



INFORME

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS ASUNTOS QUE LES CONCIERNEN

Elaborado por

Sébastien Snoeck

Programa Ecosistemas y Derechos

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

DAR

Noviembre de 2013

El derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen

Objetivo:

Presentar el contenido jurídico del derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen

ACRÓNIMOS

C169	Convenio N°169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
CCPR	Comité de Derechos Humanos
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT)
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PPII	Pueblos Indígenas

1. INTRODUCCIÓN

Como lo han resaltado de manera iterativa los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los derechos a la consulta previa y a la participación de los pueblos indígenas constituyen “*la piedra angular del Convenio 169*”¹. La consulta y la participación son conceptos entrelazados y constituyen mecanismos que aseguran que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y controlar su propio desarrollo económico, social y cultural². La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT³ considera que la participación de los pueblos indígenas en las políticas que les afecten es fundamental para la buena aplicación de las disposiciones del Convenio 169⁴.

Si bien, desde muchos años se viene debatiendo en el Perú, y en el mundo, la aplicación del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas, el derecho de esos pueblos a *participar* en los asuntos que les conciernen es un derecho que ha atraído poca atención y que tiene un contenido jurídico poco debatido.

El objetivo del presente informe jurídico es aclarar el contenido del derecho a la participación de los pueblos indígenas.

¹ Por ejemplo, véanse el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de los Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR), Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, 2009, Informe III (Parte 1A). Las referencias a los informes de la CEACR en el presente informe se entienden como referencias a las observaciones de la CEACR sobre el cumplimiento del Convenio 169 contenidas en los Informes III (Parte I A) de sus informes anuales.

² OIT (2013), Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), Manual para los mandantes tripartitos de la OIT, OIT, Ginebra.

³ La CEACR es un órgano de control de la Organización de Internacional de Trabajo de la ONU, encargado de monitorear la debida implementación de los convenios de la OIT, entre ellos el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.

⁴ Informe CEACR (2006), Perú.

2. ¿QUÉ ES EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS⁵?

Se considera hoy en día que el derecho a la participación de los pueblos indígenas, tal como reconocido al nivel internacional, contiene varias dimensiones que van más allá del derecho a participar en los procesos electorales en la misma medida que los otros ciudadanos⁶.

En efecto, ese derecho tiene **dos dimensiones**: una interna, otra externa. La dimensión interna del derecho de participación en la adopción de decisiones alude al ejercicio de la autonomía y el autogobierno por parte de los pueblos indígenas, y al mantenimiento de sus propios sistemas jurídicos y de justicia (es decir, las decisiones internas). Por otro lado, la dimensión externa se refiere a la participación en la adopción de decisiones por parte de actores que son externos a los pueblos, en general autoridades públicas. Esa dimensión externa tiene a su vez **tres aspectos**:

- i. La participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en el **ámbito internacional** (ej. foros internacionales, negociación de tratados, organizaciones internacionales, instituciones financieras internacionales)⁷;
- ii. La participación de los pueblos indígenas en **la vida pública general** del Estado, mediante las elecciones y otros derecho políticos (ej. referéndum, revocatoria, etc.), por lo cual los Estados deben adoptar medidas especiales (ej. cuotas de representación en el Congreso de la República, Consejos regionales o locales);
- iii. La **participación** de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones por parte de actores estatales **acerca de medidas que afectan sus derechos o intereses**⁸.

Ese último aspecto del derecho a la participación se ejerce mediante dos formas: por un lado, el derecho a la consulta, que constituye una *garantía* del derecho a la participación en la elaboración de medidas que afecten a los pueblos indígenas (acto identificado), y por otro lado, la institucionalización de la participación indígena⁹ que tiene como objetivo de efectivizar esa dimensión del derecho a la participación de manera permanente y generalizada, acerca los asuntos que les conciernen (proceso continuo)¹⁰, especialmente durante la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas que les conciernen.

⁵ En ese informe se usará la expresión “pueblos indígenas” para referirse a los pueblos indígenas y tribales en el sentido del Artículo 1 del Convenio 169 OIT, cualquier que sea su auto-denominación (ej. pueblos indígenas, originarios, comunidades campesinas o nativas).

⁶ Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas (2010), Doc. ONU A/HRC/EMRIP/2010/2, párr. 33.

⁷ Véanse el Informe anual 2012 del Relator Especial, Doc. ONU. A/67/301.

