



INFORME

ANÁLISIS, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS TÉCNICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA EN EL PERÚ

Elaborado por

Aída Gamboa Balbín

**DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
DAR**

Abril de 2013

*Jr. Coronel Zegarra #260 Jesús María
Teléfono: (511) 2662063
www.dar.org.pe*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I.- ANTECEDENTES

1.1.- Institucionalidad Indígena en el Perú.....	4
1.1.1.- Durante el Siglo XX.....	4
1.1.2.- INDEPA y propuestas luego del conflicto Bagua.....	5
1.1.3.- En la actualidad.....	8
1.2.- Institucionalidad Indígena en América Latina.....	11
1.3.- Contexto Internacional.....	12

II.- DIAGNÓSTICO

2.1.- Institucionalidad del Estado peruano.....	14
2.2.- Pueblos indígenas en el Perú.....	17

III.- MARCO TEÓRICO

3.1.- Una conceptualización del Estado Latinoamericano.....	20
3.2.- Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas.....	22
3.3.- La Institucionalidad Indígena.....	23

IV.- JUSTIFICACIÓN.....

25

V.- MARCO DE REFERENCIA

5.1.- Marco normativo internacional.....	27
5.2.- Marco normativo nacional.....	31

VI.- LAS DISTINTAS OPCIONES INSTITUCIONALES

6.1.- A nivel internacional.....	34
6.2.- A nivel nacional.....	36

VII.- PROPUESTAS DE INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA

7.1.- En el Sistema de Gobierno: nacional, regional y local.....	43
7.2.- En el Sistema Electoral.....	50
7.3.- En el Sistema de Partidos.....	52
7.4.- En los Poderes del Estado.....	53
7.5.- Reconocer Efectivamente los Derechos de Pueblos Indígenas.....	53
7.6.- Fortalecer el Movimiento Indígena.....	54

VIII.- BIBLIOGRAFÍA.....

55

INTRODUCCIÓN

La institucionalidad explica la regulación y el desarrollo de una sociedad, deviniendo en una continuidad y estabilidad de las estructuras políticas, sociales, económicas y culturales. Los acuerdos, normas, competencias, compromisos, roles, formas de organización formal e informal y organizaciones privadas y públicas son parte de la institucionalidad. Este concepto involucra al armazón de instituciones que rigen una sociedad. Por instituciones se entiende al conjunto de reglas de juego formales e informales, que establecen y limitan las relaciones entre la sociedad y el Estado. Para el análisis de la institucionalidad en un Estado es necesario definir qué es un Estado y cuáles son las instituciones que lo conforman.

El Estado es una organización jurídico-política que ejerce el monopolio legítimo de la violencia, constituida por determinados elementos esenciales: población, territorio, soberanía y estructuras del poder político. De estos elementos, el poder político o la estructura del sistema político, se encarga de ejercer la autoridad o el imperio de la ley con el propósito de lograr el bien común, manteniendo el orden público y la paz social. Ello se ejerce a través de un conjunto de instituciones públicas con diferentes funciones (ejecutivas, legislativas, judiciales) y niveles jerárquicos (nacionales, regionales y locales) que se relacionan con las múltiples formas organizativas de la sociedad (partidos, asociaciones, iglesias, gremios, sindicatos, pueblos, comunidades, grupos de vecinos, comités etc.).

En este marco, los Pueblos Indígenas vienen demandando espacios de participación directa en la vida social, económica y política de las sociedades en la que se encuentran inmersos, así como en los procesos gubernamentales de los Estados. Estas demandas se amparan en una agenda indígena política amplia que se relaciona con el reconocimiento de sus derechos colectivos y el desarrollo sostenible. Por tanto, la participación de los pueblos en la toma de todas aquellas decisiones que les afecte, es imprescindible para el ejercicio del derecho a la libre autodeterminación, la continuidad de sus instituciones propias y el mantenimiento de sus relaciones con los recursos naturales, la tierra y el territorio.

En la actualidad, existen dos tendencias de implementación de institucionalidad indígena. La primera es a través de la institucionalidad estatal como ministerios, viceministerios, agencias especializadas, coordinación intersectorial de políticas públicas y mecanismos de acceso directo a financiamiento para planes, programas y proyectos. La segunda tendencia es el reconocimiento instituciones tradicionales indígenas como: comunidades, asambleas, consejos de decisión, congresos y autonomías territoriales. En ese sentido, las siguientes propuestas tratan de incorporar a los pueblos indígenas en las estructuras del Estado, por lo que los cambios que se proponen exigen un proceso de reforma estatal a corto, mediano y largo plazo. Así, la participación indígena se tendría que generar en el sistema de gobierno, sistema electoral, sistema de partidos y en los poderes del Estado. El fortalecimiento del movimiento indígena es parte de este proceso.

En este sentido, este documento tiene siete partes pertinentes para las propuestas de institucionalidad indígena en el país. Primero se relatan los antecedentes de la institucionalidad indígena a nivel nacional e internacional. Segundo, se presenta un diagnóstico del Estado peruano y de los pueblos indígenas en el país. En el tercer momento se explica el marco teórico, seguidamente se justifica el presente texto. La quinta sección hace referencia al marco normativo a nivel internacional y nacional y la siguiente expone las distintas opciones institucionales en ambos escenarios. La última parte es la más extensa, pues se muestran las posibles reformas y creaciones organizativas que deberían de realizarse para la formación de una institucionalidad indígena fortalecida en el país.

Desde la visión de los pueblos indígenas, el reconocimiento de sus formas organizativas, instituciones y gobierno propios son elementos fundamentales para el establecimiento de una nueva relación con los Estados. Ello se sustenta en la vigencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas y la jurisprudencia internacional de protección a estos pueblos.

I.- ANTECEDENTES

1.1.- Institucionalidad Indígena en el Perú

1.1.1.- Durante el Siglo XX

La historia del ser “indígena” ha estado plagada de exclusión. Durante la época de la colonia y a inicios de la república la construcción del Estado se dio a espaldas del ser indígena. Durante el S. XIX y S. XX se produjeron las llamadas políticas de asimilación al Estado-nación monocultural, que implicaron la eliminación del “indígena” por medio de matanzas o por la vía del “mestizaje”. El Estado peruano comenzó a fomentar políticas de colonización en la Amazonía y muchos pueblos fueron forzados a conformarse como comunidades para poder reclamar los derechos sobre sus territorios. Es recién durante el gobierno de Leguía que se trató de visibilizar al “indio” como un actor que debía ser incorporado al Estado. Sin embargo, aún persistía en el imaginación nacional la idea de “civilizarlos” o de la homogenización de la nación. Por ejemplo, se constituyeron algunos espacios dirigidos a la atención del entonces llamado “problema indígena”, como el “Día del Indio”. Asimismo, la Constitución de 1920 reconoció la existencia legal de las comunidades campesinas.

