

**Seminario**  
**GOBERNABILIDAD Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS**  
**EN TERRITORIOS INDÍGENAS**

**“Industrias Extractivas en Territorios Indígenas y la Gobernabilidad en el Perú. Políticas Públicas Pensadas en Función de la Dignidad Humana”<sup>1</sup>**

Para los pueblos indígenas la naturaleza es su lenguaje, *"la naturaleza y el hombre son uno solo"* y a través de este lenguaje las presentes generaciones establecen la *"comunicación con sus ancestros, y se proyectan a las futuras generaciones"*. Pues parten de un punto común que es el territorio, no escuchar la voz de la naturaleza es morir tristemente y abandonado por ella.

Las reglas que impone el mercado global y las reformas estructurales del Estado impactan cada vez más negativamente en la sociedad, en particular en la vida de los pueblos indígenas cuyos derechos son permanentemente vulnerados. ¿No es a caso que necesitamos nuevas formas de comunicación entre los seres humanos?

La Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo/UNESCO ha llamado la atención sobre la urgente necesidad de garantizar los derechos culturales de las poblaciones autóctonas. Estos pueblos tienen una dependencia muy fuerte y directa de sus tierras, lo que significa que las políticas y las leyes no pueden limitarse a la protección de su derecho a la expresión cultural; deben también garantizar las bases materiales de la existencia de sus comunidades.

En este sentido, nuestra ponencia ***“Industrias Extractivas en Territorios Indígenas y la Gobernabilidad en el Perú. Políticas Públicas Pensadas en Función de la Dignidad Humana”***, busca develar la realidad cultural de los pueblos indígenas, ¿por qué la necesidad que el Estado peruano establezca en consulta con los pueblos indígenas amazónicos un régimen jurídico especial para la protección de sus derechos colectivos? En otras palabras, ¿por qué es urgente que las políticas públicas dirigidas a promover la inversión de las industrias extractivas no deben dejar de lado que el interés mayor es la dignidad humana, la ciudadanía plena? Para ello, en primer lugar, fundamentaremos la exigencia que las políticas públicas para pueblos indígenas se definan en función de la dignidad humana; en segundo lugar, analizaremos la naturaleza de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades sobre los recursos naturales; en tercer lugar, identificaremos los límites de la participación indígena ante las actividades extractivas de recursos naturales; en cuarto lugar, examinaremos el marco legal vigente sobre las actividades mineras e hidrocarburíferas en territorios indígenas, sus límites y oportunidades; por último, reflexionaremos cómo influye la situación legal e institucional de los pueblos indígenas sobre la afirmación de sus derechos asociados a las actividades extractivas de recursos naturales.

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada por Mercedes Manriquez Roque, Asesora Legal de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú – CONAP y Consultora Independiente en Derecho Indígena.

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS

La Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional de 1966 destaca la dimensión colectiva de los derechos culturales vinculando las culturas a un sujeto social colectivo cuando proclama en su Artículo primero:

"Todo pueblo tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos".  
Artículo 1.1.

"Todo pueblo tiene el derecho y el deber de desarrollar su cultura" Artículo 1.2.

"En su fecunda variedad, en su diversidad y por la influencia recíproca que ejercen unas sobre otras, todas las culturas forman parte del patrimonio común de la humanidad" Artículo 1.3

Asimismo, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992. proclama entre otros derechos, que corresponde a los Estado proteger la existencia e identidad cultural de las minorías:

"Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad." Artículo 1.1.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) de la ONU mediante la Recomendación General XXIII relativa a los derechos de las Poblaciones Indígenas de 1997, ha exhortado a los Estados a que:

"Reconozcan y respeten la cultura, la historia, el idioma y el modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y garanticen su preservación"

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT de 1989,<sup>2</sup> constituye hasta el momento el instrumento jurídico internacional más avanzado sobre el reconocimiento y protección de los derechos preexistentes de los pueblos indígenas del mundo. En particular, reconoce la existencia perdurable de los pueblos indígenas y su contribución a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacional.

En esta línea el Convenio en mención, establece una serie de normas mínimas, a partir de las cuales, dentro del sistema de protección internacional de los derechos humanos se empieza a configurar un marco normativo que busca conciliar los intereses de los pueblos indígenas y de los Estados hacia el establecimiento de nuevas formas de relación entre los Estados y los

---

<sup>2</sup> El Convenio 169/OIT ha sido ratificado por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa 26253 del 2.12.93. Ratificado por el Poder Ejecutivo el 17.1.94, entró en vigencia en el Perú el 2.2.95. De acuerdo con la Cuarta Disposición Final de la Constitución Política de 1993 La Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú tienen rango constitucional. Hasta Setiembre del 2000 los países que han ratificado el Convenio 169 son: Noruega, México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca, Guatemala, Países Bajos, Fiji, Ecuador y Argentina.

pueblos indígenas.<sup>3</sup> Relación que deberá estar basada en tres principios fundamentales, respeto a la identidad cultural, consulta y participación. Estos principios informan la estructura, el contenido y operativización de todo el texto del Convenio.

¿Cuál es la filosofía del Convenio 169/OIT? El Convenio promueve el respeto por las culturas, las formas de vida, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales. Asume que éstos seguirán existiendo como parte de sus sociedades nacionales, manteniendo su propia identidad, sus propias estructuras y sus tradiciones. Asimismo se funda en el principio de que estas estructuras y formas de vida tienen un valor intrínseco que necesita ser salvaguardado. Este instrumento también asume que estos pueblos pueden hablar por sí mismos, que tienen el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones que los afecte, y que su contribución, además, será beneficiosa para el país en el que habitan.<sup>4</sup>

El reconocimiento de la diversidad cultural interna y el derecho a la identidad cultural de los pueblos también se manifiesta en las Constituciones Políticas de los Estados. Las Constituciones de México, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador y Venezuela se inscriben en esta tendencia de los Estados hacia el reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico de la Nación, y del derecho a la diferencia cultural dentro del marco del Estado-nación. Pero hay que decir, que las Reformas constitucionales en Latinoamérica durante la década de los 90 si bien evidencian algunos avances positivos, también muestran ambigüedades en la concreción de algunos derechos reconocidos y en otros casos retrocesos. Aspecto que analizaremos más adelante, a propósito del impacto de la promoción de las inversiones de las industrias extractivas sobre los derechos de los pueblos indígenas en Perú.