⁸ Informe provisional del Relator Especial, Doc. ONU A /65/264, 9 de agosto de 2010, párrs. 41-46. Mecanismo de Expertos (2010), págs. 12-24. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2013), Informe consolidado sobre las industrias extractivas y sus efectos sobre los pueblos indígenas E /C.19/2013/16, párr. 25.

⁹ Para el caso de Perú, véanse GAMBOA BALBÍN, A. (2013) Análisis, recomendaciones y propuestas técnicas para el fortalecimiento de la institucionalidad indígena en el Perú, DAR, Lima. Disponible en www.dar.org.pe.

¹⁰ Comentarios del Relator Especial en relación con el documento titulado: “Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, Chile, Noviembre de 2012, párr. 29. Véanse también Informe CEACR (2013), Paraguay.

CUADRO 1

DERECHO GENERAL	DIMENSIÓN	DERECHO ESPECÍFICOS	
Participación indígena	Interna	Autogobierno/ Autonomía Justicia indígena	
	Externa	Participación al nivel internacional	
		Participación en la vida pública general	Derechos Electorales Participación Directa
		Participación acerca de medidas que afectan sus derechos o intereses	Consulta previa
Participación en asuntos que les conciernen			

Esas distinciones suscitan los comentarios siguientes.

Primero, es importante resaltar que el derecho a la participación indígena en los asuntos que los conciernen constituye un **derecho colectivo específico de los pueblos indígenas**, que no se puede confundir con el derecho individual a participar en la vida pública del Estado (ver Cuadro 1).

En efecto, ese derecho sólo beneficia a los pueblos indígenas y tiene un fundamento jurídico propio¹¹: los Artículos 6 y 7 del Convenio 169, interpretado a la luz del Artículo 18 de la DNUDPI. Además, tiene un vínculo con el derecho a la auto-determinación de los pueblos indígenas, reconocido por la DNUDPI. Por otro lado, la participación de los pueblos indígenas en la vida pública, como cualquier ciudadano, mediante los procesos electorales, la postulación a cargos públicos y otros mecanismos de participación ciudadana, se fundamenta en los tratados generales de derechos humanos¹² y en el Art. 5 de la DNUDPI¹³. Ese derecho no es específico a los pueblos indígenas. Sin embargo, los Estados tienen que adoptar medidas especiales, de ser necesario, para garantizar que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos políticos de manera efectiva, por ejemplo reservando sitios para representantes indígenas en el Congreso o estableciendo distritos electorales particulares para los pueblos indígenas de una zona.

¹¹ Véanse Mecanismo de Expertos (2010), párr. 5; Clavero, B. (2005), *The Indigenous Rights of Participation and International Development Policies*, Arizona Journal of International & Comparative Law, Vol. 22, No. 1.

¹² Art. 25 del Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos; Art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹³ Véanse Informe Relator Especial (2010), párrs. 43-44 y Mecanismo de Expertos (2010), párr. 3. Véanse también Relator Especial (2012), op. cit., párr. 29.

CUADRO 2

DISTINCIÓN ENTRE DERECHOS GENERALES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ

BENEFICIARIOS	POBLACIÓN EN GENERAL		PUEBLOS INDÍGENAS	
Derecho	Derecho de Participación Política	Participación ciudadanía directa	Consulta Previa	Participación indígena
Modalidades	-Voto -Función pública -Referéndum -Propuestas normativas -Mecanismos de control (ej. revocatoria)	-Talleres -Audiencias públicas -Grupos de vigilancia -Mecanismos informativos Etc.	-Mecanismos informativos -Diálogo -Construcción de conceso -Acuerdo/ Consentimiento	-Presencia en organismos públicos -Procesos de toma de decisiones
Fundamento jurídico	-Tratados internacionales de derechos humanos -Constitución -Leyes (Elecciones, Participación Ciudadana)	- Tratados internacionales de derechos humanos -Principios de Buen Gobierno -Leyes particulares	-C169 (Art. 6, 15) -DNUDPI (Art. 19) -Principio general de derecho internacional	-C169 (Art. 6, 7, y otros) -DNUDPI (Art.18 y otros)

Por ello, los mecanismos de participación que benefician a la población en general son generalmente insuficientes para garantizar el derecho específico que tienen los pueblos indígenas a participar en los asuntos que les conciernen.

Segundo, como se ha mencionado, los derechos a la consulta previa y a la participación en los asuntos que les conciernen son derechos interrelacionados, que sirven un propósito general idéntico, pero son también derechos distintos¹⁴.