En 1921, el Ministerio de Fomento establece la Dirección de Asuntos Indígenas (DAI) que promovió el Comité Pro-Derecho Indígena y en 1922 funda el Patronato de la Raza Indígena para atender legalmente a las comunidades. En 1935, la DAI pasó a formar parte del Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Provisión Social, luego en 1942 con el nombre de Dirección de Trabajo y Asuntos Indígenas se trasladó al Ministerio de Justicia y Trabajo. En 1946 se instaura el Instituto Indigenista Peruano (IIP) con el objetivo de propiciar la “integración” de los indígenas al Estado, adscrito al Ministerio de Justicia. En 1949 se crea el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, en 1965 se modifica su nombre al de Ministerio de Trabajo y Comunidades, en 1968 cambia a Ministerio de Trabajo y en 1969 instituye la Dirección General de Integración Indígena.¹

En 1981, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social incorpora al IIP como un Organismo Público Descentralizado (OPD), luego lo traslada a su Viceministerio de Promoción Social en 1986 y en 1990 lo integra a su Dirección General de Comunidades Campesinas y Nativas. En 1992 el IIP es adscrito al Ministerio de Agricultura, un año después es trasladado al Viceministerio de Agricultura, en 1996 transferido al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) y disuelto ese mismo año. En 1997 se instaura la Unidad de Programas para Poblaciones Indígenas (UPPI), dependiente de la Oficina de Desarrollo Productivo dentro de la Gerencia de Desarrollo Humano del PROMUDEH.²

En 1998 se establece la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) como órgano de coordinación del PROMUDEH, con la asistencia técnica permanente del Banco Mundial. El nacimiento de SETAI estuvo ligado los intereses del Banco, pronto se asoció con su Proyecto de Desarrollo de los Pueblos indígenas y Afroperuanos (PDPIA), puesto en marcha en 2000, lo que codujo a la gestión de un préstamo de 5 millones de dólares al Estado para la ejecución de planes participativos para los pueblos indígenas acorde al PDPIA. En este contexto, el Banco solicitó que SETAI integrara a dos representantes indígenas andinos y dos amazónicos para facilitar la participación de sus organizaciones.³

El periodo de transición democrática iniciado en el gobierno de Valentín Paniagua 2000-2001 sentó las bases para un diálogo permanente con los pueblos indígenas. Se promulgó la *Directiva para promover y asegurar el respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas* (R.M. N° 159-2000-PROMUDEH) y SETAI inició un interesante proceso de diálogo con las comunidades indígenas.

¹ Abanto (2011).

² Abanto (2011); Pajuelo (2006: 71).

³ Albó (2008); Pajuelo (2006: 72).

En el 2001 SETAI impulsó la *Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas* (D.S. N° 015-2001-PCM) encargada de estudiar la problemática de los pueblos indígenas, así como de formular, dentro de 120 naturales posteriores a su instalación, propuestas integrales para garantizar la plena vigencia de sus derechos, que serían presentadas a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Para ello, se estableció una *Mesa de Diálogo y Cooperación con los representantes de las Comunidades Nativas*, encargada de dar una propuesta para resolver diferentes temas identificados que afectaban a las comunidades nativas, en los próximos 60 días a su instalación.

Para institucionalizar este proceso en junio de 2001 se constituyó la *Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas de las comunidades indígenas de la Amazonía peruana* (D.S. N° 072-2001-PCM). Resultado de ello fue la creación de un *Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios de las Comunidades Nativas*⁴. Ese mismo año también se constituye la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI) dentro del PROMUDEH, como un órgano multisectorial con representación indígena, por lo que la institucionalización de las demandas indígenas se concretaba en SETAI y CAI.

Luego SETAI es incorporada al Ministerio de Agricultura y el ex-presidente Alejandro Toledo constituye la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), dependiente de la PCM. Se estableció que la secretaría de CONAPA sería SETAI, pero con el tiempo fue absorbida. El CONAPA no logra estabilidad, se generan conflictos internamente entre las organizaciones indígenas que participan, la institución se deslegitima por acusaciones de corrupción y en el 2004 Alejandro Toledo la disuelve.⁵

1.1.2 INDEPA y propuestas luego del conflicto Bagua

En el 2005 Alejandro Toledo instaura el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) mediante Ley N° 28495⁶, como OPD con rango ministerial y adscrito a la PCM. Su objetivo era dirigir la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano. La Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley de creación del INDEPA, le obligaba a presentar un informe anual a la Presidencia del Congreso de la República sobre los avances realizados en sus políticas de desarrollo, debido a que sustituía las labores que desempeñaba la *Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los problemas de las comunidades indígenas de la Amazonia peruana* del 2001.

La creación del INDEPA tuvo grandes expectativas, sin embargo, atravesó una serie de cambios por los cuales no pudo ejercer plenamente sus fines. Por D.S. N° 001-2007-MIMDES publicado en febrero de 2007 se realiza la fusión por absorción del INDEPA al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-MIMDES, convirtiéndose en la Dirección Nacional de Pueblos Originarios y Afroperuanos (DGPOA). Posteriormente, en diciembre de 2007, la Ley N° 29146 deja sin efecto su fusión, convirtiéndolo nuevamente en OPD adscrito a la PCM. En la práctica se desactiva hasta marzo de 2008 cuando el D.S N° 001-2008-MIMDES dispone nuevamente su adscripción al MIMDES como OPD. Luego, el D.S. N° 034-2008-PCM de mayo de 2008 califica al INDEPA como un Organismo Público Ejecutor, en virtud de la modificación de la Ley N° 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* (LOPE), que realiza una nueva clasificación de los organismos públicos.

A causa de los sucesos de Bagua, en junio de 2009, el MINDES declaró la reorganización del INDEPA en 60 días (D.S. N° 006-2009-MIMDES) y luego se dispuso la constitución de una comisión sectorial encargada de evaluar, analizar y recomendar las medidas de reforma del INDEPA (R.M. N° 277-2009-MINDES). También se constituyó el *Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos* (GNC) mediante Resolución Suprema N° 117-2009-PCM, para formular un *Plan Integral de Desarrollo Sostenible para dichos pueblos, en los ámbitos de educación, salud, titulación, formalización de tierras y demás medidas necesarias*,

⁴ El "Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios de las Comunidades Nativas" fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 24 de junio de 2001.

⁵ Pajuelo (2007: 119-125); Oxfam – DPLF (2011: 79, 83).