¿De qué hablamos cuando hacemos referencia al término "*política cultural*"?. FERNANDES PRADO, cita un párrafo de las reflexiones sobre el término "*política cultural*" de los representantes de la mesa redonda sobre políticas culturales de la UNESCO, Aunque no estamos ante una definición oficial, las reflexiones aportan elementos para la comprensión de lo que se quiere decir con el término "*política cultural*":

"Se ha juzgado preferible: a) entender por "política cultural" un conjunto de prácticas sociales, conscientes y deliberadas, de intervenciones o ausencia de intervenciones que tienen como objetivo satisfacer ciertas necesidades culturales mediante el empleo óptimo de todos los recursos materiales y humanos de que dispone una sociedad en ese momento; b) precisar ciertos criterios de desarrollo cultural y ligar la cultura al enriquecimiento de la personalidad y al desarrollo económico y social."<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> A este respecto dice OIT: "Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la Aplicación del Convenio No 169 de la OIT", en <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/conten.htm>: "El Convenio así actualizado se adoptó como Convenio núm. 169. Este Convenio establece un conjunto de normas internacionales mínimas, a la vez que mantiene las puertas abiertas para que, en aquellos países en donde es posible hacerlo, se adopten normas más avanzadas. Pretende contribuir al diálogo entre los gobiernos, las organizaciones indígenas y las organizaciones no gubernamentales, está siendo gradualmente ratificado por los Estados Miembros de la OIT y constituye la base de amplios debates nacionales en diversos países".

<sup>4</sup> OIT: "Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la Aplicación del Convenio No 169 de la OIT", en <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/conten.htm>

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ PRADO, Emiliano: "Política Cultural y Administración Cultural", Gijón, TREA, 1991, p, 18-19.

En acuerdo a la consideración de la cultura en su sentido más amplio, la UNESCO en la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (México, 1982), afirma entre otros principios la "*identidad cultural*", como principio que debe regir las políticas culturales. Se parte de la constatación que cada cultura representa un conjunto de valores único e irremplazable, ya que las tradiciones y formas de expresión de cada pueblo constituyen su manera más lograda de estar presente en el mundo. De manera que la afirmación de la identidad cultural contribuye, a la liberación de los pueblos. Por el contrario, cualquier forma de dominación niega o deteriora dicha identidad.

Igualmente, en la Declaración de México sobre las Políticas Culturales, la UNESCO considera que la comunidad internacional tiene el deber de velar por la preservación y la defensa de la identidad cultural de cada pueblo. Esto exige políticas culturales dirigidas a proteger, estimular y enriquecer la identidad y el patrimonio cultural de cada pueblo; además, a establecer el más absoluto respeto y aprecio por las minorías culturales, y por las otras culturas del mundo. "*La humanidad se empobrece cuando se ignora o destruye la cultura de un grupo determinado*". Hay que reconocer la igualdad y dignidad de todas las culturas, así como el derecho de cada pueblo y de cada comunidad cultural a afirmar y preservar su identidad cultural, y a exigir su respeto.

Dicho esto, para la UNESCO la defensa de la diversidad cultural se constituye en un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana. Ella supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los *pueblos autóctonos*. Con el límite que nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance.<sup>6</sup>

De manera que, un Estado comprometido con la "supervivencia de las culturas" está llamado a establecer políticas de intervención cultural dirigidas a afirmar la identidad cultural de cada pueblo y a proteger sus diversas formas de expresión cultural. En esta línea, una política cultural de afirmación de la identidad cultural se inscribe dentro un marco más amplio de la defensa del pluralismo cultural, entendido como la interacción pacífica entre personas o grupos que proceden de horizontes culturales diversos. Y, pone énfasis en el derecho a la diferencia cultural de las poblaciones autóctonas y su acceso a la ciudadanía plena.<sup>7</sup>

"Las políticas que favorecen la inclusión y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz. Definido de esta manera, el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio a los intercambios culturales y al desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública"<sup>8</sup>

Pero, ¿cuál es la finalidad de las políticas culturales para el desarrollo?, el Plan de Acción de Estocolmo sobre Políticas para el Desarrollo de la Conferencia Intergubernamental

---

<sup>6</sup> Artículo 4 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, 2001

<sup>7</sup> UNESCO: "Contribución de la UNESCO al Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004)" Consejo Ejecutivo ex 162<sup>a</sup>, reunión 162 EX/17 PARÍS, 9 de agosto de 2001 Original: Francés Punto 3.6.1 del orden del día provisional.

<sup>8</sup> Artículo 2 de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, 2001

sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, proclama como principio que la finalidad principal de las políticas culturales es fijar los objetivos, crear las estructuras y obtener los recursos adecuados para crear un medio humano favorable; por tanto, la Conferencia afirma:

Las políticas culturales para el próximo siglo han de ser previsoras y responder tanto a los problemas persistentes como a las nuevas necesidades; (3)

Las políticas culturales han de estar destinadas a crear un concepto de la nación como comunidad con múltiples facetas en el marco de la unidad nacional, fundada en valores que pueden ser compartidos por todos los hombres y mujeres, y que da acceso, espacio y derecho a la palabra a todos sus componentes;(6)

Las políticas culturales también deberán estar dirigidas a mejorar la integración social y la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad sin discriminación; (7)

El gobierno y la sociedad civil deben aspirar a lograr una asociación más estrecha para la elaboración y puesta en práctica de políticas culturales que estén integradas en las estrategias del desarrollo; (9)

Hay que destacar, que el segundo Informe Mundial sobre la Cultura ha planteado entre otras recomendaciones políticas, que las políticas gubernamentales deben definir el reconocimiento cultural como un derecho básico del ser humano. Ello implica considerar que todos los miembros de una sociedad y de un Estado tienen los mismos derechos, en tanto en cuanto respeten plenamente los derechos de los demás. Además, toda cultura que respete a las demás debe tener derecho al mismo reconocimiento de su identidad. Consecuentemente, todos los Estados deben establecer la legislación, las instituciones y las acciones políticas que mejor convengan a tales principios<sup>9</sup>.