Las características de esos derechos se pueden resumir de la manera siguiente:

CUADRO 3

	CONSULTA	PARTICIPACIÓN
¿Cuándo se aplica?	Antes de adoptar: -Medidas legislativas o administrativas -Proyectos y planes de inversión que afectan a los PPII -y en el Perú, planes, programas y proyectos de desarrollo nacional o regional	En la elaboración, aplicación y evaluación de: Políticas, programas y planes o medidas que conciernen a los PPII
¿Cual es el Objetivo?	Llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento	Permitir a los PPII influir en el resultado del proceso
¿Cómo se implementa?	Información, evaluación, dialogo, acuerdo vinculante	Presencia en organismos públicos, aportes, co-decisión

¹⁴ Sobre ese tema, véanse Corte Suprema de Justicia, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, Sentencia A.P. N°2232-2012, fundamentos 6.7-6.10.

3. ¿CÓMO ESTÁ RECONOCIDO EL DERECHO PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

Al **nivel internacional**, tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI) han reconocido un derecho a la participación de pueblos indígenas en los asuntos que les afecten (ver extractos en anexo).

Al **nivel nacional en el Perú**, si bien el **Reglamento de la Ley de Consulta Previa**¹⁵ (Ley N°29785) reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ‘participar’, no se ha identificado su contenido o regulado sus modalidades de ejercicio, como lo ha destacado recientemente la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT¹⁶. Esa deficiencia fue reconocida por el entonces Viceministro de Interculturalidad, Iván Lanegra¹⁷. El Reglamento sólo dispone que corresponda a las distintas entidades públicas desarrollar los mecanismos de participación dispuestos en la legislación vigente, los cuales serán adicionales o complementarios a los establecidos para el proceso de consulta¹⁸. Sin embargo, la legislación vigente no contempla de manera sistemática la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen¹⁹. Los pueblos indígenas pueden beneficiar de los mecanismos de participación existentes, pero no se les reconoce un derecho específico a participar en los asuntos que les conciernen. Al respecto, hay que recordar que el Convenio 169 de la OIT tiene rango constitucional en el Perú²⁰. Entonces, todas las autoridades públicas tienen que cumplir con su contenido y respetar los derechos que reconoce, entre ellos, el derecho a la participación de los pueblos indígenas.

Merece resaltar que la Guía Metodológica del Viceministerio de Interculturalidad sobre el Derecho a la Consulta Previa (febrero 2013)²¹ sí menciona el derecho a la participación entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Dispone que:

“Este derecho busca asegurar la incorporación de las prioridades de los pueblos en los planes y programas del Estado. A través de la participación, se les reconoce a los pueblos indígenas la capacidad política y jurídica de actuar activamente en los diversos procesos de desarrollo en los que se vean involucrados pueblos indígenas desde su elaboración hasta su ejecución. Es decir, la construcción del proceso, será conjunta entre el Estado y los pueblos indígenas.”

¹⁵ Decreto Supremo N°001-2012-MC.

¹⁶ En su Informe anual 2013, la CEACR nota, acerca de la aplicación del Convenio 169 en el Perú, que *“la legislación actualmente vigente ha dejado pendiente el desarrollo legislativo de los mecanismos de participación y de participación en los beneficios (quinta y décima disposición complementaria, transitoria y final del reglamento) que requiere el Convenio. (...) La Comisión espera que la próxima memoria contenga informaciones que permitan examinar la manera en que se han puesto en práctica las nuevas medidas adoptadas en el marco de la Ley del Derecho a la Consulta Previa y de su reglamento. Teniendo en cuenta que se ha dejado pendiente dar pleno efecto a las disposiciones relativas a la participación y cooperación de los pueblos indígenas que se encuentran en el artículo 6, 1), b) y c); en el artículo 7, y en la parte II, sobre tierras, del Convenio, la Comisión alienta al Gobierno a que, en consulta con los pueblos indígenas y las otras partes interesadas, se adopten las medidas legislativas correspondientes y se revisen en consecuencia las disposiciones de la legislación vigente.”*

¹⁷ Declaró que *“En el país no existe un estándar de cómo debe ser un mecanismo de participación, pues puede ir desde informar a involucrar a varios actores relacionados con el tema”*. Sistematización del Taller “Participación, consulta y consentimiento de actores interesados en la fase de preparación de REDD+ en los países socios del Programa ONU-REDD”. Lima, 1 y 2 de febrero 2013.