⁶ El INDEPA se aprueba el 6 de abril de 2005, pero su Ley de creación se publica el 15 de abril. El 10 de agosto de 2005 se aprueba su Reglamento mediante D.S. N° 065-2005-PCM.

en un plazo de 120 días. Participaron las organizaciones indígenas nacionales AIDSESP y CONAP, organizaciones indígenas regionales, PCM, ministerios, gobiernos regionales, iglesias y sociedad civil.⁷

Se conformaron 4 mesas de diálogo que tuvieron diferentes tareas. La Mesa N° 4 se encargó de elaborar la *Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico* que actualizó el *Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios* de la *Comisión Especial Multisectorial de Comunidades Nativas* elaborado en el 2001, que no fue implementado. La propuesta elaboró lineamientos estratégicos agrupados en 16 capítulos que desarrollan objetivos y acciones que las entidades públicas tenían que implementar. Uno de los capítulos presenta la gobernabilidad y administración de justicia en las comunidades indígenas de la Amazonía, formulando dos objetivos importantes, uno relacionado a promover las políticas públicas de reconocimiento de los sistemas normativos indígenas de justicia y el otro proporcionó una serie acciones para implementar una institucionalidad indígena:

Objetivo L2: Establecer mecanismos que permitan la participación e inclusión de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de las políticas de gobierno	
Acción L2.1	Modificar la calificación del INDEPA, emitiendo el Decreto Supremo mediante el cual pasa a ser Organismo Técnico Especializado, asignándole un presupuesto de acuerdo a sus nuevas funciones.
Acción L2.2	Elaborar y aprobar el Reglamento de Organización y Funciones del INDEPA, considerando los aspectos de su estructura, funcionamiento, presupuesto y rendición de cuentas, con la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas de la Amazonía.
Acción L2.3	Modificar la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE, a fin de incluir la participación de los representantes de los pueblos indígenas en los Consejos Directivos de los organismos públicos.
Acción L2.4	Modificar la Ley 28495, adecuándola a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.
Acción L2.5	Incrementar y garantizar la representación equitativa de los pueblos indígenas de la Amazonia en el Consejo Directivo del INDEPA, para lo cual se deberá implementar mecanismos de elección de los representantes, con la participación de las comunidades de base, a fin de garantizar su legitimidad.
Acción L2.6	Difundir las funciones y programas del INDEPA, en los respectivos idiomas de los pueblos indígenas de la Amazonía.
Acción L2.7	Garantizar que el desarrollo de los perfiles de los servidores públicos del INDEPA, consideren las competencias (idioma, interculturalidad, etc.) para desempeñarse de acuerdo a las demandas de los pueblos indígenas.
Acción L2.8	Establecer el mecanismo de la cuota de participación de los representantes de los pueblos indígenas de la Amazonía en los Consejos de Coordinación Regional y Local, de aquellas zonas con presencia de pueblos indígenas.
Acción L2.9	Fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas amazónicos, en mecanismos que mejoren su participación en la toma de decisiones en la ejecución y fiscalización del ejercicio de la función pública, considerando la pertinencia cultural y su idioma.
Acción L2.10	Difundir las normas de participación ciudadana en los idiomas de los pueblos indígenas de la Amazonía; en coordinación con sus organizaciones representativas.
Acción L2.11	Incluir en los organigramas del gobierno nacional, gobiernos regionales y locales con población indígena, instituciones (Direcciones de línea, Gerencias o Direcciones) responsables de atender y solucionar las demandas de los pueblos indígenas de la Amazonía. Así como implementar programas que beneficien directamente a los Pueblos indígenas de la Amazonía, revalorando su identidad.
Acción L2.12	Implementar en los censos y encuestas del INEI, la identificación de poblaciones indígenas amazónicas y andinas.
Acción L2.13	Implementar mecanismos y canales de denuncia de actos de corrupción y la violación de las normas por parte de los servidores públicos, policiales y militares.
Acción L2.14	Establecer un régimen especial que permita la representación directa de 10 congresistas de los pueblos indígenas de la Amazonía en el congreso de la República; para lo cual se deberá establecer un proceso electoral único interno para los pueblos indígenas de la Amazonía.
Acción L2.15	Evitar la existencia de autoridades políticas designadas por el gobierno como gobernadores, tenientes gobernadores y agentes municipales en las comunidades indígenas de la Amazonía ya que estas cuentan con su propia organización política y de administración de justicia. Sin embargo se deberá respetar la designación de los Registradores Civiles en las comunidades estratégicas que la población lo requiere.
Acción L2.16	Modificar el régimen de elecciones de gobiernos locales y regionales a fin de eliminar la cuota actual de participación de los pueblos indígenas en los gobiernos locales y regionales, ya que esto conlleva a la división de los pueblos indígenas por los partidos políticos, debilitando de esta manera su participación democrática como pueblos.

⁷ Según el artículo 2 de la Resolución Suprema N° 117-2009-PCM mediante la cual se constituyó el GNC, el INDEPA prestaba apoyo administrativo, sin embargo, ello quedó sin efecto en agosto de 2009 por el artículo 1 de la Resolución Suprema N° 211-2009-PCM que modifica la Resolución Suprema N° 117-2009-PCM. Ello no significó la abstracción de la obligación del INDEPA en presentar su informe anual ante la Presidencia del Congreso de la República.

Acción L2.17	Incluir en los programas de defensoría del pueblo profesionales indígenas, así mismo en las oficinas descentralizadas deberán contar con representantes de los pueblos que puedan entender el idioma de los propios pueblos, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
--------------	---

Fuente: Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico Mesa N° 4 del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos creado por Decreto Supremo N° 117-2009-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 221-2009-PCM en diciembre 2009.

Luego de ello, el INDEPA siguió con sus múltiples modificaciones que perjudicaron al fortalecimiento de la institucionalidad indígena en el país. En febrero de 2010 se adscribe el INDEPA a la PCM (D.S N° 022-2010-PCM), dos meses después lo califica como un Organismo Público Técnico Especializado (Decreto Supremo N° 048-2010-PCM). En julio de 2010 mediante Ley N° 29565 *Ley de Creación del Ministerio de Cultura*, se adscribe el INDEPA al Ministerio de Cultura (artículo 11). En septiembre de 2010 por D.S N° 001-2010-MC y modificado por el D.S N° 002-2010-MC en octubre de 2010 se aprueba la fusión bajo la modalidad de absorción del INDEPA al Ministerio de Cultura (artículo 1.1, literal b).

Paralelamente a este proceso, en agosto de 2010 la *Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico* fue actualizada por el Ministerio de Agricultura-MINAG, por ser la entidad encargada de presidir el GNC⁸, a través de una matriz de seguimiento que posteriormente fue remitida a la PCM y a las entidades del Estado responsables de su implementación. En diciembre de 2010 mediante D.S N° 107-2010-PCM se constituyó la *Comisión Multisectorial encargada del seguimiento y facilitación del cumplimiento de acuerdos que resultaron del GNC*, adscrita al MINAG, encargada de elaborar las propuestas de implementación de esos acuerdos.⁹

Luego, mediante R.M. N° 006-2011-MC de fecha 12 de enero de 2011 se aprueba el Manual Operativo de la Unidad Ejecutora 1368 MC-INDEPA y el 26 de enero mediante R.M N° 039-2011-MC se precisa que el INDEPA es la Unidad Ejecutora N° 004 del Ministerio de Cultura.¹⁰ En mayo del mismo año, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Cultura (D.S. N° 001-2011-MC), el cual derogó el Manual Operativo del INDEPA y transfirió sus funciones al Viceministerio de Interculturalidad.¹¹

⁸ De acuerdo a lo que señala la Resolución Suprema N° 211-2009-PCM de agosto del 2009 la cual modifica la Resolución Suprema N° 117-2009-PCM mediante la cual se constituyó el GNC.