## **2. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES SOBRE LOS RECURSOS NATURALES**

El Convenio 169/OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.<sup>10</sup> reconoce el derecho de pueblos indígenas a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras y el derecho a una protección especial del derecho a dichos recursos naturales. Pero, no reconoce el derecho al dominio pleno de los pueblos indígenas sobre las tierras y recursos naturales. Este reconocimiento, queda librado a los sistemas legales de cada Estado.

Al respecto, conforme a la Constitución actual, los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, es decir el dominio sobre los recursos naturales corresponde a la Nación, a todos los peruanos. Pero, el texto constitucional, también añade

---

<sup>9</sup> UNESCO: "Informe Mundial sobre la Cultura", 2000, en [www.crim.unam.mx/Botones1.htm](http://www.crim.unam.mx/Botones1.htm)

<sup>10</sup> El Convenio 169/OIT ha sido ratificado por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa 26253 del 2.12.93. Ratificado por el Poder Ejecutivo el 17.1.94, entró en vigencia en el Perú el 2.2.95. De acuerdo con la Cuarta Disposición Final de la Constitución Política de 1993 La Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú tienen rango constitucional. Hasta Setiembre del 2000 los países que han ratificado el Convenio 169 son: Noruega, México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca, Guatemala, Países Bajos, Fiji, Ecuador y Argentina.

que “*el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.*” (Art. 66). Dicho de otra manera, la soberanía del Estado sobre los recursos naturales se expresa en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos.

A este respecto, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821, es el dispositivo que regula las condiciones y modalidades de otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales a los particulares. Así, la Ley 26821 reitera que los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean estos renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación. También agrega que, los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos. (Art.4)

Cabe resaltar que, las modalidades de otorgamiento están definidas en Leyes Especiales para cada recurso natural. Aunque, en cualquiera de los casos, el Estado conserva el dominio sobre los recursos naturales, así como sobre los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares. (Art.19)

Las características del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales están claramente definidos en el Artículo 21 de la Ley 26821 “*la Ley especial dictada para el aprovechamiento sostenible de cada recurso natural precisa las condiciones, términos, criterios y plazos para el otorgamiento de los derechos, incluyendo los mecanismos de retribución económica al Estado por su otorgamiento, el mantenimiento del derecho de vigencia, las condiciones para su inscripción en el registro correspondiente, así como su posibilidad de cesión entre particulares.*”

Es importante subrayar que, la concesión, aprobada por las Leyes Especiales, otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que la Ley 26821 o la Ley Especial exijan para mantener su vigencia.<sup>11</sup>

Finalmente, el Artículo 24 de la Ley 26821 advierte que las licencias, autorizaciones, permisos, contratos de acceso, contratos de explotación y otras modalidades de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales, contenidas en las Leyes Especiales tienen los mismos alcances que las concesiones contempladas en la Ley en mención, en lo que sea aplicable.

Con referencia a los derechos de las Comunidades Campesinas y Nativas, el Artículo 18 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821, reconoce un derecho preferente de las Comunidades para realizar actividades de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, “*las Comunidades Campesinas y Nativas tienen preferencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, debidamente tituladas, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros*”. En consecuencia, las Comunidades pueden ejercer este derecho de preferencia en tanto en cuanto no exista reserva del Estado o derechos exclusivos o

---

<sup>11</sup> Segundo Párrafo del Artículo 23 de la Ley 26821.

excluyentes de terceros. Pero, quedan al margen los derechos de los pueblos indígenas cuyas tierras aun no están tituladas.

Ahora bien, el Artículo 17 de la Ley 26821 sólo establece que, las Comunidades pueden beneficiarse gratuitamente; pero, sin derechos exclusivos, de los recursos naturales de libre acceso ubicados en el entorno adyacente a sus tierras, para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales, siempre que no existan derechos exclusivos o excluyentes de terceros o reserva del Estado. Por tanto, no pueden desarrollar actividades de aprovechamiento de recursos y el beneficio opera sin derechos exclusivos. Esto significa, que no puede ser opuesto a terceros, ni reivindicado. Termina cuando el Estado otorga los recursos naturales materia del beneficio. También, se precisa que las modalidades ancestrales de uso de los recursos naturales son reconocidas, siempre que no contravengan las normas sobre protección del ambiente. Por último, un aspecto clave en esta norma, es que el entorno adyacente al territorio de las Comunidades, comprende los recursos naturales que puedan encontrarse en el suelo y subsuelo y los demás necesarios para su subsistencia o usos rituales.

### **3. ACTIVIDADES EXTRACTIVAS DE RECURSOS NATURALES Y PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LA TOMA DE DECISIONES**

El Convenio 169/OIT señala, que en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos naturales existentes en las tierras indígenas, los gobiernos antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de dichos recursos, deberán establecer o mantener procedimientos de consulta a dichos pueblos, a fin de determinar si sus intereses serían perjudicados y en qué medida. (Art.15 inc.2)

Hay que destacar, que el Convenio 169/OIT define la consulta como un mecanismo de “*Consulta Previa*” y como una forma de “*Participación*”. Es decir, la consulta debe realizarse asegurando la libre participación de los pueblos indígenas antes de la toma de decisiones, susceptibles de afectarles directamente. Adoptada la decisión, ésta debe garantizar la participación indígena en el desarrollo de la misma. Por tanto, el “*Acuerdo*” o lograr el “*Consentimiento*” de los pueblos indígenas acerca de las medidas propuestas, se constituye en la finalidad fundamental de la consulta. Este consentimiento, deberá ser libre y con pleno conocimiento de causa (Art.16.inc.2), y, en cuanto a su alcance, no implica un derecho de veto de los pueblos indígenas respecto a las acciones o decisiones del Estado. Sin embargo, de no lograrse el “*Acuerdo*” o el “*Consentimiento*” el Estado deberá tener en consideración los planteamientos e inquietudes expuestos por los pueblos indígenas.

Una lectura e interpretación integral del texto del Convenio 169/OIT lleva a concluir que la consulta será válida y eficaz sólo en la medida que los Estados establezcan los procedimientos apropiados para su realización; realicen la consulta a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas; desarrollen la consulta de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias; garanticen una manifestación de voluntad libre y con pleno conocimiento de causa; respeten la integridad de los valores, prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos indígenas; y faciliten a dichos pueblos los medios necesarios para su participación en la consulta.

