

## Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)

### Perú (ratificación: 1994)

Observación, CEACR 2008/79<sup>a</sup> reunión  
(publicación febrero de 2009)

La Comisión toma nota de una comunicación de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) respecto al cumplimiento del Convenio en Perú, remitiendo el informe alternativo 2008 sobre la aplicación del Convenio en ese país, recibida el 5 de agosto de 2008 y comunicado al Gobierno el 1.º de septiembre de 2008. Este informe fue elaborado con la participación de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA) y Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), Asociación Regional de los Pueblos Indígenas de la Selva Central (ARPI), Organización Regional AIDSESP Ucayali (ORAU) y organizaciones no gubernamentales que forman parte del Grupo de Trabajo de pueblos indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. La Comisión toma nota asimismo de dos comunicaciones del Sindicato General de Comerciantes Mayoristas y Minoristas Centro Comercial Grau Tacna (SIGECOMGT), de 17 de septiembre de 2007, que fuera enviada al Gobierno el 27 de septiembre de 2007 y otra de 28 de marzo de 2008 que fuera comunicada al Gobierno el 2 de mayo de 2008. Además, en su observación de 2007, la Comisión tomó nota de otra comunicación de la CGTP y de una comunicación de SIGECOMGT, oportunamente comunicadas al Gobierno, que no examinó por cuanto el Gobierno informó que debido al movimiento telúrico de gran intensidad que se produjo en Perú el 15 de agosto de 2007 no había estado en condiciones de proporcionar informaciones, por lo cual las examinará en esta oportunidad. Además, la Comisión toma nota de la memoria del Gobierno, recibida el 17 de octubre de 2008, que informa que recibió directamente de la CGTP el informe alternativo, el 5 de agosto, pero no proporciona comentarios sobre las comunicaciones. Debido a su recepción tardía, la Comisión considerará algunos elementos de la memoria relacionados con las comunicaciones y la examinará detalladamente en 2009, junto con la respuesta a los presentes comentarios.

*Pueblos cubiertos por el Convenio Artículo 1 del Convenio.* Las comunicaciones indican que en Perú se utilizan diversas categorías para referirse y reconocer a los pueblos indígenas y como resultado no queda claro a quién se aplica el Convenio. Explican que la categoría jurídica de «pueblos indígenas» no se encuentra en la Constitución, que el sujeto jurídico creado por la colonia y admitido por la Constitución y la mayor parte

de la legislación es el de «comunidad». Indican que en el país hay comunidades campesinas y nativas y que se encuentran registradas 6.000 comunidades. Se refieren concretamente a leyes que utilizan los términos «comunidades nativas», o «campesinas» o «pueblos indígenas» de forma paralela a veces, y diferenciada otras, y que además hay diferencia en los grados de aplicación del Convenio. Indican, por ejemplo, que en el caso de las comunidades nativas se han venido dando una serie de medidas afirmativas para garantizar mejor el derecho a la consulta; sin embargo, se habrían producido pocos avances en el cumplimiento del Convenio cuando se trata de comunidades campesinas de la costa y de la sierra del país.

La Comisión toma nota que el Gobierno informa que el reglamento de la ley núm. 28945, Ley del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, señala en su artículo 2 las definiciones que abarcarían a los pueblos andinos, pueblos amazónicos y pueblos afroperuanos. La Comisión toma nota que según el Gobierno las comunidades campesinas y las comunidades nativas están incluidas en el reconocimiento de sus derechos étnicos y culturales como colectividades similares a los pueblos indígenas, enfatizando los aspectos sociales, políticos y culturales. Esta afirmación parece ser positiva en el sentido de que confirma anteriores memorias del Gobierno y comentarios de la Comisión en el sentido de que las comunidades indígenas están cubiertas por el Convenio independientemente de su denominación. Sin embargo, parece haber diferencias en la aplicación del Convenio, especialmente en cuanto a su alcance. La Comisión considera que, en la medida en que las comunidades campesinas reúnen los requisitos del *artículo 1, párrafo 1*, del Convenio, deben gozar de la protección integral del Convenio independientemente de las diferencias o similitudes con otras comunidades, e independientemente de su denominación.