⁹ Estuvo conformada por un representante del Ministerio de Cultura (quien la preside), Ministerio del Ambiente, Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, Consejo Interregional Amazónico – CIAM; representantes de los Gobiernos Regionales y de las comunidades nativas a través de sus organizaciones representativas nacionales. Las organizaciones regionales participaron en los Comités Regionales.

¹⁰ Las Unidades Ejecutoras tienen funciones de índole presupuestal y financiera establecidas en el artículo 6 de la Ley N° 28112 *Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público*. Asimismo, en el artículo 30 de la LOPE señala que estas unidades ejercen funciones de ámbito nacional y se crean cuando existen las siguientes condiciones: 1) se requiera una entidad con administración propia, debido a que la magnitud de sus operaciones es significativa o 2) se requiera una entidad dedicada a la prestación de servicios específicos. Asimismo, tienen estas 4 características: 1) se encuentran sujetos a los lineamientos técnicos del Sector del que dependen y la formulación de sus objetivos o estrategias es coordinada con estos, 2) su política de gasto es aprobada por la entidad de la que dependen en el marco de la política general de gobierno, 3) no tienen funciones normativas, salvo que estén previstas en su norma de creación, o le fueran delegadas expresamente por el Ministerio del cual dependen, 4) están dirigidos por un Jefe, cuyo cargo es de confianza. Por excepción, podrán contar con un Consejo Directivo, cuando atiendan asuntos de carácter multisectorial. En estos casos, su Consejo Directivo estará integrado solo por los Ministros o los representantes de los sectores correspondientes.

¹¹ Sobre ello, el Informe N° 105-2012-INDEPA/OT INST explica lo siguiente: mediante Memorando N° 208-2011-VMI-MC de diciembre de 2011, el Viceministerio de Interculturalidad encarga a la UE N° 004-INDEPA las siguientes líneas de trabajo para su Despacho: a) apoyo técnico a la implementación del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos indígenas reconocido en el Convenio 169 de la OIT, b) apoyo técnico al desarrollo de políticas sobre protección y defensa de los Pueblos indígenas en situación de Aislamiento y Contacto Inicial, c) desarrollo de propuestas en materia de Institucionalidad Estatal sobre Pueblos Indígenas. En enero de 2012 mediante la Resolución Jefatural N° 001-2012-INDEPA/J se aprueba la Directiva N° 001-2012-INDEPA/J que regula la organización funcional de INDEPA. Por ello, se constituyen 3 oficinas técnicas en nombre de las líneas de trabajo encargadas por el Viceministerio de Interculturalidad. Mediante Memorando N° 140-2012-VMI/MC de julio de 2012 el Viceministerio de Interculturalidad especificó los encargos para estas oficinas. La Oficina Técnica de Implementación de Derecho a la Consulta presta apoyo técnico a la implementación del derecho a la consulta previa y se encarga de elaborar informes sobre promoción del diálogo intercultural en los casos de conflictividad social que implique a pueblos indígenas. La Oficina Técnica de Protección a Pueblos Indígenas en situaciones Aislamiento y en Contacto Inicial

Durante ese proceso, la PCM se encargó de la matriz de seguimiento de los acuerdos de la Mesa N° 4, realizada por el MINAG, desde una perspectiva de prevención de conflictos sociales. Por ello, se firmaron los acuerdos del Acta de Satipo del “I Encuentro Macro Regional de los Pueblos indígenas de la Selva Central para la Inclusión Social”, celebrada el 24 y 25 de febrero de 2012, en donde se acordó que el Viceministerio de Interculturalidad construiría de manera participativa la propuesta de institucionalidad indígena. En el Informe N° 067-2012-MC-VMI-INDEPA/OT INST de junio del 2012 se pone en conocimiento la información proporcionada por Wilmer Vilca de la Oficina de Gestión de Conflictos Social de la PCM, indicando que la PCM se encuentra a la espera que el Ministerio de Cultura se encargue del seguimiento de acuerdos de la Mesa N° 4 del GNC.¹²

Una de las funciones del INDEPA, como se ha señalado anteriormente, fue remitir anualmente un informe a la Presidencia del Congreso sobre sus avances en cuanto sus políticas de desarrollo a los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano. En ese sentido, debido a que las funciones y acciones específicas señaladas en la Ley de creación del INDEPA se integraron a las demás señaladas para el Viceministerio de Interculturalidad en la Ley de creación del Ministerio de Cultura, las mismas que son desarrolladas por su ROF, le compete al Viceministerio ahora realizar el seguimiento a la implementación de la *Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico*, incluido dentro del informe anual que le corresponde presentar a la Presidencia del Congreso de la República.¹³

Estos acuerdos son de real importancia y es necesario el monitoreo del cumplimiento del documento, no sólo lo referido a la institucionalidad indígena, pues implica una serie de asuntos prioritarios para los pueblos indígenas. Las organizaciones indígenas deben exigir un avance respecto a esas acciones y las nuevas propuestas de institucionalidad indígena deben incluir el desarrollo de este Plan que fue elaborado en consenso con múltiples actores de nuestro país.

1.1.3.- En la actualidad

Lo más cercano al desarrollo de la institucionalidad indígena es el trabajo que viene realizando el Viceministerio de Interculturalidad. La fusión por absorción del INDEPA con el Ministerio de Cultura, junto con otros cambios, ha puesto en tela de juicio su autonomía, la participación indígena en dicha institucionalidad, así como su carácter transectorial. Cabe mencionar que la Ley del Derecho a la Consulta Previa (Ley N° 29785) no otorga ninguna competencia específica al INDEPA.

El Reglamento de la Ley (D.S. N° 001-2012-MC) identifica al Viceministerio de Interculturalidad como el ente encargado de concertar, articular y coordinar la política estatal de implementación del derecho a la consulta. Precisamente, uno de los procesos que ha tenido las mayores críticas por las organizaciones de la sociedad ha sido el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta.¹⁴ Por ejemplo, en la Comisión Multisectorial creada para la elaboración del reglamento no se garantizó la adecuada representatividad de las organizaciones indígenas, pues no se integró a las regionales. En los 7 Talleres Macro Regionales de Evaluación Interna, la publicidad del proyecto de ley recayó sobre las organizaciones indígenas y los líderes

realiza las labores de Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial Ley N° 28736, así como la elaboración de documentos para los órganos de línea del Viceministerio de Interculturalidad. La Oficina Técnica de Institucionalidad Estatal Sobre Pueblos Indígenas brinda asesoría técnica a las propuestas de institucionalidad. Estas oficinas realizan sus actividades de acuerdo a los lineamientos e instrucciones de los órganos de línea del Viceministerio de Interculturalidad y las reportan a la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos.