¹⁸ Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

¹⁹ Existen unas normas que prevén la participación de los pueblos indígenas en órganos determinados. Ver por ejemplo la nueva Ley Forestal N°29763 que prevé la participación de representantes de organizaciones indígenas en la CONAFOR, en las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS) y Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (CGFFS).

²⁰ Por ejemplo, Tribunal Constitucional, Sentencia N° 0022-2009-PI/TC.

²¹ Artículo 28, inciso 8, y Decima Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa. Disponible en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/guia-ley-consulta-previa-1-5.pdf>.

Ejemplo

Formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente, a través de mecanismos electorales (cupo indígena), espacios políticos, comités consultivos, mesas o grupos de trabajo instalados por el gobierno.”

A pesar de que la Guía Metodológica identifica los planes y programas de desarrollo nacional y regional oportunidad de participación, hay que recordar que esas medidas deben además ser sometidas a uno proceso de consulta previa, como lo impone Ley de Consulta en su Artículo 2.

4. ¿QUÉ CONTENIDO TIENE EL DERECHO A PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS QUE LES CONCIERNEN?

Dado la gran diversidad de las situaciones nacionales y la necesidad de respetar los modelos indígenas de toma de decisiones, el derecho internacional no impone un modelo particular de participación de los pueblos indígenas en la vida pública de sus países²². Sin embargo, los Estados tienen que **institucionalizar** la participación indígena²³ y acatar unas **normas y pautas** al respeto²⁴.

Cabe mencionar que las normas internacionales sobre la participación indígena son estándares mínimos que los Estados siempre pueden superar. Además, los miembros de los pueblos indígenas tienen el derecho, como los otros ciudadanos, de participar en los mecanismos generales de participación directa en los asuntos públicos. Así que las normas presentadas a continuación se suman a las normas generales.

Las normas y pautas aplicables a la participación indígena se pueden resumir de la manera siguiente:

CUADRO 4
CONTENIDO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS ASUNTOS QUE LES CONCIERNEN

	CONVENIO 169 Y DNUDPI (NORMAS)	OIT - CEACR (PAUTAS OFICIALES)	OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LA ONU (PAUTAS)
Estructura de participación	La participación debe garantizarse en los organismos administrativos o de otras índoles responsables de políticas y programas que conciernan a los PPII (Art. 6.1 C169).	En las autoridades nacionales y regionales ²⁵ .	La participación debe ampliarse horizontalmente, en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial , y verticalmente, a los niveles local, estatal y federal ²⁷ .

²² Informe CEACR (2011), C169, Observación general. Informe CEACR (2009), C169, Observación general. Véanse también, Anaya J. (2004), *International Human Rights and Indigenous Peoples: The Move Toward the Multicultural State*, Arizona Journal of International & Comparative Law Vol. 21, No. 1, pág. 60.

²³ Informe CEACR (2012), Paraguay. Informe CEACR (2009), C169, Observación general, pág. 731. Informe CEACR (2008), México. Véanse también, Informe del Relator Especial (2009), Doc. ONU A/HRC/12/34/Add.6. Mecanismo de Expertos (2010), párr. 17. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2013), Informe consolidado sobre las industrias extractivas y sus efectos sobre los pueblos indígenas E /C.19/2013/16, párr. 27. CCPR, Observación final Australia, Doc. ONU CCPR/C/AUS/CO/5, 7 de mayo de 2009.

²⁴ Véanse GAMBOA BALBÍN, A. (2013), Análisis, recomendaciones y propuestas técnicas para el fortalecimiento de la institucionalidad indígena en el Perú, DAR, Lima. Disponible en www.dar.org.pe.

²⁵ Informe CEACR (2013), Perú.

