación del Comité Provincial de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza

El Comité Provincial de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza está conformado por los siguientes. Funcionarios y representantes de los pueblos indígenas u originarios:

a. El alcalde de la municipalidad provincial de frontera, quien lo preside,
b. El miembro de las Fuerzas Armadas de mayor jerarquía de la provincia,
c. El jefe policial de mayor graduación de la provincia,
d. El alcalde representante de las municipalidades distritales de frontera de la provincia,
e. Tres representantes de los pueblos indígenas u originarios de frontera de la provincia".

"Artículo 30. Conformación del Comité Distrital de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza

El Comité Distrital de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza está conformado por los siguientes funcionarios y representantes de los pueblos indígenas u originarios:

a. El alcalde de la municipalidad distrital de frontera, quien lo preside,
b. El miembro de las Fuerzas Armadas de mayor jerarquía del distrito, donde lo hubiera,
c. El jefe policial de mayor graduación del distrito.
d. Tres representantes de los pueblos indígenas u originarios de frontera del distrito".

Lima, setiembre de 2023

ISAAC MITA ALANOCA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Vocera

Margot Palacios

Waldemar Cerrón

WILSON RUSBEL QUISPE MAMANI

Flavio Cruz Mam

Milagros Rivas

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **setiembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6004/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. RELACIONES EXTERIORES; Y
2.DESCENTRALIZACIÓN,REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

JAIME ABENSUR PINASCO
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialia Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

1.1. Consideraciones históricas sobre los pueblos indígenas u originarios

Encontrar los cimientos del actual ordenamiento en materia indígena, nos permitirá hacer un estudio comparativo entre el tratamiento a las comunidades indígenas de la zona andina y el otorgado a las comunidades amazónicas. Hay que señalar que generalmente estos indígenas fueron desconocidos como sujetos de derechos hasta mediados del siglo pasado.

El actual modelo institucional que regula las relaciones de la sociedad nacional, el Estado y los pueblos indígenas y comunidades han tenido una definición e incorporación en la vida pública de la Nación a través de un largo proceso de luchas y contradicciones, avances y retrocesos. Parece claro que mucho de los elementos de las ancestrales reclamaciones indígenas, hoy acogidos en las normas vigentes, se remontan a las fórmulas del derecho indiano. Instituciones tan importantes como la inajenabilidad e imprescriptibilidad de los territorios indígenas, no fueron productos de las legislaciones de los primeros años del siglo XX, sino que se remontan a la Ley de Indias.

En consecuencia, el comportamiento del Estado en las últimas décadas para recortar estos derechos, no sólo implica un daño a los pueblos indígenas, sino que constituyen un elemento institucional histórico, de no reconocimiento de los derechos preexistentes que les asisten a estos pueblos.

Según el doctor Roque Roldán, al analizar la legalidad indígena en el Perú, la clasifica en cinco momentos:

> *"Una primera representada por la institucionalidad incaica que tenía plena vigencia a la llegada de los españoles; una segunda fase la imposición de las leyes de la guerra de la conquista; una tercera la elaboración, adopción y difusión de una frondosa legislación de la corona para sus colonias en América; una cuarta en el siglo XIX inspirada en las ideas liberales que dio origen a la construcción de los estado-nación, que procuraban la asimilación de las poblaciones indígenas a los nuevos ordenes de la época; una quinta a partir de la constitución de 1920, en que el Estado peruano otorga a las comunidades y pueblos indígenas la posibilidad de mantener al menos en parte sus espacios territoriales, el reconocimiento de su cultura, su forma de organización y de administración de justicia en el ámbito comunal. Esta fase se ha mantenido en la historia constitucional del país a lo largo del siglo XX hasta la Constitución de 1993".*

Es decir, un proceso de muchos años y de gran esfuerzo para otorgarles los derechos constitucionales a aquella población que enriquece a nuestro país con sus costumbres ancestrales, patrones culturales y sus modos de vida, ubicándonos en el país con mayor diversidad cultural en el mundo.

II. FUNDAMENTO

Desde el año 1920 las Constituciones del Perú han incorporado disposiciones relacionadas con derechos especiales a las comunidades indígenas y con la formulación de un modelo de relación del Estado y la Sociedad Nacional con estas poblaciones, a si preciso en su artículo 58°, consagra por primera vez en un texto constitucional americano, los principios aceptados en la mayoría de las constituciones de la región, de las naciones como culturalmente y étnicamente diferentes.