¹² Informe N° 105-2012-INDEPA/OT INST del 27 de septiembre de 2012.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Mediante Resolución Suprema N° 337-2011-PCM, la PCM creó la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal, con el objeto de emitir un informe a través del cual se proponga el proyecto de Reglamento de la Ley de Consulta Previa. En ella se detalla que estará integrada por 15 representantes por parte del Estado y 6 organizaciones indígenas de alcance nacional.

no contaron con las condiciones logísticas, metodológicas y de autonomía necesarias para conocer el marco legal de la consulta y la propuesta de reglamento que había elaborado el Viceministerio.¹⁵

Durante el Encuentro Nacional o el proceso de diálogo intercultural, las organizaciones indígenas participantes concluyeron que algunos artículos de la Ley eran inconstitucionales, por lo que exigían su modificatoria dentro de un plazo razonable y señalaron que había un interés de las autoridades por acelerar esta etapa. Sin embargo, se continuó con el proceso y ante la falta de garantías para que las propuestas de las organizaciones indígenas sean incluidas en el futuro reglamento, 4 organizaciones (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana- AIDSESP, Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería-CONACAMI, Confederación Nacional Agraria-CNA, Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú-ONAMIAP) se retiraron, quedando sólo dos: Confederación Campesina del Perú - CCP y Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú - CONAP. Ante ello, el Estado hizo poco para poder incorporar nuevamente a las organizaciones indígenas.

Aun estando CCP y CONAP dentro de la última fase del proceso de reglamentación, estas manifestaron públicamente que sus acuerdos no fueron incorporados dentro del reglamento.¹⁶ Sus propuestas fueron modificadas en la última redacción del documento, a pesar que fueron consensuados durante el proceso previo. Según el Convenio 169 y la propia Ley de Consulta, los acuerdos arribados deben de respetarse en la redacción final de los artículos de la norma a aprobarse, transgrediendo esto en los hechos.

Otro proceso criticado es el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI). La falta de claridad de una política y fortaleza institucional en la materia, ha originado que se permitan operaciones de petroleras en territorios intangibles de estos pueblos. El Ministerio de Energía y Minas (MINEM) sigue permitiendo más operaciones dentro del lote 88, superpuesto a la “Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros” (RTKN), a pesar que el D.S. 028-2003-AG lo prohíbe.

Respecto al proceso de adecuación de las Reservas Territoriales a Reservas Indígenas, se evidencia la falta de voluntad política por modificar el marco legal existente deficiente de protección a estos pueblos. La Ley N° 28736 *Ley para la protección de Pueblos indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial* y su Reglamento, establecen adecuar las Reservas Territoriales existentes a Reservas Indígenas. Esta Ley a diferencia del D.S. N° 028-2003-AG, permite actividades económicas y el otorgamiento de derechos para aprovechamiento de recursos naturales en las que vendrían a ser Reservas Indígenas, mediante la declaración de interés nacional de la inversión y la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) respectivo (artículo 5).

En ese sentido, al realizarse la adecuación de RTKN a Reserva Indígena, ésta se encontraría bajo los alcances de la Ley N° 28736, debilitándose sus niveles de protección existentes y abriendo la posibilidad de más lotes de hidrocarburos dentro de la Reserva. Continuar con el proceso de adecuación de las Reservas, sin la participación efectiva de las organizaciones indígenas y sin incorporar el principio de intangibilidad de los territorios de los PIACI, podría significar un grave peligro para ellos. Además, confirmaría que las autoridades optan por continuar con el proceso legal formal, antes que realizar un análisis extenso sobre el desarrollo de estos pueblos. Lo que permitiría que los intereses para seguir promoviendo actividades extractivas,

¹⁵ Las irregularidades del proceso se encuentran analizados en el libro “*Análisis Crítico de la Consulta en el Perú. Informes sobre el Proceso de Reglamentación de la Ley de Consulta y del Reglamento*” elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en diciembre de 2012.

¹⁶ Nota de Prensa de la Confederación Campesina del Perú, en: <http://lamula.pe/2012/03/02/nota-de-prensa-de-la-confederacion-campesina-del-peru-ccp-2/cepesrural>. CONAP expresa su disconformidad con el Reglamento de la Ley de Consulta, en: <http://servindi.org/actualidad/62673> y <http://www.caaap.org.pe/home/noticias/469-conap-expresa-su-disconformidad-con-el-reglamento-de-la-ley-de-consulta.html>. El Reglamento de la Ley de Consulta no está consensuado: <http://lamula.pe/2012/03/06/%E2%80%99El-reglamento-de-la-ley-de-consulta-no-esta-consensuado%E2%80%9D/Servindi>

especialmente hidrocarburos en la Amazonía peruana, estén por encima de los avances legales de protección a estos pueblos.

El último proceso criticado es la formación del Grupo de Trabajo sobre Institucionalidad Pública en materia de Pueblos Indígenas, creado al interior del Viceministerio de Interculturalidad (R.M. N° 361-2012-MC). Este espacio no fue consultado con los pueblos indígenas a nivel nacional ni regional, no tiene carácter vinculante, los pueblos no tienen poder de decisión, no hay presencia multisectorial para definir prioridades transversales para ellos y no tiene un rango político ni administrativo que posibilite la toma de decisiones entre los pueblos indígenas con el Poder Ejecutivo. Tampoco hay avances para modificar nuestra legislación nacional con el fin de instaurar una institución con las características que los pueblos demandan.

Por otro lado, los sectores del Poder Ejecutivo, por medio de una oficina o programa abordan ciertas necesidades de los pueblos indígenas. También han empezado a crear nuevos espacios de diversa jerarquía ajustados a las coyunturas. Sin bien tienen dentro de sus estructuras al menos un órgano de atención a la temática indígena, la mayoría de ellos no son especializados en el tema. Algunos de estos espacios son: la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial o la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad dentro de la PCM, el Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Dirección General de Desplazados y Cultura de Paz del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural del Ministerio de Educación o el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural y el Programa de Agua y Saneamiento en Amazonía Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

A nivel regional también se han generado espacios para incorporar la participación indígena. A pesar de que el Viceministerio de Interculturalidad no ha construido políticas sectoriales con la finalidad que se implementen en coordinación con las autoridades regionales y locales, ello no ha sido impedimento para que los gobiernos regionales dentro del marco de sus competencias implementen una estructura orgánica que corresponda a los mandatos del Convenio 169 de la OIT.¹⁷

Gobierno Regional	Gerencia Regional	Área vinculada a la realidad indígena	Pueblo Indígena del funcionario encargado	Personal aprobado en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP)	Personal a la fecha
Amazonas	Desarrollo Económico	Subgerencia de Comunidades Campesinas y Nativas	Awajún	4	2
Ancash	Desarrollo Económico	Subgerencia de Comunidades Campesinas y Asuntos Rurales	Quechua	0	1
Cusco	Desarrollo Social	Subgerencia de Comunidades Andinas y Amazónicas	Quechua	3	10
Huancavelica	Desarrollo Social	Subgerencia de Comunidades Campesinas y Participación Ciudadana	-	6	6
Loreto	Desarrollo Social	Subgerencia de Nacionalidades Indígenas	No pertenece a ninguno	4	15
Madre de Dios	Desarrollo Social	Subgerencia de Participación Ciudadana y Comunidades Nativas	Amarakaeri	7	6
Pasco	Desarrollo Social	Subgerencia de Asuntos Andinos y Amazónicos	Quechua	5	2
San Martín	Desarrollo Social	Oficina Regional de Desarrollo de los Pueblos indígenas de San Martín (ORDEPISAM)	Kechwa	3	3
Ucayali	Desarrollo Social	Instituto Nacional de Desarrollo de las Comunidades Nativas (IRDECON)	Shipibo	6	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe N° 115-20012-INDEPA/OT INST.