Desde hace varios años, la Comisión se refiere a esta cuestión, y en 1998 declaró en una solicitud directa: «la Comisión se permite sugerir al Gobierno que proporcione un criterio unificado de las poblaciones que son susceptibles de ser cubiertas por el Convenio, ya que las varias definiciones y términos pueden dar lugar a confusión entre poblaciones campesinas, indígenas, nativas, de la sierra, de la selva y de la ceja de selva». La Comisión nota que según las comunicaciones habría diferentes grados de aplicación del Convenio según la denominación de la comunidad. Observa, además, que la terminología utilizada en las diferentes leyes genera confusión y que la denominación o diferentes características de los pueblos no afectan su naturaleza en lo que concierne al Convenio si se encuentran comprendidas en el *artículo 1, párrafo 1*), del Convenio. La Comisión reitera que el concepto de pueblo es más amplio que el de comunidad y las engloba y que, cualquiera sea su denominación, no debe haber ninguna diferencia a efectos de la aplicación del Convenio, en la medida en que las comunidades denominadas nativas, campesinas u otras estén comprendidas en el *artículo 1, párrafo 1, a) o b)*, del Convenio, en cuyo caso corresponde aplicarles por igual todas las disposiciones del Convenio. Esto no significa que no se pueden desarrollar acciones diferenciadas para atender necesidades específicas de

ciertos grupos como por ejemplo las comunidades no contactadas o en aislamiento voluntario. La Comisión señala una vez más a la atención del Gobierno que las variadas denominaciones y tratamiento legislativo genera confusión y dificulta la aplicación del Convenio. **En consecuencia, la Comisión solicita nuevamente al Gobierno que proporcione, en consulta con las instituciones representativas de los pueblos indígenas, un criterio unificado sobre los pueblos susceptibles de ser cubiertos por el Convenio, que ponga fin a la confusión resultante de las varias definiciones y términos y a proporcionar informaciones sobre el particular. Además, insta al Gobierno a que tome las medidas necesarias para garantizar que todos quienes estén comprendidos en el artículo 1 del Convenio queden cubiertos por todas sus disposiciones y gocen de los derechos contenidos en el mismo en igualdad de condiciones, y a proporcionar informaciones sobre el particular.**

*Acción coordinada y sistemática. Artículos 2 y 33.* La CGTP alega incumplimiento flagrante y sistemático del *artículo 33* del Convenio respecto de la obligación del Estado de asegurarse que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados y de que tales instituciones disponen de los medios necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones. Indica que en 2005, mediante ley núm. 28495 se creó el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) como organismo participativo, con autonomía administrativa y presupuestaria que tiene por mandato principal proponer políticas nacionales dirigidas a la promoción y defensa de los pueblos indígenas y afroperuanos, de supervisar dichas políticas y de articular su implementación. Indica la CGTP que aunque hay representantes indígenas en el Consejo directivo la disparidad de representación facilita que se impongan decisiones por parte del Estado. Afirma, asimismo, que la gran mayoría de las decisiones se toman sin participación de este Consejo. Se refiere el sindicato a la falta de poder real del INDEPA, que está ubicado en la estructura del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, lo que desnaturaliza su estructura y socava la participación indígena en el proceso de toma de decisiones. Plantean la necesidad de fortalecer el INDEPA. La Comisión recuerda, como ya lo ha establecido anteriormente, que los *artículos 2 y 33* son complementarios, y que para una correcta aplicación del *artículo 2* que dispone que «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», es indispensable la creación de instituciones o mecanismos apropiados contemplada en el *artículo 33*. El Convenio prevé que todo el sistema de aplicación de sus disposiciones se haga de manera sistemática y coordinada en cooperación con los pueblos indígenas. Esto supone la creación de los órganos y mecanismos adecuados a esos fines. **La Comisión solicita al Gobierno que, con la participación y en consulta con los pueblos indígenas, proceda a dotarse de las instituciones y mecanismos previstos por el artículo 33 del Convenio, que se asegure de que tales**

***instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones, y que proporcione informaciones sobre las medidas adoptadas al respecto.***