	CONVENIO 169 Y DNU DPI (NORMAS)	OIT - CEACR (PAUTAS OFICIALES)	OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LA ONU (PAUTAS)
	<p>A todos los niveles en la adopción de decisiones (Art. 6 C169).</p> <p>La implementación de ese derecho debe con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país (Art. 34 C169).</p>	<p>Según un modelo apropiado a las circunstancias, dado que el Convenio 169 no impone un modelo específico de participación²⁶.</p>	<p>Debe permitir involucrar a los diferentes ministerios y órganos del Estado relacionados con cuestiones indígenas tales como ministerios de agricultura, energía, minas y recursos naturales, educación y salud²⁸.</p> <p>La institucionalidad indígena debería gozar de autonomía institucional y autoridad funcional sobre los demás ministerios²⁹.</p>
Objetivo de la participación	<p>Garantizar el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo (Art. 7.1 C169) y demás derechos.</p> <p>Manera de realizar el derecho a la autodeterminación (Art. 3 DNU DPI).</p>	<p>Conferir a los PPII el máximo control posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural³⁰.</p> <p>Influencia real en los procesos de adopción de decisiones.³¹</p> <p>La participación es fundamental para la buena aplicación de las disposiciones del Convenio 169³².</p>	<p>Permite y mejora la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones.</p> <p>Permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que los afectan³³.</p> <p>Garantizar que sus acciones garanticen la plena protección y promoción de los derechos de las comunidades indígenas, incluyendo el derecho a la consulta previa e informada³⁴.</p>

²⁷ Informe CEACR (2013), Perú; CERD, Observaciones finales Venezuela, 2013, Doc. ONU CERD/C/VEN/CO/19-21, párr. 19. CERD, Observación final Chile, 7 de septiembre de 2009, Doc. ONU CERD/C/CHL/CO/15-18, párr. 20; CERD, Observaciones Finales Ecuador, 22 de septiembre de 2008, Doc. ONU CERD/C/EQU/CO/19, párr. 15. Informe Relator Especial (2013), La situación de los pueblos indígenas en Namibia, Doc. ONU A /HRC/24/41/Add.1, párr. 89. Informe Relator Especial (2013), Consultation on the situation of indigenous peoples in Asia, Doc. ONU A /HRC/24/41/Add.3, párr. 60. Sobre el nivel local, véanse Relator Especial (2013), La situación de los pueblos indígenas en El Salvador, Doc. ONU A/HRC/24/41/Add.2, párrs.75-76. Ver también Doc. ONU E/CN.4/2006/78/Add.3 y A/HRC/12/34/Add.2 y Add.3, citados por el ACNUDH en sus observaciones sobre el estudio del Mecanismo de Expertos sobre los pueblos indígenas y el derecho de participar en la adopción de decisiones.

²⁶ Informe CEACR (2009), C169, Observación general. Informe CEACR (2011), C169, Observación general. Anaya J. (2004), *International Human Rights and Indigenous Peoples: The Move toward the Multicultural State*, Arizona Journal of International & Comparative Law Vol. 21, No. 1, pág. 60.

²⁸ Relator Especial (2006), Doc. ONU E/CN.4/2006/78, párrs. 86 y 94.

²⁹ CERD, Observaciones finales Paraguay, Doc ONU CERD/C/PRY/CO/1-3, 12 de setiembre de 2011, párr. 14. CERD, Observaciones finales Argentina, 29 de marzo de 2010, Doc. ONU CERD/C/ARG/CO/19-20, párr. 22.

³⁰ Informe CEACR (2011), C169, Observación general. Véase también, Informe CEACR (2013), Paraguay.

³¹ Informe CEACR (2009), Perú.

³² Informe CEACR (2006), Perú.

³³ Mecanismo de Expertos (2011), Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, 17 de agosto de 2011, Doc. ONU A /HRC/18/42, párr. 13 y Opinión N°2, párr. 19.

³⁴ CCPR, Observaciones finales Paraguay, Doc. ONU CCPR/C/PRY/3, 2013.

	CONVENIO 169 Y DNUDPI (NORMAS)	OIT - CEACR (PAUTAS OFICIALES)	OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LA ONU (PAUTAS)
Participantes	Los PPII participan por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos (Art. 18 DNUDPI).	Por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos ³⁵ y sin injerencia alguna ³⁶ . Con todas las comunidades e instituciones realmente representativas de los pueblos indígenas ³⁷ . No es suficiente que se establezcan órganos gubernamentales de enlace con los pueblos indígenas sino que es necesario asegurar la participación de los pueblos indígenas en estos órganos (elaboración, aplicación y seguimiento de sus actividades) ³⁸ .	Mediante representantes libremente elegidos ³⁹ . Debe gozar de representatividad ⁴⁰ . Todos los pueblos indígenas ⁴¹ . Con un debida representación de las mujeres indígenas ⁴² , incrementando sus posibilidades de vencer las dificultades que se oponen a su participación en la toma de decisiones ⁴³ .
Oportunidades	Políticas, planes y programas que conciernan a los PPII (Art. 6 y 7 C169), por ejemplo (C169): - mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación (Art; 7.2) -medidas para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan (Art. 7.4)	Se requiere la participación de los pueblos indígenas y tribales en relación con lo siguiente: - el desarrollo de una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de sus pueblos y a garantizar el respeto de su integridad (C169, Art.2, 1); - la adopción de medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten	Participación sobre toda medida de alcance general o particular que afecte a PPII ⁴⁷ . El derecho de participación de los pueblos indígenas no se limita a los mecanismos establecidos en relación con los planes de desarrollo ⁴⁸ . Ej: debates relacionados con la conservación de la naturaleza, la caza comercial, el turismo y demás usos de la tierra ⁴⁹ .