Por tanto, la consulta como principio básico permanente en las relaciones y negociaciones con el Estado, es una condición fundamental que debe ser observada

obligatoriamente por aquellos países cuyos marcos normativos en materia de recursos naturales definen al Estado como el propietario o titular de un dominio soberano sobre el aprovechamiento de los recursos naturales.

En este contexto, la consulta es sólo el primer paso que debe considerar todos los elementos susceptibles de afectar a los pueblos indígenas, las posibles respuestas y soluciones, y las formas de participación en la decisión adoptada. En el caso específico de la “*participación de los pueblos indígenas en los beneficios que reporten las actividades de explotación de los recursos naturales*”, está sujeta a la consideración “*siempre que sea posible*”, (Art. 15 inc.2.) De tal manera, que dependerá de cada legislación nacional y de la decisión de los Estados que los pueblos indígenas participen o no en los beneficios derivados de la extracción de los recursos existentes en sus tierras.

Pero, en caso de daños que puedan sufrir los pueblos indígenas como resultado de las actividades de explotación tienen derecho a percibir una indemnización equitativa.(Art.15 inc.2) Este tema está ligado, a la manera cómo deben conducirse estas actividades, por ello el Convenio 169/OIT establece que se deberán efectuar estudios, en cooperación con los pueblos indígenas, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos.(Art.7 inc.3). La finalidad es salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas, los recursos naturales y el medio ambiente de los territorios de los pueblos indígenas. (Arts. 4 inc.1, 15.inc.1 y 7 inc.4).

También, el Convenio 169/OIT prevé situaciones excepcionales de traslado o reubicación de los pueblos indígenas de las tierras que ocupan. Esto significa que el Estado para facilitar el desarrollo de las actividades extractivas de los recursos naturales podría considerar necesario el traslado y reubicación de dichos pueblos; en cuyo caso sólo deberá efectuarse con su consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no se logre el consentimiento, el traslado deberá ser resultado de un procedimiento definido en la legislación nacional.

Es importante subrayar que, el traslado siempre que sea posible deberá salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas a regresar a sus tierras tradicionales. Cuando esto no sea posible, deberán recibir tierras cuya calidad o estatuto jurídico sean por lo menos iguales a las tierras que ocupaban anteriormente, salvo que los pueblos indígenas opten por una indemnización en dinero o especie. En cualquier caso, tienen derecho a recibir una indemnización por pérdidas o daños que hayan podido sufrir como consecuencia del desplazamiento. (Art.16)

Así las cosas, de acuerdo con el Convenio 169/OIT y la Constitución Política, los pueblos indígenas y Comunidades, tienen derecho a participar en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Y dada la naturaleza individual y colectiva de sus derechos de ciudadanía, la consulta y participación se constituyen en la garantía fundamental para el respeto a su identidad étnica y cultural.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> La actual Constitución en su Artículo 2.17, incorpora de manera genérica el derecho de participación, como un derecho fundamental de la persona humana, “*Toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.*”

Con respecto al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros e hidrocarbúricos, hasta el momento el Gobierno peruano no ha aprobado un marco legal regulatorio del derecho a la Consulta previa y participación de los pueblos indígenas y Comunidades antes del otorgamiento de licencias o concesiones para la prospección y/o explotación dichos recursos existentes en sus tierras. Por el contrario, la legislación nacional promueve la utilización de las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas para el desarrollo de las actividades mineras o de hidrocarburos.

En este sentido, con la finalidad de promover la utilización de las tierras de las Comunidades Nativas para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos, así como para el transporte de hidrocarburos y minerales por ductos, el Artículo 7 de la Ley de Tierras, Ley 26505, sustituido por la Ley 26570, y el Artículo 1 de su Reglamento, D.S. 017-96-AG, establecen como requisito básico el “*Acuerdo Previo*” con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre.<sup>13</sup>

Con relación, a la participación de los pueblos indígenas y Comunidades en los beneficios derivados de las actividades extractivas de los recursos naturales existentes en sus tierras, hay que señalar que, conforme al Artículo 77 segundo párrafo de la Constitución, corresponden a las respectivas circunscripciones del país, conforme a Ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.<sup>14</sup> El canon se distribuye de acuerdo a índices de distribución que se aprueban mediante Decreto Supremo señalando lo que debe entregarse a cada circunscripción.

En este sentido, la Ley del Canon 27506, modificado por la Ley 28077 y su Reglamento D.S. 005-2002-EF y por la Ley 28322, establecen como beneficiarios directos del canon y sobrecanon a los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales de las zonas donde se exploten los recursos naturales. Al respecto, el Artículo 3 del Reglamento, D.S.005.2002-EF de la Ley 27506, modificado por D.S. 029-2004-EF, indica que el canon será distribuido a las Municipalidades Provinciales y Distritales de la Provincia o Provincias del Departamento o Departamentos y a los Gobiernos Regionales en cuya circunscripción se exploten o utilicen los recursos naturales.<sup>15</sup>

De acuerdo al marco legal vigente, el Artículo 77 de la Constitución Política, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821, la Ley del Canon 27506 modificado por Ley 28077 y Ley 28322 y su Reglamento D.S. 005-2002-EF modificado por D.S.029-2004-EF y D.S.187-2004.EF, las Comunidades Nativas al no ser circunscripciones político-administrativas, no son beneficiarias directas de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado de los recursos naturales cuya explotación genera canon. En otras palabras, las Comunidades no pueden recibir ni ejecutar dichos recursos directamente. Los pueblos indígenas y las Comunidades son beneficiarios indirectos, en la medida que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales están obligados a utilizar exclusivamente dichos recursos para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos de inversión u obras de

---

<sup>13</sup> Artículo 7 de la Ley de Tierras Ley 26505 Sustituido por la Ley 26570 del 18.10.96 y Artículo 1 de su Reglamento D.S. 017-96 AG del 9.10.96

<sup>14</sup> Artículo único. Ley 26472 del 9.6.95. Modifica el Artículo 77 de la Constitución Política.