Asimismo, el mismo texto reconoce la existencia legal de las comunidades indígenas y señala la condición de imprescriptibles y que el Estado peruano concibe a la existencia de las comunidades una condición permanente e indefinida.
La Constitución de 1933, adoptó un buen número de normas que representaban no sólo una ratificación y precisión de algunos principios de la Constitución de 1920, sino que amplió las responsabilidades del Estado en su compromiso de asegurar el respeto de los derechos especiales de las comunidades.
En relación a la Constitución de 1920, el régimen constitucional de 1933 representa cambios muy significativos en diversas materias como: tierras, Gobierno, Autonomía, reconocimiento de su identidad y su cultura y el apoyo estatal para asegurar la vigencia desus derechos.
Los cambios en materia de tierras resultan claros al determinar que el Estado debe garantizar la integridad de la propiedad de las comunidades (art.208), que tendrá la responsabilidad de dotar de tierras a aquellas que carezcan de ellas o las posean en forma insuficiente, y al haber determinado que las tierras son inenajenables, imprescriptibles e inembargables.

Un hecho relevante en la historia legislativa del Perú es la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley N°17716) iniciada en 1969 por el General Juan Velasco Alvarado, quien rebautizó a las comunidades de indígenas por comunidades campesinas, pero no se ocupó en absoluto de las llamadas tribus silvícolas, que continuaron siendo vistas como salvajes. En 1974 se promulgó el Decreto Ley N°20653, conocida como la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las regiones de Selva y Ceja de Selva. Esta Ley es la promotora de un verdadero cambio de estructuras en la Amazonía, a partir del reconocimiento de las "tribus silvícolas" en comunidades nativas. La ley reconoció su existencia legal y personería jurídica.

La Constitución de 1979, recogiendo los principios de la Ley Reforma Agraria, la normatividad sobre Comunidades Campesinas y la Ley de Comunidades Nativas, estableció que las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y personería jurídica, que son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo. También que las tierras de las comunidades eran inalienables, inembargables e imprescriptibles.
Se precisa que la Constitución de 1979 (art. 65°) y la de 1993 (art. 30°) reconocen el derecho de voto a los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil (18 años) sin ningún otro requisito que el de la inscripción electoral.
Es importante señalar el cambio legislativo ocurrido en el Código Penal. La pluralidad étnico-cultural ha hecho necesario el respeto de valores culturales diferentes a los de la Sociedad nacional. El nuevo Código Penal en el Artículo 15 establece lo siguiente:

"El que por su cultura o costumbres comete un hecho punible sin poder comprender el carácter delictuoso de su acto o determinarse de acuerdo a esa comprensión, será eximido de responsabilidad. Cuando por igual razón, esa posibilidad se halla disminuida, se atenuará la pena".

La Constitución Política de 1993 introdujo dos preceptos novedosos, uno referido al reconocimiento de la identidad étnica como derecho fundamental de toda persona (art.2, inc.19); y el reconocimiento de la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario dentro del territorio comunal. Por lo demás, las tierras comunales perdieron su carácter proteccionista cuando esta Constitución les retiró la calidad de inembargabilidad y enajenabilidad. El derecho a la autonomía o autogobierno está expresado en el artículo 89 de la Constitución, donde se reconoce que las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas; son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras. Así como en lo económico y administrativo, pero todo ello dentro del marco que la ley del Estado establece.
La autonomía está limitada por la ley del Estado. Posteriormente se han promulgado leyes, como la cuestionada Ley de Tierras 26505, aprobada en Julio de 1995, que han afectado la integridad y la protección especial de los territorios. Este período marcado por la Constitución de 1993, es necesario resaltar la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado mediante Resolución Legislativa 26253 el 2 de febrero de 1994. como el más importante instrumento internacional de reconocimiento y vigencia de derechos como individuos y como colectivos culturalmente diferenciados de sus respectivas sociedades nacionales.

Al haber sido ratificado por el Estado, tiene carácter vinculante y por consecuencia la obligatoriedad de adecuar las normas internas al Convenio en concordancia con la Cuarta Disposición Transitoria de la Constitución Política del Estado. El Convenio tiene siete artículos dedicados a la tierra/ territorios y recursos naturales. De su texto es claro que no se obliga a los Estados a reconocer "territorios" con la significación que tiene este término en el derecho internacional y tampoco obliga al Estado a reconocer a los pueblos indígenas derechos de propiedad sobre los recursos minerales y del subsuelo que estén en su territorio. Establece que los derechos sobre la tierra son fundamentales para garantizar la continuidad y existencia perdurable de los pueblos indígenas y que la tierra y sus recursos naturales son la fuente principal del sustentamiento económico, cohesión social y cultural de estos pueblos.