³⁵ Informe CEACR (2010), Convenio 169, Perú y Panamá (sobre el Convenio 107).

³⁶ Informe CEACR (2010), Convenio 169, Argentina. CERD, Observaciones finales Argentina, 29 de marzo de 2010, Doc. ONU CERD/C/ARG/CO/19-20, párr. 22. CERD, Acción urgente Nepal, 28 de setiembre de 2009.

³⁷ Informe CEACR (2010), Convenio 169, Argentina. Véanse también CERD, Observación final Chile, 7 de setiembre de 2009, Doc. ONU CERD/C/CHL/CO/15-18, párr. 20; CERD, Observaciones Finales Ecuador, 22 de setiembre de 2008, Doc. ONU CERD/C/ECU/CO/19, párr. 15.

³⁸ Informe CEACR (2013), Chile y Paraguay. Informe CEACR (2009), Honduras. Informe CEACR (2006), Perú.

³⁹ Relator Especial (2012), párr. 31. Carta del CERD al Nepal, 13.03.2009, www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Nepal130309.pdf

⁴⁰ CERD, Observaciones finales Paraguay, Doc ONU CERD/C/PRY/CO/1-3, 12 de setiembre de 2011, párr. 14.

⁴¹ CERD, Observaciones finales Venezuela, 2013, Doc. ONU CERD/C/VEN/CO/19-21, párr. 19.

⁴² CEDAW: Doc ONU CEDAW/C/MEX/CO/6; Doc. ONU CEDAW/C/GUA/CO/6; Doc ONU CEDAW/C/AUL/CO/5, párr. CERD, Observaciones finales Venezuela, 2013, Doc. ONU CERD/C/VEN/CO/19-21, párr. 19.

⁴³ CERD, Observación final Chile, 7 de setiembre de 2009, Doc. ONU CERD/C/CHL/CO/15-18, párr. 20.

⁴³ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2013), Informe consolidado sobre las industrias extractivas y sus efectos sobre los pueblos indígenas E /C.19/2013/16, párr. 85. Véase Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2013), Estudio sobre la participación política de las mujeres indígenas a los niveles internacional, nacional y local, E /C.19/2013/10.

	CONVENIO 169 Y DNU DPI (NORMAS)	OIT - CEACR (PAUTAS OFICIALES)	OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LA ONU (PAUTAS)
	<ul style="list-style-type: none"> - programas de formación profesional y programas y medios especiales de formación (Art. 22) - fortalecimiento de las actividades tradicionales (Art. 23) - organización de los servicios de salud (Art. 25) - programas de educación (Art. 27) <p>Adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos (Art. 18 DNU DPI), por ejemplo (DNU DPI):</p> <ul style="list-style-type: none"> - medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación (Art. 15) - medidas específicas para proteger a los niños indígenas (Art. 17) - elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen (Art. 23) - proceso para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras (Art. 27) - proyectos que afecten sus tierras y territorios y otros recursos (Art. 32.2) - medidas para mantener y desarrollar los contactos en miembro de un pueblo separado por una frontera 	<p>al afrontar nuevas condiciones de vida y trabajo (Art.5, c);</p> <ul style="list-style-type: none"> - la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen (Art.6, 1), b); - la formulación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (Art.7, 1)⁴⁴; - el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y de nivel de salud y educación (Art.7, 2); - la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras (Art.15, 1); y - el fortalecimiento y la promoción de las actividades tradicionales (Art.23, 1)⁴⁵. <p>Participación en los procesos de identificación de las modalidades de lograr el desarrollo⁴⁶.</p>	<p>Los pueblos indígenas deberían participar en los procesos de planificación estratégica mediante arreglos de representación adecuados⁵⁰.</p>

⁴⁷ Informe del Relator Especial (2006), párr. 95; Comité de Derecho Humanos, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, Observación General No. 23, CDP, Observaciones finales Surinam, 4 de mayo de 2004, Doc. ONU CDCP/CO/80/SUR, párr. 21; CDESC, Observaciones finales Ecuador, 7 de junio de 2004, Doc. ONU E/C.12/1/Add.100, párr. 35.