<sup>15</sup> Ley de Canon, Ley 27506 del 16.6.2001, modificado por la Ley 28077 del 25.9.2003 y por la Ley 28322 del 10.8.2004. Reglamento de la Ley 27506, D.S. 005-2002-EF, modificado por D.S. 029-2004-EF.

infraestructura, en su caso. La Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley 28322 y el Artículo 8 del D.S. 005-2002-EF, modificado por D.S.187-2004.EF, dispone que los gobiernos locales donde se efectúa la actividad de explotación deberán destinar el 30% del monto que les corresponda de acuerdo con la Ley 27506, a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las Comunidades donde se explota el recurso natural.

En consecuencia, las Comunidades Campesinas y Nativas al no ser beneficiarias directas del canon y sobrecanon obtenidas por el Estado en la explotación económica de los recursos naturales en cada zona, ven limitado su derecho de participación directa en los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras. No obstante esta limitación, las Comunidades y sus organizaciones representativas pueden ejercer su derecho de vigilancia ciudadana con la finalidad que dichos recursos se apliquen al desarrollo sostenible de sus Comunidades, en particular a los gobiernos locales donde se explota el recurso.

#### **4. ACTIVIDADES HIDROCARBURÍFERAS Y MINERAS EN TERRITORIOS INDÍGENAS**

De acuerdo con la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley 26821; el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería - TUO D.S. 014-92-EM norma el aprovechamiento de los recursos mineros del suelo y subsuelo del territorio nacional, así como del dominio marítimo. El TUO dispone que la industria minera es de utilidad pública y la promoción de la inversión privada en la actividad minera es de interés nacional. Igualmente, señala que *“todos los recursos minerales pertenecen al Estado cuya propiedad es inalienable e imprescriptible”*. Indica que el Estado evalúa y preserva los recursos naturales, norma la actividad minera a nivel nacional y la fiscaliza. Y, señala que el aprovechamiento de los recursos minerales se realiza a través de la actividad empresarial del Estado y de los particulares, mediante el régimen de *“concesiones”*.

Para el Sector Hidrocarburos, la Ley Orgánica de Hidrocarburos 26221 de 1993, consagra el principio general que, *“El Estado promueve el desarrollo de las actividades de hidrocarburos sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica con la finalidad de lograr el bienestar de la persona humana y el desarrollo nacional”*. En consecuencia, la Ley 26221 tiene como objetivos, la creación de mercados competitivos en todas las actividades de hidrocarburos, desarrollar eficiencia en el subsector hidrocarburos, atraer mayor inversión privada, otorgar estabilidad tributaria, conceder arbitraje nacional e internacional, dar fuerza de ley a la protección del medio ambiente, entre otros.

Uno de los aspectos complejos de las actividades mineras e hidrocarburiíferas, es que éstas se superponen sobre las tierras de propiedad de terceros, en el caso de los pueblos indígenas la superposición se da sobre sus territorios titulados y los territorios que tradicionalmente ocupan. Esta situación, es la causa de la generación de conflictos entre el Estado, los titulares de concesiones mineras e hidrocarburiíferas y los pueblos indígenas, entre otras razones porque no existe un marco legal regulatorio del derecho a la Consulta previa y participación de los pueblos indígenas y Comunidades antes del otorgamiento de licencias o concesiones para la prospección y/o explotación de dichos recursos.

Hay que señalar, que acuerdo con la Disposición Final Segunda del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, Decreto Supremo 015-2006-EM corresponde a PeruPetro informar a la población de las áreas en las cuales se esté negociando la suscripción de un contrato de exploración y/o explotación, sobre las acciones que viene realizando al respecto. Asimismo, una vez firmado el contrato, PeruPetro deberá informar dicho hecho y presentar oficialmente a la otra parte contratante, con la finalidad de no transgredir el derecho de la población de ser informada, para lo cual establecerá sus procedimientos respectivos. Pero, los pueblos indígenas tienen derecho no solo a ser informados sobre la negociación de un contrato de hidrocarburos, tienen derecho a ser consultados en los términos del Convenio 169/OIT.

Las reticencias del Estado para normar el derecho a la consulta previa, antes del otorgamiento de las licencias o concesiones, se manifiesta en su opción por normar el derecho a la participación ciudadana para la gestión ambiental de los proyectos de hidrocarburos, cuando las licencias ya han sido otorgadas a las empresas. De modo que, la participación ciudadana es entendida como un proceso de información y difusión pública sobre las actividades que desarrollara la empresa, las normas que las rigen y los Estudios Ambientales de dichos proyectos. Se trata de recoger criterios y opiniones de la Comunidad sobre el proyecto y sus implicancias ambientales. Se pretende garantizar que a través de los Estudios Ambientales se planteen mecanismos adecuados e idóneos para minimizar y mitigar los impactos ambientales en el correspondiente Plan de Manejo Ambiental. Un aspecto central, del Decreto Supremo 015-2006-EM es que establece que el proceso de información y difusión pública tiene como finalidad y de ser procedente considerar e incorporar los criterios de la Comunidad; y advierte que este proceso *"no implica un derecho a veto ni es una instancia dirimente"*.

En las actividades de hidrocarburos, la Resolución Ministerial 535-2004-MEM-DM norma la Participación Ciudadana para la Realización de Actividades Energéticas dentro de los Procedimientos Administrativos de Evaluación de los Estudios Ambientales. Las actividades de información y diálogo con la población involucrada en los proyectos de hidrocarburos se realizan a través de Talleres Informativos convocados por la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos/DGAEE, en coordinación con el responsable del proyecto y la Autoridad Regional del lugar donde se pretende desarrollar dicho proyecto. La Resolución Ministerial 535-2004-MEM-DM define el Taller Informativo, como un proceso de información y diálogo entre el Responsable del proyecto, la ciudadanía y el Estado acerca de las actividades energéticas en la localidad, sobre el marco normativo que las regula y las medidas de prevención y manejo de posibles impactos sociales y ambientales del proyecto. Asimismo, como el proceso que permite conocer las percepciones e inquietudes ciudadanas. Talleres que se realizarán a través de reuniones dirigidas a las personas y organizaciones sociales; y reitera que ello *"no implica un derecho de veto de los ciudadanos sobre el proyecto"*.