Siguiendo con ello, son 9 gobiernos regionales de las 25 regiones del país que cuentan con una instancia regional en materia indígena, pero con diferente naturaleza jurídica. Estos presentan problemas presupuestales y de recursos humanos, que han sido suplidos gestionando recursos con actores privados. Eso se explica en el caso del Gobierno Regional de San Martín que cuenta con un convenio interinstitucional

¹⁷ Información extraída del Informe N° 115-20012-INDEPA/OT INST de la Unidad Ejecutora N° 4: INDEPA.

con la ONG Amazónicas por la Amazonía (AMPA) para cubrir el personal de ORDEPISAM. Este caso es interesante, porque dicho espacio está conformado por un representante de cada etnia indígena de San Martín. La elección se inicia cuando el Gobierno Regional comunica a las federaciones indígenas para que inicien su proceso de postulación conforme a sus costumbres, que acaba con la entrega del candidato al gobierno regional.¹⁸

Las fuentes de financiamiento tienen implicancia directa en la formulación u ejecución de políticas públicas en materia indígena, por ello es importante que estos espacios tengan presupuestos suficientes para poder implementarlas. Estas instancias tampoco tienen mecanismos de control y monitoreo por parte de los ciudadanos, existe descoordinación entre las gerencias regionales para abordar esta problemática y la designación de dirigentes indígenas en muchos casos han servido para calmar las protestas sociales, elementos que han permitido que no puedan ser modelos de éxito.

1.2.- Institucionalidad Indígena en América Latina

Un documento que exige el reconocimiento de la institucionalidad indígena en las estructuras de los Estados es la Declaración de Brasilia, que fue resultado de la Primera Reunión Intergubernamental del Fondo Indígena (Brasilia, noviembre de 2004). En el documento se señala que desde la década de 1980 se han empezado a originar cambios en los Estados para tratar los asuntos de interés de los pueblos indígenas, sin embargo, aún hay necesidad de construir un mayor avance en la materia. De este modo, los elementos necesarios serían:

“- La creación de ministerios, viceministerios, agencias estatales y comisiones especializadas en los asuntos indígenas.

- La creación de espacios institucionales, instancias y procedimientos de coordinación intersectorial de las políticas con incidencia en las poblaciones indígenas, así como más recientemente, la búsqueda por dotar de mayor pertinencia cultural a las políticas dirigidas al conjunto de la población.

- La definición de políticas específicas dirigidas a los Pueblos Indígenas, en materia de salud, educación, fomento productivo, habitabilidad, tierras, acceso y gestión de recursos naturales, entre otras; y la realización de esfuerzos cada vez más sistemáticos por dotarse de información pertinente sobre la situación de los Pueblos Indígenas, como instrumento para la toma de decisiones de política pública.

- La creación de mecanismos de financiamiento de las políticas indígenas, algunos de los cuales consagrados a través de instrumentos legales.

*- La incorporación de nuevos enfoques conceptuales y metodológicos, y la creación y aplicación de procedimientos y estrategias de intervención más o menos pertinentes y particularizadas a la realidad indígena, a través de la definición e implementación de planes, programas y/o proyectos de diverso alcance, naturaleza y contenidos”.*¹⁹

Cada país ha creado diversas instituciones encargadas de velar por las prioridades indígenas. En 1948 se instaura el Instituto Nacional Indigenista de México y en el 2003 se disuelve para transformarse en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuyo director general tiene rango de Ministro. En 1953 Chile crea la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN) para luego en 1993 constituir la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) con representación indígena paritaria, dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación. También en este país desde el 2002 existe la Comisión Asesora Presidencial para la Coordinación de Políticas y Programas Indígenas, con coordinación intersectorial y la participación de diversos viceministerios.²⁰

¹⁸ Ibíd.

¹⁹ Fondo Indígena (2004).

²⁰ Zuñiga Navarro (2007).

En 1985 se crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) en Argentina dentro del Ministerio de Desarrollo Social, conformado por dos órganos consultivos: el Consejo de Coordinación integrado por delegados ministeriales y de los gobiernos regionales con población indígena, y representantes elegidos por las comunidades indígenas, designados a través del Consejo de Participación Indígena integrado por delegados de provincias y pueblos indígenas elegidos en asambleas comunitarias. En Bolivia en 1993 se crea el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO), en Ecuador existe el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos indígenas del Ecuador (CODENPE) con representación indígena paritaria, cuyo Secretario Ejecutivo tiene rango de Ministro y en Paraguay el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) es una entidad autónoma que se vincula al ejecutivo a través del Ministerio de Educación.²¹

En Venezuela existe la Comisión Guacaipuro adscrita al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. A partir de este espacio se ha creado la Comisión Presidencial de Atención a los Pueblos indígenas y diversas Direcciones dentro de los Ministerios. En Panamá se ha instituido el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, dependiente del Ministerio de la Presidencia, con el objeto de revisar, aprobar y dar seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo Indígena, elaborado directamente por organizaciones indígenas. En Colombia se tiene una Dirección de Etnias dentro del Ministerio del Interior y de Justicia, como órgano coordinador ministerial para la definición de políticas para los pueblos y en Brasil la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) vinculada al Ministerio de Justicia.²²

En Guatemala existe el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), Órgano Nacional Desconcentrado dependiente de la Presidencia de la República, con representación indígena paritaria. Este país también ha creado otras instituciones como la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, la Defensoría de la Mujer Indígena, la Comisión Presidencial Contra el Racismo hacia los Pueblos indígenas y distintos Departamentos de Asuntos Indígenas al interior de los ministerios.²³

Las experiencias en América Latina muestran que se han formado tres grados distintos de participación: 1) instancias de carácter paritario y vinculante, 2) instancias de integración paritaria y carácter consultivo, 3) instancias consultivas que son integradas exclusivamente por representación indígena. Los elementos en común son: dependencia directa con los más altos niveles de la jerarquía estatal, coordinación de políticas multisectoriales dirigidas por la institución especializada, transversalidad y especialización en la elaboración de políticas públicas con participación indígena, representación al menos paritaria entre indígenas y Estado, relación con varios niveles de gobierno. A pesar de estos avances, todavía existe la necesidad de profundizar la participación de pueblos indígenas en la gestión de políticas públicas e institucionalidad de los Estados.