⁴⁸ Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: "Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo", Chile, 29 de noviembre de 2012, párr. 30.

⁴⁹ CDESC, Observaciones Tanzania, Doc. ONU E/C.12/TZA/CO/1-3, 30 de noviembre de 2012.

⁴⁴ Por ejemplo, en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas relativos a las actividades madereras (Informe CEACR, 2013, Brasil).

⁴⁵ Informe CEACR (2011), Convenio 169, Observación general.

⁴⁶ Informe CEACR (2009), Convenio 169, p. 731.

⁵⁰ Informe del Relator Especial (2013), Las industrias extractivas y los pueblos indígenas, Doc. ONU A/HRC/24/41, párr.51.

	CONVENIO 169 Y DNUDPI (NORMAS)	OIT - CEACR (PAUTAS OFICIALES)	OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LA ONU (PAUTAS)
	(Art. 36) -medidas necesarias para alcanzar los fines de la DNUDPI (Art. 38)		
Modalidades de participación <i>Libertad</i>	Participación libre (Art. 6 C169)		Debería funcionar en una atmosfera de confianza ⁵¹ .
<i>Efectividad</i>		De manera efectiva , y brindando a los pueblos indígenas la oportunidad de hacerse escuchar y de influir en las decisiones adoptadas ⁵² . Debe poder incidir en decisiones de los sectores ⁵³ . Debe ser eficaz ⁵⁴ .	Se asegurar una incidencia directa de los pueblos indígenas en el inicio y ejecución de los procesos de participación ⁵⁵ . Brindando la capacidad técnica y financiera necesaria ⁵⁶ . Teniendo en cuenta los procesos comunitarios de toma de decisiones ⁵⁷ . Apoyando el fortalecimiento de las estructuras de organización de los pueblos indígenas ⁵⁸ .

⁵¹ CERD, Observaciones finales Paraguay, Doc. ONU CERD/C/PRY/CO/1-3, 12 de setiembre de 2011, párr. 14.

⁵² Informe CEACR (2011), Observación general. Informe CEACR (2010), C169, Perú. Informe CEACR (2009), C169, Observación general y Argentina. Informe CEACR (2008), México. Mecanismo de Expertos (2011), Doc. ONU A/HRC/18/42, párr. 13. CCPR, Comunicación N° 1023/2001: Finlandia, 15 de abril de 2005, Doc. ONU CCPR/C/83/D/1023/2001, párr. 8.5.

⁵³ Contribución de la OIT sobre el estudio del Mecanismo de Expertos sobre los pueblos indígenas y el derecho de participar en la adopción de decisiones (2010).

⁵⁴ Informe CEACR (2013), Chile y Paraguay.

⁵⁵ Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: "Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo", Chile, 29 de noviembre de 2012, párr. 31.

⁵⁶ Mecanismo de Expertos (2011), Opinión N°2, párr. 32. Cabe subrayar que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU estima que las buenas prácticas identificadas por el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su estudio deben ser consideradas como una guía práctica para lograr los objetivos de la Declaración (Doc. ONU A/HRC/18/L.23, párr. 7).

⁵⁷ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas. Naciones Unidas. Nueva York.

⁵⁸ Relator Especial (2013), La situación de los pueblos indígenas en El Salvador, Doc. ONU A/HRC/24/41/Add.2, párrs.75-76.

	CONVENIO 169 Y DNU DPI (NORMAS)	OIT - CEACR (PAUTAS OFICIALES)	OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LA ONU (PAUTAS)
<i>Con medios necesarios</i>	Disponiendo de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones ⁵⁹ .	Debe gozar de los medios necesarios para cumplir con sus funciones ⁶⁰ .	Debería gozar de los recursos financieros y humanos suficientes ⁶¹ .
<i>Continuidad</i>	A todos los niveles en la adopción de decisiones (Art. 6 C169).	Desde la concepción hasta la evaluación de las políticas públicas o medidas ⁶² . La planificación, coordinación, ejecución y evaluación debe hacerse en cooperación con los pueblos indígenas interesados ⁶³ . En todas las etapas del proceso de desarrollo, especialmente cuando se debaten y deciden los modelos y prioridades de desarrollo ⁶⁴ . De manera sistemática y transparente ⁶⁵ .	De manera más amplia que la mera consulta ⁶⁶ . Durante la concepción o diseño de políticas, programas o proyectos hasta su aplicación y evaluación ⁶⁷ .