La Ley N° 29785 Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en todos los artículos prescritos, contempla la actuación del estado y otros instituciones públicas y privadas, así como organismos internacionales sobre los pueblos indígenas u originarios.

Asimismo, la Ley Nº 28736 Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial establece lo siguiente:

"Artículo 4.- Derechos de los miembros de los pueblos en situación de aislamiento o contacto inicial"

El Estado garantiza los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, asumiendo las siguientes obligaciones para con ellos:
a) Proteger su vida y su salud desarrollando prioritariamente acciones y políticas preventivas, dada su posible vulnerabilidad frente a las enfermedades transmisibles;
b) Respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad nacional y con el Estado;
c) Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de estos pueblos con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad;
d) Reconocer su derecho a poseer las tierras que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos a las mismas; la propiedad de las poblaciones sobre las tierras que poseen se garantiza cuando adopten el sedentarismo como modo de vida;
e) Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia; y,
f) Establecer reservas indígenas, las que se determinarán sobre la base de las áreas que ocupan y a las que hayan tenido acceso tradicional, hasta que decidan su titulación en forma voluntaria.

2.1. Análisis de la necesidad, viabilidad y oportunidad

En esta materia, destaca el convenio 169 de la OIT como legislación internacional que, desde enero de 1994, dicho instrumento goza de rango constitucional en el país, y el gobierno está obligado a implementar su ejercicio, y establece lo siguiente:

"Articulo 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:

a) "que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población";
b) "que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones";
c) "que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida".

"Articulo 3
1. "Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos".

2. "No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio".

"Articulo 4
1. "Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados".
2. "Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados".
3. "El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales".

"Artículo 5
a) "deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente";
b) "deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos"; c) "deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo".

"Articulo 6
a) "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente";
b) "establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan"; c) "establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin".
(....)

"Articulo 7
1. *"Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente".*
2. *"El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento".*
   (....)

"Articulo 8
1. "Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario".
(....)

El marco jurídico nacional e internacional antes mencionados, no solo obliga al estado peruano a cumplir a cabalidad lo dispuesto, si no, que contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y al Estado de Derecho.

Considerando las particularidades de las zonas de frontera del Perú y las dinámicas sociales, económicas, culturales y ambientales de la población que allí habita, el análisis de los medios de vida sostenibles ha considerado cinco capitales que permiten entender holísticamente esta parte del territorio peruano; por ejemplo, Perú con Colombia y Perú con Ecuador; tienen muchas características en común, especialmente las zonas de frontera ubicadas en la Amazonía, pero también algunas características que las hacen particulares. En el caso de la zona de frontera entre Perú y Colombia, especialmente en la provincia de Putumayo, se posee una considerable riqueza material conformada por recursos forestales, minerales, energéticos, pesqueros y acuícolas. Esta zona ha sido escenario de intensa actividad económica desde el siglo XIX, con la explotación de la quina primero, y luego del caucho desde inicios del siglo XX. Ninguna de estas actividades sirvió para sentar las bases de un desarrollo sostenible, lo cual permite concluir que el modelo de explotación predominante en la zona, lejos de promover la mejora de las condiciones de vida de la población local, ha tenido un impacto negativo en ellas, relegándolas a una situación de pobreza extrema.

Existe en la zona una realidad compleja en la que se verifican interconexiones entre la migración, el origen étnico, la identidad y la ciudadanía, que se han constituido en la respuesta de las poblaciones locales a sus necesidades.

2.2. Identificación del problema

Muchos de los problemas que aquejan a las poblaciones locales derivan de la débil presencia del Estado, no obstante haber asumido compromisos internacionales como el Tratado Amazónico y los acuerdos binacionales con Colombia, en este caso.

Este fenómeno del Estado ausente ha generado una problemática compleja y diversa cuyas principales aristas, identificadas en el análisis, son:
a) Agricultura migratoria ha dejado una profunda huella de tierras devastadas.
b) Incipiente diversificación de un gran número de recursos diferentes a la madera para promover industrias medianas y pequeñas en campos como; la farmacia, repostería, tintes textiles.
c) Los servicios de salud y educación son deficientes, al punto que en la zona se encuentran altos índicesde anemia y desnutrición infantil y una insuficiente infraestructura educativa.
d) Escaso desarrollo tecnológico que viabilice el aprovechamiento integral de los recursos forestales.
e) Presencia de actividades ilegales (minería informal, tala indiscriminada).

Por su parte, la zona de frontera entre Perú y Ecuador posee características muy propias que la diferencian en algunos tópicos y que la acercan en otros, a la que se observa en la zona de frontera entre Perú y Colombia.