Por otra parte, como ya se mencionó, la legislación nacional promueve la utilización de las tierras de las Comunidades Nativas para el desarrollo de estas actividades. También, permite el aprovechamiento de los recursos mineros e hidrocarburos en las Áreas Naturales Protegidas siempre que no afecte los fines para los cuales se ha establecido el área. Así, la Ley 26505 "Ley de Tierras" promueve el desarrollo de las actividades mineras y de hidrocarburos en las tierras indígenas tituladas; por tanto, para el ejercicio de las actividades mineras e hidrocarburos dentro de los territorios titulados de las Comunidades se requiere

de un "acuerdo previo" con ellas. Pero, quedan en una posición vulnerable los territorios tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas que hasta la fecha no están titulados o se mantienen bajo la categoría de Reserva Territorial. Igualmente, entre otros aspectos, las tierras de las Comunidades pueden ser afectadas por la imposición de la servidumbre o la expropiación para facilitar las actividades de hidrocarburos; la normativa legal sobre compensación o previa indemnización por el uso de las tierras comunales, no tiene en cuenta los impactos o perjuicios indirectos sobre Comunidades vecinas con las cuales no se ha llegado a un "Acuerdo Previo"; los criterios de valorización de las tierras comunales no tienen en cuenta indicadores sociales y culturales; y la obligación de indemnizar a terceros por los perjuicios económicos de las actividades de hidrocarburos, no tiene en cuenta los impactos sociales y culturales.

En acuerdo con este marco normativo, actualmente el Sector hidrocarburos ha suscrito 6 Contratos de explotación y 35 Contratos de exploración sobre aproximadamente 24 millones de hectáreas del territorio de la región amazónica. Los pueblos indígenas ante la promoción de la inversión nacional y extranjera en actividades de hidrocarburos, requieren de reglas claras, estabilidad jurídica y seguridad jurídica respecto de los derechos y responsabilidades que les asiste, en particular los relativos a su identidad, cultura, territorios, recursos naturales, salud, medio ambiente y desarrollo.

El derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y posesión de sus territorios tradicionales, así como a su control efectivo, es indispensable para su existencia y dignidad. Según Erica – Irene A. Daes, la Relación de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos pone de relieve varios elementos que le son propios: "i) existe una profunda relación entre los pueblos indígenas y sus tierras, territorios y recursos; ii) esta relación entraña diversas dimensiones y responsabilidades sociales, culturales, espirituales, económicas y políticas; iii) la dimensión colectiva de esta relación es importante; y iv) el aspecto intergeneracional de dicha relación también es fundamental para la identidad, la supervivencia y la viabilidad cultural de los pueblos indígenas"<sup>16</sup>

Por ello, la eficacia de un régimen especial de protección jurídica que evite que los pueblos indígenas y Comunidades sean despojados de sus territorios o afectados en su derecho de uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en dichos territorios, es fundamental ante el desarrollo proyectos mineros e hidrocarburíferos; y exigen un Marco Legal e Institucional claro y estable, que asegure por un lado, que los pueblos indígenas y Comunidades puedan ser consultados previamente antes del otorgamiento de las licencias o concesiones, y por otro, que estén en posición de acceder a los mecanismos legales y administrativos existentes para proteger sus derechos a los territorios y recursos naturales.

En este contexto, hay sectores de los pueblos indígenas de la amazonia que perciben la actividad petrolera como una amenaza sobre la vida de sus Comunidades y el medio ambiente por los antecedentes negativos que aun están presentes en su memoria colectiva. Por lo mismo, parte de los pueblos Achuar y Candoshi del Pastaza y el río Corrientes de Loreto rechazan legítimamente las operaciones petroleras en sus territorios.

---

<sup>16</sup>DAES, Erica – Irene A. Relatora, Segundo Informe sobre las Poblaciones Indígenas y su Relación con la Tierra, E/CN.4/Sub.2/1999/18 4 de Junio de 1999, p. 9

Pero también, otros pueblos indígenas han empezado a utilizar los proyectos de explotación de los recursos naturales, como estrategias para negociar con el Estado y las empresas privadas su participación en los beneficios derivados de dichas actividades extractivas, así como para demandar con carácter prioritario que las operaciones de las empresas se realicen respetando su cultura y el medio ambiente de sus territorios.

Así, pueblos como los Matsigenka, Yine, Ashaninca del Urubamba, parte del pueblo Achuar del Bajo Corriente frente al desarrollo de las actividades de hidrocarburos han declarado su disposición al diálogo y negociación con el objetivo que las actividades se desarrollen respetando su derechos de consulta previa y participación durante todas las fases de las operaciones. Siendo un eje central la participación comunitaria en la supervisión de los impactos ambientales y sociales de dichas actividades.

Por otro lado, algunas empresas multinacionales petroleras desde 1996, unas con más decisión que otras han empezado a desarrollar políticas corporativas que buscan establecer mecanismos adecuados de comunicación con las Comunidades y sus Organizaciones representativas para crear un espacio de diálogo que permita prevenir conflictos; evitar en lo posible se afecte la vida de las Comunidades, cultura y medio ambiente. Mientras, que otras, continúan con prácticas corporativas centradas sólo en la obtención de beneficios, y su actuación queda restringida al cumplimiento de las reglas mínimas establecidas por el Estado.

En tanto que el Estado, si bien ha dado pasos importantes en la regulación de los temas ambientales y sociales que deben ser observados por las empresas petroleras, en el fondo no ha resuelto dos de los principales problemas planteados por los pueblos indígenas: 1) que las concesiones de exploración y/o explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios se realicen previa consulta y con el consentimiento informado previo de sus Comunidades antes que se otorguen los contratos a los particulares, para lo cual demandan la elaboración de un *"Reglamento de Consulta y Participación para las Actividades Extractivas de los Recursos Naturales en los Territorios de los Pueblos Indígenas"*, y 2) que los territorios de las Comunidades Indígenas sean reconocidos como entidades territoriales con la finalidad de percibir directamente los beneficios económicos (ingresos y rentas obtenidos por el Estado) provenientes de las actividades extractivas de recursos naturales en sus territorios.