Por otro lado, la región andina ha atravesado en los último 10 años un periodo de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas expresados es reformas constitucionales como la Constitución de Colombia con modificaciones realizadas en el 2005, la Constitución de Ecuador aprobada en el 2008 y la Constitución Plurinacional de Bolivia aprobada en el 2009. Por último, desde setiembre del 2007 la Comunidad Andina formó un Consejo de Consultivo de los Pueblos Indígenas como un órgano de asesoramiento político, social, económico y cultural de la integración subregional para la afectación a las poblaciones indígenas. Este Consejo está integrado por un delegado indígena de cada Estado, elegido entre las organizaciones indígenas nacionales de acuerdo a los procedimientos establecidos en cada Estado.

1.3.- Contexto Internacional

A nivel internacional existen muchos ejemplos sobre incorporación de las poblaciones indígenas en la toma de decisiones y en las estructuras de los Estados. El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011) ha considerado varios

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*

factores para visualizar cuáles han sido las mejores prácticas de participación efectiva indígena en el Estado. Estos factores son los siguientes:

- Permite y mejora la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones
- Permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que los afectan
- Hace efectivo el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación
- Incluye, cuando corresponda, procedimientos y/o procesos de consulta bien estructurados para obtener su consentimiento libre, previo e informado

Existen dos formas de poder reconocer esta participación efectiva en las estructuras políticas y normativas del Estado. La primera versa sobre el reconocimiento de las formas representativas de toma de decisiones en base a la autonomía sobre derechos o territorios demarcados. La segunda se liga a la integración de los mismos pueblos en las instituciones y procesos de decisión estatal que los afectan. Dentro de esta posibilidad, hay un tercer camino, llamado sistema híbrido de gobernanza, por integrar la primera y segunda forma o por tener además de reconocimiento de autonomías, también el ejercicio de la codecisión entre Estado y pueblos indígenas.

El reconocimiento y mantenimiento de los procesos internos de adopción de decisiones de las instituciones indígenas se encuentran consagrados en los artículos 5, 20 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Esto facilita la participación indígena en los asuntos públicos en concordancia con su concepto de gobernanza. Un primer ejemplo, es el referido a la gestión de los recursos de los territorios de conservación indígenas, en donde las comunidades y autoridades respetan los procesos de adopción de decisiones y los conocimientos tradicionales indígenas. En Indonesia y en Nueva Zelanda existen instituciones indígenas que organizan a las comunidades para tener control sobre zonas específicas para la pesca.²⁴

En Panamá existen cinco divisiones territoriales especiales (comarcas) que gozan de autonomía administrativa y la ejercen mediante consejos generales tradicionales, regionales y locales. Las comarcas adoptan sus propias decisiones relativas a cuestiones culturales, económicas y políticas que les afectan y supervisan sus derechos, de acuerdo a lo estipulado en la Constitución y en las leyes. En Estados Unidos muchas naciones de indios americanos mantienen una soberanía territorial residual. Según el derecho constitucional estadounidense, estos pueblos pueden formular leyes y tener sus propios sistemas jurídicos, pero el Congreso puede derogar esas legislaciones. En Canadá varias naciones originarias han suscrito acuerdos de reivindicaciones territoriales con el Gobierno Federal y con los Gobiernos Provinciales para ejercer autogobierno en cuestiones de salud, cultura, educación, tierras y recursos en sus territorios.²⁵

Los Parlamentos Sami de Noruega, Suecia y Finlandia creados en 1989, 1992 y 1995 respectivamente, son órganos asesores representativos indígenas que tienen como objetivo facilitar las consultas con el pueblo Sami sobre políticas, directrices, programas, proyectos, entre otros. En Filipinas, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997 ha creado un organismo consultivo formado por representantes indígenas para asesorar a la Comisión Nacional de los Pueblos indígenas en diversos temas. En 2003, la Comisión adoptó el establecimiento de estos organismos consultivos a nivel regional, provincial y comunal para celebrar consultas específicas. Otro caso referido a órganos consultivos es el de Nueva Caledonia, en donde la ley exige que el Congreso consulte al Senado Consuetudinario, formado por Senadores Canacos (pueblos originarios) de las zonas consuetudinarias, sobre leyes o políticas que los afecten. Así, el Congreso debe reconsiderar su decisión y aplica su posición, tras saber los resultados de este Senado.²⁶

Existen otros casos referidos al reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas, de acuerdo a los artículos 5, 27, 34 y 40 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas y a los artículos 8 y 9 del

²⁴ Mecanismo de Expertos (2011)

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Ibíd.*

Convenio N° 169 de la OIT. En Bangladesh, Chittagong Hill Tracts tiene un ordenamiento jurídico y administrativo independiente y distinto al de otras partes del país. Las instituciones de justicia tradicionales complementan a las del Estado, reconociéndolas en cuestiones familiares consuetudinarias y en algunos derechos de tierras y recursos naturales. Asimismo, la Constitución de México reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, sobre la elección y el ejercicio de sus propias formas de gestión de los asuntos públicos (artículo 2).²⁷

En este reconocimiento de la participación indígena y en general del avance progresivo del respeto a los derechos de los pueblos indígenas, diferentes organismos de las Naciones Unidas han emitido diversos pronunciamientos y recomendaciones a los Estados frente a los conflictos originados en los Estados, como el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Además, la Corte Interamericana ha realizado una interpretación extensiva sobre la Convención Americana y sobre todos los instrumentos internacionales de derechos humanos que soportan los derechos de los pueblos indígenas emitiendo diferentes sentencias desde el 2001.

II.- DIAGNÓSTICO

2.1.- Institucionalidad del Estado peruano

El régimen político que caracteriza al país es el democrático representativo, estructurado en base a un conjunto de instituciones que regulan las relaciones de poder, patrones que determinan los canales de acceso a los cargos públicos, la división de poderes y el Estado de Derecho (basado en la Constitución y en el respeto de los derechos fundamentales) que garantiza la universalidad de la ley. Existen diversas libertades sociales, económicas y políticas como la libre asociación, expresión, participación y disponibilidad de información. Asimismo, aunque la tradición del país se ha basado en regímenes cívicos-militares autoritarios, el régimen es catalogado como pluralista y por poseer un sistema de controles, balances y contrapesos.

El Estado peruano se organiza institucionalmente a través de un gobierno central, gobiernos regionales, gobiernos locales, órganos constitucionales y administración pública en general. La base de ello es una serie de principios como: democracia, representación, república, unidad, soberanía, economía social de mercado, pluralismo económico y descentralización. La descentralización regional es entendida como un proceso en el que los gobiernos regionales poco a poco van adquiriendo autonomía económica y administrativa. Sin embargo, actualmente las regiones son los mismos departamentos.