En primer lugar, por las diferencias geográficas y segundo, por los distintos procesos históricos seguidos por ambas zonas. Se recuerda que la zona del Putumayo estuvo, hasta muy poco (fines del siglo XIX e inicios del siglo XX), alejada del modo de explotación capitalista, en tanto que la frontera cerca a Ecuador ha sido sometida a regímenes de explotación que van desde el esclavismo al capitalismo moderno, desde la llegada de los españoles en la época colonial.

La geografía diversa de la zona de frontera de Perú y Ecuador, especialmente con los departamentos de Tumbes, Piura y Cajamarca tiene características particulares, como la presencia de bosques secos, tierras agrícolas y ganaderas, así como acceso a recursos pesqueros, que se convierten en potenciales fortalezas para el desarrollo del área. En estos departamentos de frontera, la actividad agrícola ha moldeado, principalmente, la caracterización socioeconómica.
La Reforma Agraria de 1968, modificó sustancialmente la estructura de la propiedad en la zona de frontera, dando lugar a procesos que cambiaron la composición original del capital humano y el capital social. Se formaron, bajo esta reforma, sindicatos, comités de defensa y cooperativas de producción. Asimismo, se amplió la red vial y otros medios de interconexión con el resto del país. Sin embargo, en comparación con el vecino país de Ecuador, en los departamentos de Tumbes, Piura y Cajamarca la débil presencia del Estado ha devenido en la conformación de una problemática seria en materia de salud, con altos índices de anemia y desnutrición; en materia de educación; y en la aparición de actividades ilegales.

En lo institucional, no obstante haber asumido el Perú compromisos internacionales, no se ha logrado consolidar una sólida estructura que garantice la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo. Ahora, si esta frontera, especialmente la de Piura con Ecuador es comparada con el territorio amazónico limítrofe, podemos afirmar que el hecho de que gran parte de la zona fronteriza norte pertenezca al departamento de Piura, enriquece sus medios de vida, en cuanto a la posibilidad de aprovechar la infraestructura social, vías de comunicación y, herramientas financieras del departamento, por lo que sus posibilidades de desarrollo son muy alentadoras.

La frontera amazónica de Perú y Ecuador (departamentos de Amazonas y Loreto) tiene problemáticas similares a la frontera del país con Colombia, destacando el tema de la minería ilegal en la Cordillera del Cóndor, la deforestación en zonas reservadas y el poco acceso a servicios públicos de calidad.
Esta situación, considerando el territorio, la población local y sus medios de vida, debe ser reconocida para una correcta formulación de políticas públicas, así como de los riesgos que implicaría el no adoptar decisiones orientadas a enfrentarlos; de tal manera que la aplicación de dichas políticas de Estado, regionales o locales permitan proteger y crear valor en estas zonas y así alcanzar los objetivos propuestos.

También en las zonas de frontera, existen condiciones inmejorables para producción de cultivos orgánicos, que pueden convertirse en un importante elemento impulsor del

desarrollo en estas zonas. Una vía adecuada para mitigar el impacto negativo de la actividad agropecuaria y forestal en las zonas de frontera pasa por la promoción de prácticas productivas sostenibles, bajo la óptica de una estrategia sectorial de competitividad con un enfoque agroambiental y "cero deforestaciones", para las cadenas de valor de productos diferentes a la madera. De adoptarse medidas apropiadas, existe la posibilidad de implementar una estrategia de reducción de la pobreza, que permita visualizar a los hogares o comunidades dentro de un contexto de vulnerabilidad, en el cual tienen acceso a ciertos activos o factores que permite reducirla o en otras palabras fortalecer su resiliencia, debe ser motivo de una adecuada política de conservación y uso sostenible como un pilar del desarrollo para mejorar los medios de vida de esas comunidades.

El Perú, suscribió Acuerdos Bilaterales en la Decisión 501 de la Comunidad Andina, con los países limítrofes para el establecimiento de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y con esta normativa, que es el más dinámico de todos los mecanismos de esta naturaleza que tiene nuestro país, en la zona de integración de fronteras al estar constituida por el ámbito territorial fronterizo en el que se proyectan y ejecutan planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo integral de manera conjunta, compartida y coordinada con el país o los países vecinos en el marco de convenios bilaterales o multilaterales, corresponde al estado peruano, dar estricto cumplimiento y velar por nuestro patrimonio cultural que son nuestros pueblos indígenas u originarios.

Considerando que, para los pueblos indígenas u originarios, la tierra no es sólo un recurso económico, es también la biblioteca, el laboratorio y la universidad de los pueblos; la tierra guarda todo el conocimiento histórico y científico, todo lo que han sido los pueblos indígenas y todo lo que saben acerca de vivir bien y de manera humana está incrustado en su tierra y en las historias asociadas con cada rasgo del paisaje.