*Consulta y legislación. Artículos 6 y 17.* La Comisión toma nota que el 19 de mayo de 2008 se aprobó el decreto legislativo núm. 1015, mediante el cual se modificó el número de votantes que se requerían para disponer del territorio comunal. Indica la CGTP que, ante la crítica generalizada, esta norma fue modificada el 28 de junio de 2008 por el decreto legislativo núm. 1073 que también flexibiliza las condiciones para disponer del territorio comunal. Indican que esta legislación no ha sido consultada. La Comisión llama a la atención del Gobierno que, según el *artículo 6, 1), a)*, del Convenio, los gobiernos deberán 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 y que según el *artículo 17, 2)*, del Convenio, deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad. La Comisión recuerda que el Consejo de Administración se refirió a una cuestión similar en 1998 con relación a la ley núm. 26845 (documento GB.273/14/4) y declaró «en virtud del *artículo 17, 2)*, del Convenio, cada vez que los gobiernos contemplan adoptar medidas que afecten la capacidad de los pueblos indígenas o tribales para enajenar o transmitir sus derechos sobre sus tierras fuera de su comunidad deben realizar consultas previas con ellos. En este caso, en particular, el Comité nota que no hay indicios de que se han realizado consultas sobre las implicaciones de estas medidas de titularización con los pueblos concernidos como lo dispone el Convenio». Además dicho informe recordó al Gobierno su obligación de consultar en el caso del *artículo 17, 2)*, incluso sobre el alcance e implicaciones de las medidas propuestas. La Comisión expresa su preocupación por el hecho de que diez años después de emitido dicho informe del Consejo de Administración aún se reciban comunicaciones alegando falta de consulta previa respecto de la adopción de las medidas contempladas en los *artículos 6 y 17, 2)*, del Convenio. ***La Comisión insta al Gobierno a avanzar, inmediatamente, con la participación de los pueblos indígenas, en el diseño de mecanismos apropiados de participación y consulta y lo exhorta a consultar a los pueblos indígenas antes de la adopción de las medidas referidas en los artículos 6 y 17, 2), del Convenio y a proporcionar informaciones sobre el particular.***

La Comisión toma nota que según el SIGECOMGT se están tramitando los proyectos de ley núms. 690 y 840 en el Congreso, para promover la inversión privada en territorios de pueblos indígenas amazónicos, sin su consulta. ***La Comisión solicita al Gobierno que asegure la consulta respecto de esos proyectos y que proporcione informaciones sobre las consultas realizadas.***

*Participación, consulta y recursos Artículos 2, 6, 7, 15 y 33. naturales.* Las comunicaciones se refieren a numerosas y graves situaciones de conflictos — que enuncian extensamente — relacionados a un incremento radical en la explotación de recursos naturales en tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas, sin participación ni consulta. Indican que la minería pasó de abarcar menos de 3 millones de hectáreas en 1992 a 22 millones de hectáreas en 2000 y que, de las 5.818 comunidades reconocidas en el Perú, 3.326 se vieron afectadas. Entre los que llaman «casos emblemáticos» se refieren al proyecto minero Río Blanco. Indica la CGTP que la discusión que subyace en Río Blanco es el tipo de desarrollo que desea la población, que elaboró una propuesta alternativa sustentable para la región llamada «Visión de futuro compartido y sostenible» que no incluye la minería, pero que el Gobierno no prestó atención a dichas iniciativas. Respecto de los hidrocarburos, indican que de los 75 millones de hectáreas que tiene la Amazonía peruana, más del 75 por ciento están cubiertos por lotes de hidrocarburos superpuestos a territorios indígenas. En ese contexto se refieren detalladamente a numerosos casos de explotación de recursos naturales, sin participación ni consulta, y adjuntan un informe de la Defensoría del Pueblo de diciembre de 2006, titulado «Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú» que alerta sobre la gravedad de la situación, indica que los pueblos indígenas y campesinos son los más afectados y que no se oponen siempre a la exploración y explotación sino que quieren también recibir los beneficios de tales actividades.