## **5. SITUACIÓN LEGAL E INSTITUCIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ANTE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS**

La Constitución Política de 1993 consagra que *"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"* y reconoce por primera vez a nivel constitucional la naturaleza pluriétnica y cultural de la nación peruana. De forma que, el Estado adquiere la obligación de reconocer, proteger y respetar el derecho individual y colectivo de los pueblos indígenas a la identidad étnica y cultural. Así, *"toda persona tiene derecho: a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación"*. (Artículo 2.19). En virtud de esta norma, el Estado acepta la coexistencia de diversas formas de vida y comprensión del mundo al interior de la sociedad peruana, distintas a la cultura occidental. Por ello, *"el Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas"* (Artículo 89).

Asimismo, la Constitución dispone que las Comunidades Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Esto significa que las Comunidades preexisten al

reconocimiento formal por parte del Estado por el hecho de descender de los pueblos que habitaban el Perú antes de la constitución del Estado peruano. Por ello, el reconocimiento de la existencia legal y personalidad jurídica de las Comunidades Nativas es de carácter declarativo y no constitutivo de su personalidad jurídica.

Los pueblos indígenas y las Comunidades Campesinas y Nativas, de conformidad con la Ley 27811 sobre el Régimen de Protección de los Conocimientos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos, son pueblos originarios con derechos anteriores al Estado peruano, *“los pueblos indígenas son pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autoreconocen como tales. En éstos se incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, así como a las Comunidades Campesinas y Nativas”*.

Las Comunidades Nativas se rigen por la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, DL 22175 y su Reglamento Decreto Supremo 003-79-AA. Pero estos dispositivos más que establecer un régimen de protección de los derechos de las Comunidades Nativas, promueven la expansión de la frontera agraria en la Selva y Ceja de Selva. No obstante, sus limitaciones, consagra derechos básicos de las Comunidades con énfasis en la protección de la integridad del territorio indígena comunal.

Cabe resaltar, que por la ratificación del Convenio 169/OIT, el Estado peruano asume la obligación de salvaguardar la vida de los pueblos indígenas y asegurar que dichos pueblos gocen en pie de igualdad, de los mismos derechos y oportunidades que la legislación otorga a los demás miembros de la sociedad nacional. Asimismo, el Estado asume la obligación de adecuar en consulta con los pueblos indígenas la legislación nacional a los principios y contenido de dicho Convenio, y a desarrollar acciones coordinadas con dichos pueblos para la implementación de sus disposiciones y protección de sus derechos fundamentales.

Pero, en los últimos años el Estado ha aprobado un conjunto de Leyes que directa o indirectamente involucran derechos de las Comunidades Nativas, siendo un aspecto común de tales disposiciones, abordar los derechos de las Comunidades Nativas de manera sectorializada, dispersa y aislada. En tal sentido, las organizaciones indígenas vienen demandando al Congreso de la República la Reforma de la Constitución Política y en su caso, se elabore y apruebe una *"Ley de Pueblos Indígena"* con la participación de las Organizaciones Indígenas. La Constitución y la Ley deben desarrollar los principios y contenido del Convenio 169/OIT y avanzar más hacia la afirmación de los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas de la amazonia peruana, en particular los relativos a sus derechos asociados a las actividades extractivas de recursos naturales. Pues ante la inversión de las industrias extractivas mineras e hidrocarburíferas en los territorios indígenas, los pueblos indígenas demandan seguridad y estabilidad jurídica respecto a sus derechos.

Ahora, con respecto a la estructura institucional, dentro del conjunto de reformas del Estado y sus instituciones en la década de 1990 se creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano - PROMUDEH como la autoridad competente en asuntos indígenas a nivel del Poder Ejecutivo. Posteriormente, con el Gobierno del Presidente Alejandro Toledo se creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – CONAPA, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, cuya creación y posterior implementación institucional fue cooptado por el gobierno sin procedimientos transparentes y democráticos de consulta y participación de los pueblos indígenas. A esto se agrega, un

manejo no muy claro de los presupuestos de la Cooperación Internacional. Por consiguiente, el Estado a través de CONAPA no pudo cumplir con definir una política pública para pueblos indígenas, CONAPA paso a ser un "*proyecto de institucionalidad truncada*" que generó su posterior desactivación y sustitución por un nuevo organismo denominado Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA

La desactivación de CONAPA se dio en un contexto de diálogo y negociación directa entre el Presidente de la República Dr. Alejandro Toledo y las organizaciones representativas de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos. Las organizaciones demandaron la construcción de un sistema de institucionalidad concertada entre el Estado y los pueblos indígenas, a partir de la "*Propuesta de Institucionalidad Indígena*" elaborada por las mismas organizaciones indígenas y que fuera presentada al Congreso de la República en Abril del 2003. En dicha propuesta se demanda el establecimiento de un Sistema de Institucionalidad que comprende la creación de un Organismo Público Descentralizado-OPD; la constitución de una Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades donde estén representados todos los pueblos indígenas del Perú; el establecimiento de un espacio de concertación y negociación de alto nivel, entre los pueblos indígenas con el Estado; y la creación de un Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos.

Este proceso de dialogo y negociación culmino con la elaboración de un Anteproyecto de Ley para la creación de una OPD, el sistema de institucinalidad propuesto por las organizaciones no fue tomado en cuenta. La "*Propuesta de Institucionalidad Indígena*", quedo reducida a la creación del INDEPA, por Ley 28495 del 15 de Abril de 2005, con un Consejo Directivo integrado mayoritariamente por representantes del Estado, de 23 miembros, solo 9 representan a los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano, el principio de composición paritaria demandada por las organizaciones andinas, amazónicas y afroperuanas no fue incorporado. Después de varios meses de negociaciones entre la administración del INDEPA y las organizaciones andinas, amazónicas y afroperuanas, sobre el procedimiento para la elección de los representantes de estas organizaciones ante el INDEPA, las organizaciones designaron a sus representantes ante el Consejo Directivo de INDEPA y su nombramiento se formalizo en febrero del 2006.