Naturalmente, los pueblos indígenas u originarios necesitan tierras para subsistir y para cubrir sus necesidades materiales, sin embargo, su integridad y desarrollo cultural también depende de manera fundamental de su derecho ininterrumpido a determinar su relación con todo lo que hay dentro de sus territorios, incluyendo los lugares, las aguas, los animalesy las plantas.

Los pueblos indígenas u originarios podrían hacerse ricos con subsidios gubernamentales o con el desarrollo o la venta de bosques y minerales, pero seguirían sin verdadera libre determinación si la tierra y los recursos naturales dejan de estar bajo su control real.

No podremos jamás indemnizar de manera adecuada a los pueblos indígenas por la alienación de sus tierras que han sufrido. Es por esto que los asuntos relacionados con la tierra no se pueden separar cabalmente de las discusiones políticas sobre autonomía o autogobierno.

Esto ha sido, por supuesto, una cuestión algo sensible, sobre todo en los países nórdicos,

los pueblos indígenas u originarios, siempre han argumentado que sus relaciones con la tierra o sus territorios están en el centro de sus distintas culturas.

Es preciso decir que la ecología y geografía humana son componentes intrínsecos de la visión que tienen los pueblos indígenas de vivir bien y vivir de una manera humana.

Por tanto, es inconcebible que un pueblo indígena pueda conseguir la libre determinación si está separado de su territorio ancestral, o si no tiene verdadera decisión sobre la disposición de su territorio.

En el Derecho Comparado, la otra condición fundamental, por lo menos a largo plazo, para lograr tanto el espíritu como la letra de la libre determinación es el respeto mutuo, como lo han descubierto los indios de Norteamérica y los aborígenes de Australia con los cambios en las filosofías políticas de sus gobiernos nacionales respectivos, la libre determinación nunca es segura si depende completamente de la legislación y de un proceso de decisión política de alto nivel.
Lo que da un primer ministro o partido político puede quitarlo el próximo, hasta las constituciones se pueden cambiar, la única garantía de la libre determinación radica en mejorar las relaciones sociales entre los pueblos indígenas u originarios y sus vecinos no indígenas.

El cambio está en la base, es decir, en las maneras en que los pueblos indígenas u originarios y sus vecinos se perciben e interactúan como individuos, esto es lo que tendría que suceder para que los pueblos indígenas puedan disfrutar de verdadera libertad.

III. EFECTO Y VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto modificar los artículos 18°, 20°, 21°, 28°, 29°, y 30° de la Ley N° 29778 Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y se encuentra dentro el marco constitucional vigente, las demás leyes del estado peruano, la misma que se encuentra en la obligación y el deber de garantizar el estricto cumplimiento para que agentes del propio estado o terceros actúen bajo los parámetros establecidos y esto a su vez, ayuda a ser una sociedad más justa y equitativa respetuoso de sus valores y principios democráticos, de su cultura y costumbres ancestrales.

IV. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

En la presente iniciativa legislativa, no genera gastos adicionales al erario nacional, toda vez que al modificar los artículos 18°, 20°, 21°, 28°, 29°, y 30° de la Ley N° 29778 Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, se cumpliría estrictamente el marco normativo antes mencionadas, y el estado peruano es el más beneficiado al evitar que los pueblos indígenas u originarios:: permanezcan conservando sus costumbres y tradiciones y no migren a tierras aledañas llegando quizás a su extinción de esas culturas vivas que enriquece una nación.

Permite el cumplimiento de los objetivo y políticas de Estado establecidas, un trato justo para, equiparar derechos y oportunidades.
Estimula el espíritu patriótico de las futuras generaciones en defensa de la integridad territorial, convirtiendo el desarrollo e integración fronteriza en un verdadero cambio en nuestra sociedad.
En consecuencia, los beneficios son superiores a los costos que podría generar lo dispuesto en la presente propuesta de legislativa.

V. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

De acuerdo al art. 76°, numeral 2, inciso e) del Reglamento del Congreso de la República, se debe señalar que la presente iniciativa legislativa, tiene relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

La primera política de estado del acuerdo nacional; Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

Afirmación de la identidad nacional; Nos comprometemos a consolidar una nación peruana integrada, respetuosa de sus valores, de su patrimonio milenario y de su diversidad étnica y cultural, vinculada al mundo y proyectada hacia el futuro

La Décima Política de Estado, referente a la Reducción de la pobreza y dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad.

De igual forma, con la Décimo Primera Política de Estado, referente a la Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdadde oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras.
La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Lima, setiembre de 2023.