La comunicación transmitida por la CGTP se refiere al reciente Reglamento de participación ciudadana en actividades de hidrocarburos, decreto núm. 012-2008-EM. Sostiene que el mismo otorga respaldo legal a las actividades de monitoreo promovidos por las empresas pero que no existe el mismo respaldo para el monitoreo comunitario, creándose así condiciones para la manipulación y la cooptación. Respecto de las explotaciones forestales indican que si bien la ley núm. 27308 protege de manera formal los derechos de los pueblos indígenas éstos no han contado en la práctica con ningún acompañamiento técnico o económico, que faltan políticas y controles efectivos, y que además hay superposición de concesiones forestales en territorios comunales y enuncian 18 casos en Ucayali. La comunicación de SIGECOMGT refiere numerosos casos de presuntas violaciones del Convenio en lo que concierne a extracción de recursos naturales, consulta y derechos relativos a las tierras, con graves consecuencias debido a la contaminación medioambiental por actividad minera, en particular el agua. Se refiere a, entre otros, las actividades de la empresa Barrick Misquichilca en la provincia Huaraz de Ancash y a las actividades de la minera Newmont en Tacna. Respecto a recursos forestales se refiere a que 53.000 hectáreas del bosque de Loreto que es un bosque virgen, se habría dado en concesión para reforestar sin participación ni consulta de las comunidades indígenas.

El Gobierno no proporciona respuesta a estos comentarios pero informa que, en mayo de 2008 expidió por decreto supremo núm. 020-2008-EM de la Dirección General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas el

Reglamento de participación ciudadana en el subsector minería que, según la memoria, da efecto a los *artículos 2, 7, 13, 15 y 33* del Convenio. Informa que la adopción del reglamento contó con una amplia participación ciudadana. También informa que se ha adoptado en ese sentido la siguiente legislación: el decreto supremo núm. 012-2008-EM, Reglamento de participación ciudadana en el subsector hidrocarburos; decreto supremo núm. 015-2006-EM, Reglamento de protección ambiental para el desarrollo de las actividades de hidrocarburos, y decreto supremo núm. 020-2008-EM, Reglamento ambiental para las actividades de explotación minera. Además informa que desde enero de 2008 el Ministerio de Energía y Minas viene promoviendo reuniones de diálogo que denomina «diálogo tripartito» con participación del Gobierno, sector privado y líderes indígenas, en las regiones de Madre de Dios, Loreto y Ucayali y que en estas dos últimas se han formado comités de coordinación. Asimismo indica que el Programa nacional de cuencas hidrográficas y conservación de suelos (PRONAMACHS) del Ministerio de Agricultura hace de la participación el principal elemento de su estrategia.

La Comisión toma nota de que, según la memoria, el Gobierno ha realizado ciertos esfuerzos en materia de consulta y participación pero no puede dejar de notar que las comunicaciones, elaboradas con amplia participación indígena, e incluso el informe de la Defensoría citado hacen referencia a que estos esfuerzos son puntuales, aislados e incluso no ajustados al Convenio (reuniones de información y no de consulta por ejemplo) y que falta participación y consulta para hacer frente a los numerosos conflictos relacionados con explotación de recursos en tierras ocupadas tradicionalmente por pueblos indígenas. La Comisión expresa su preocupación por los alegatos recibidos y la falta de comentarios del Gobierno sobre los mismos. ***La Comisión insta al Gobierno que, con la participación y consulta de los pueblos indígenas adopte sin demora las medidas necesarias para garantizar: 1) la participación y consulta de los pueblos indígenas de manera coordinada y sistemática a la luz de los artículos 2, 6, 7, 15 y 33 del Convenio; 2) la identificación de situaciones urgentes relacionadas con la explotación de recursos naturales que pongan en riesgo las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados y la aplicación rápida de las medidas especiales que se precisen para salvaguardarlos. La Comisión solicita al Gobierno que se sirva proporcionar informaciones sobre dichas medidas, junto con sus comentarios a las comunicaciones recibidas.***

La Comisión envía una solicitud directamente al Gobierno.

**[Se invita al Gobierno a que responda de manera detallada a los presentes comentarios en 2009.]**