De modo que actualmente, el INDEPA es el organismo rector de las políticas nacionales, encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales de desarrollo y defensa de los derechos ancestrales y actuales de dichos pueblos; así como de coordinar con los Gobiernos Regionales, la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad e igualdad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano. Lo cierto es que el INDEPA a pesar de haber convocado la participación indígena en su creación todavía no logra ser una instancia de participación indígena efectiva en la gestión pública que responda a las expectativas, intereses y prioridades de los pueblos indígenas. No obstante, es necesario apoyar su fortalecimiento institucional, pues al momento es el ente estatal de interlocución con los pueblos indígenas.

## **6. A MANERA DE CONCLUSIÓN**

En el caso peruano, sin duda, que el Estado tiene la responsabilidad y autoridad para velar por la protección de los derechos de los pueblos indígenas, no obstante no existe la definición de una política de intervención cultural nacional dirigida a proteger y a establecer el

más absoluto respeto por la igualdad y dignidad de estos pueblos. Esta política cultural no existe, entre otras razones, porque desde que se promulgo la Constitución de 1993, el Estado peruano no ha cumplido con el mandato de elaborar una "*Ley Marco sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Perú*". El DL 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, data de 1978. Por tanto, las Comunidades Nativas no cuentan con una legislación especial actualizada y armonizada con la legislación nacional vigente y los principios y contenidos del Convenio 169/OIT y otros instrumentos internacionales y regionales, relativos a sus derechos individuales y colectivos. En consecuencia, es urgente una política nacional específica para los pueblos indígenas ésta debe ser parte de una política cultural nacional de afirmación de la identidad cultural y protección de las diversas formas de expresión cultural de los pueblos indígenas del Perú.

De otro lado, no existe un sistema de institucionalidad, en los términos que vienen planteando las organizaciones indígenas, como ya mencionamos, por tanto, se requiere de una institucionalidad clara, estable y confiable. Por lo que, el fortalecimiento institucional de INDEPA, es clave en este proceso. Lo contrario crearía dudas sobre la capacidad de respuesta de una institución que esta llamada a formular y aprobar las políticas culturales de desarrollo y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en general; y a cautelar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, en particular. Por tanto, en este escenario, la "*formulación, legitimación, implantación y evaluación de las políticas culturales del Estado para la afirmación de la identidad cultural y protección de las expresiones culturales de los pueblos indígenas con participación de sus organizaciones*", se constituye en el gran desafío político-cultural para los próximos años en la sociedad peruana.

Las políticas de ajuste (privatizaciones y concesiones de explotación de los recursos naturales) derivados del *Consenso de Washington* y aplicados por el FMI sin observancia de los temas de *equidad y medio ambiente* han generado impactos negativos en la propiedad de las tierras indígenas; conflictos socioambientales entre pueblos indígenas y empresas extractivas de recursos naturales; y conflictos entre pueblos indígenas y Estado por el incremento de las concesiones mineras e hidrocarburíferas superpuestas sobre los territorios indígenas. Conflictos que se agudizan por la débil institucionalidad de las agencias del Estado para fiscalizar el cumplimiento de las leyes socio ambientales, y por la profunda inequidad y exclusión de las reglas de la economía de mercado.

En el caso peruano, si se aspira a convertir al país en una Nación competitiva dentro de una economía de mercado global, con reglas jurídicas claras y estables, entonces la estabilidad jurídica debe extenderse a todos los sectores de la sociedad sin distinción para poder operar en el mercado. De lo contrario, mientras continúe una legislación nacional divorciada de las normas internacionales, una legislación indígena desactualizada, dispersa entre las diferentes disposiciones sectoriales del Estado; los pueblos indígenas y Comunidades estarán excluidos del régimen de estabilidad y seguridad jurídica que el Estado otorga a los inversionistas nacionales y extranjeros.

En el caso peruano se requiere un conjunto de políticas económicas y sociales pensadas en función del desarrollo humano. Ningún sector social debe quedar al margen de estas políticas. Sin duda es importante fortalecer el desarrollo económico del país, intensificar su crecimiento, su estabilidad macroeconómica y sus reformas económicas. Pero, mejorar las condiciones de vida de las personas exige una política social que compense las diferencias del mercado y articule las demandas de sectores sociales vulnerables como los pueblos indígenas. Para ello, se

impone la necesidad de un cambio de actitud desde el Estado, las empresas multinacionales y la sociedad para establecer "*nuevas formas entendimiento*". Dicho en otras palabras, para la gobernabilidad del país, se requiere de un proceso de comunicación en el que la estabilidad de las inversiones y el desarrollo de las actividades extractivas pasa por la asunción plena de responsabilidades compartidas entre Estado, Industrias Extractivas y Pueblos Indígenas, no sólo de los derechos. Es necesario avanzar en los procesos positivos, y establecer la legislación, las instituciones y las acciones políticas que no dejen de lado que el interés mayor es la dignidad humana, la ciudadanía plena.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CONAP: "Propuestas para una Reforma del Estado, Desarrollo y Autodeterminación de los Pueblos Indígenas Amazónicos del Perú". Lima, 2006.

DAES, Erica – Irene A. Relatora, Segundo Informe sobre las Poblaciones Indígenas y su Relación con la Tierra, E/CN.4/Sub.2/1999/18 4 de Junio de 1999.

FERNÁNDEZ PRADO, Emiliano: "Política Cultural y Administración Cultural", Gijón, TREA, 1991.

OIT: "Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la Aplicación del Convenio No 169 de la OIT", en <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/conten.htm>

SOUSA S. De Boaventura: El Milenio Huérfano: Ensayos para una Nueva Cultura Política, Editorial Trota, Madrid, 2005.

UNESCO: "Contribución de la UNESCO al Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004)" Consejo Ejecutivo ex 162ª, reunión 162 EX/17 PARÍS, 9 de agosto de 2001 Original: Francés Punto 3.6.1 del orden del día provisional.

UNESCO.: "Informe Mundial sobre la Cultura", 1998, en [www.crim.unam.mx/cultura/](http://www.crim.unam.mx/cultura/)

UNESCO: "Informe Mundial sobre la Cultura", 2000, en [www.crim.unam.mx/Botones1.htm](http://www.crim.unam.mx/Botones1.htm)

WILLIAMSON, J.: "What Washington Means by Policy Reform?", en J. Williamson (ed.), Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Institute for International Economics, Washington DC, 1990.