Además, las normas internacionales fomentan la participación directa de los pueblos indígenas en la **administración** de los programas que les conciernen:

- De manera general, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones⁶⁸.
- Recursos naturales: los pueblos tienen el derecho a participar en la administración y conservación de dichos recursos⁶⁹;

⁵⁹ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (ILCCR), 98ª reunión CIT (2009), Convenio 169, Perú.

⁶⁰ CEACR (2013) Perú.

⁶¹ CERD, Observaciones finales Paraguay, Doc. ONU CERD/C/PRY/CO/1-3, 12 de setiembre de 2011, párr. 14. CERD, Observaciones finales Perú, 3 de setiembre de 2009, Doc. ONU CERD/C/PER/CO/14-17, párr. 22. CCPR, Observación final Australia, Doc. ONU CCPR/C/AUS/CO/5, 7 de mayo de 2009. Véanse también, Informe CEACR (2013), Chile.

⁶² Informe CEACR (2013) Brasil. Informe CEACR (2008), México. Contribución de la OIT sobre estudio del Mecanismo de Expertos sobre los pueblos indígenas y el derecho de participar en la adopción de decisiones.

⁶³ CEACR (2013) Perú.

⁶⁴ Informe CEACR (2009), C169, Observación general.

⁶⁵ Informe CEACR (2009), Perú.

⁶⁶ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009).

⁶⁷ OIT (2003), Convenio 169, Un manual. Relator Especial (2009), Doc. ONU A/HRC/12/34/Add.6, párr. 9.

⁶⁸ Art. 23 DNU DPI.

⁶⁹ Art. 15 del Convenio 169. Ver Informe Relator Especial (2013), La situación de los pueblos indígenas en Namibia, Doc. ONU A/HRC/24/41/Add.1, párr. 83. Informe Relator Especial (2013), Consultation on the situation of indigenous peoples in Asia, Doc. ONU A/HRC/24/41/Add.3, párr. 49.

- Salud: el Estado tiene que proporcionar a los pueblos indígenas los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control; deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados⁷⁰;
- Educación: participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas + derecho a crear sus propias instituciones y medios de educación⁷¹
- Formación profesional: Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden⁷²

Esas normas y pautas deben guiar la elaboración de una institucionalidad indígena en el Perú, pero también todos los mecanismos y procesos participativos llevados a cabo con los pueblos indígenas

* * *

⁷⁰ Art. 25 del Convenio 169.

⁷¹ Art. 27.2 del Convenio 169. Art. 14 DNU DPI.

⁷² Art. 22.3 del Convenio 169.

ANEXO

Normas (extractos)

	CONVENIO 169	DNUDPI	NORMAS NACIONALES
Consulta	<p>6.1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p> <p>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; (+Art. 15: proyectos)</p>	<p>19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. (+Art.32: proyectos)</p>	<p>Ley 29785 2. Derecho a la consulta: Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.</p>
Participación	<p>[Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán]</p> <p>6. 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;</p> <p>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.</p> <p>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. (...)</p>	<p>5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.</p> <p>18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.</p> <p>23. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.</p>	<p>Reglamento Ley 29785: 3.f) Derechos Colectivos.- Derechos que tienen por sujeto a los pueblos indígenas, reconocidos en la Constitución, en el Convenio 169 de la OIT, así como por los tratados internacionales ratificados por el Perú y la legislación nacional. Incluye, entre otros, los derechos (...) a la participación de los pueblos indígenas;</p> <p>DCTF: Quinta. Derecho a la participación Conforme a lo señalado en el Convenio 169 de la OIT, corresponde a las distintas entidades públicas, según corresponda, desarrollar los mecanismos de participación dispuestos en la legislación vigente, los cuales serán adicionales o complementarios a los establecidos para el proceso de consulta.</p>

El Convenio 169 agrega que:

“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.

“2.2. 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.

“33 1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.