El sistema de gobierno es de carácter presidencialista, aunque algunos autores lo han denominado como semi-presidencialista o régimen mixto, debido a que conviven características de regímenes parlamentarios en un sistema presidencial. Estas características mixtas existían en la Constitución de 1979 y siguen presentes en la Constitución de 1993.²⁸ El gobierno central está representado por los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

El Poder Ejecutivo es el encargado de dirigir y ejecutar las políticas nacionales del país. Está conformado por el Presidente, el Consejo de Ministros, Presidencia de Consejo de Ministros, Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo. El Presidente es elegido por voto popular y directo, su período presidencial es limitado de 5 años, dirige y aprueba la política general del Gobierno en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo, es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú. Además, elige a sus ministros y estos pueden ser destituidos por éste o por el Congreso de la República, también es

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Bernales y Otárola (1997:48-50).

políticamente irresponsable, debido a que el Primer Ministro es quien carga con la responsabilidad política.²⁹

El Consejo de Ministros³⁰ está integrado por el Presidente de la República y los Ministros de Estado.³¹ La existencia del Premier como Jefe de Gabinete representa una característica parlamentaria y su responsabilidad política en el gobierno aumenta el poder político del Presidente. Los mecanismos de interpelación, la cuestión de confianza y el voto de censura de los ministros también son característicos de sistemas parlamentarios.

El Poder Legislativo está representado por el Congreso de la República. Este es unicameral y posee 3 funciones principales: legislativa, fiscalización, control. El Congreso puede censurar a todo el gabinete ministerial con 61 votos, cuando lo censura dos veces consecutivas, el Presidente puede cerrarlo, con lo que se evidencia claramente el poder del Presidente. Así, el sistema peruano es calificado como un sistema atípico que exagera la figura del Presidente, rompiendo con el equilibrio de poderes. La concentración excesiva de poder y de capacidades autónomas de decisión del Presidente en detrimento del Congreso, han dado luz a diversos conflictos en la actualidad. El Congreso es obligado a actuar de manera que su funciones son minimizadas, ejemplo de ello son las delegaciones legislativas al Presidente y la atribución de dictar decretos de urgencia con fuerza de ley en materia económica y financiera.³²

El Poder Judicial es jerarquizado, unitario y se encuentra encargado de administrar justicia. Se encuentra estructurado por la Corte Suprema de Justicia de jurisdicción nacional, organizada en Salas, Cortes Superiores de Justicia en distritos judiciales organizados en Salas, Juzgados Especializados y Mixtos en provincias (pueden ser civiles, penales, de trabajo, agrarios y de familia), Juzgados de Paz Letrados en las ciudades o poblaciones de su sede y Juzgados de Paz. También lo conforman otras entidades como el Tribunal Constitucional, órgano de control de la Constitución, el Consejo Nacional de la Magistratura que se encarga de la selección u el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando provienen de elección popular y el Fuero Militar para juzgar delitos de función. En el caso de las funciones jurisdiccionales de las comunidades campesinas y nativas, se le reconocen competencias en ciertos derechos en coordinación permanente con los jueces de paz y la policía.

De este modo, existen varios problemas dentro del sistema representativo peruano. La relación directa del Presidente con el Premier posibilita una dependencia que no permite la transparencia política. La centralidad en la figura presidencial puede generar una polarización extrema, pues es el líder del partido ganador, volviendo rígido el proceso político. Asimismo, el Ejecutivo concentra la creación de las políticas nacionales en la PCM, órgano que origina un conflicto con la autonomía política de los gobiernos regionales y que no ha adquirido gran funcionalidad por ser un espacio que recoge lo que no se ha examinado a nivel sectorial y organizativo del Estado.³³ De otro lado, el Poder Judicial tiene una dificultad, pues su presupuesto está determinado por el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que significa que es controlado por el Poder Ejecutivo. Así, no se establece una real división en los tres poderes del Estado.

El parlamento peruano presenta una crisis de representación por la ineficiencia en la creación de normas jurídicas importantes, por casos de corrupción y transfuguismo. Ello ocasiona que la población lo perciba

²⁹ Pease (2010: 10-11).

³⁰ Liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), recayendo en el Primer Ministro.

³¹ Actualmente, son 18 ministerios que forman parte del Poder Ejecutivo: Ministerio de Agricultura (MINAG), Ministerio del Ambiente (MINAG), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), Ministerio de Cultura (MCULTURA), Ministerio de Defensa (MINDEF), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio del Interior (MININTER), Ministerio de Justicia (MINJUS), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de la Producción (PRODUCE), Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (VIVIENDA).

³² Bernal y Otárola (1997: 48-50).

³³ Pease (2010: 10-14).

como un órgano alejado de la problemática nacional. La poca cultura parlamentaria y transparencia de los representantes ha producido una gran desconfianza hacia esta institución. La inefectiva función legislativa y su poca publicidad visualizan al Congreso como un órgano lento e incapaz de adoptar decisiones, las que son adoptadas por el Ejecutivo. Este dualismo ha posibilitado la duplicación de leyes o la propia inestabilidad política.³⁴

Dentro del Congreso existe una Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, encargada de discutir los temas que afecten a los pueblos indígenas. Su eficacia es relativa, pues la poca representación de los pueblos amazónicos y andinos dentro del Congreso dificulta que esta comisión pueda encargarse de los temas vitales para estos pueblos. Tampoco existen escaños específicos para pueblos indígenas con el fin de posibilitar la representación indígena dentro del poder legislativo. Esto tendría que ser estructurado en el sistema electoral.

Nuestro sistema electoral se compone por mecanismos e instituciones que garantizan la conversión de votos en escaños. Se caracteriza por ser proporcional plurinominal, lo que quiere decir que existen circunscripciones múltiples definidas por el territorio político-administrativo del país. Las elecciones son competitivas, periódicas cada 5 años, que comprenden a las presidenciales y a las parlamentarias, siendo simultaneas. Las elecciones presidenciales se rigen bajo la regla de un sólo ganador y de “todo al ganador”, aplicando la segunda vuelta para los dos más votados. Asimismo, estas se realizan por lista cerrada y no bloqueada con voto preferencial. El método de conteo de votos es el denominado “cifra repartidora” y se aplica la valla electoral. Por último, todos los adultos tienen derecho a votar y postular a puestos políticos.

Antes de 1993 el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se encargaba de las funciones administrativas y jurisdiccionales de las elecciones en el país. Ese año se produce una reforma electoral en la que se establecen nuevos organismos que posibilitaron la división de funciones en los procesos de elección, como la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Ambos organismos junto al JNE ahora son parte del sistema electoral, lo que posibilita la división y transparencia entre el proceso administrativo y el jurídico.

El sistema electoral sólo fija la cuota del 15% para la población indígena en las listas de candidatos. La *Ley Orgánica de Elecciones* (Ley N° 26859) no establece mecanismos directos de participación de las organizaciones indígenas o de los pueblos indígenas. A diferencia de la *Ley de Elecciones Regionales* (Ley N° 27683) y la *Ley de Elecciones Municipales* (Ley N° 26864) que sí permiten la participación de los movimientos sociales en las elecciones, en donde se pueden insertar las organizaciones indígenas de carácter regional o local. Esto no es suficiente para que los pueblos indígenas puedan participar de manera directa de los mecanismos de representación que existen en el Estado, pues no hay un reconocimiento real de sus formas de representación y organizaciones dentro de este marco normativo.

Nuestro sistema de partidos se caracteriza por la existencia de más de cinco partidos a nivel nacional, conocido como multipartidismo extremo. Mediante la *Ley de Partidos Políticos* (Ley N° 28094) los partidos políticos siguen una serie de requisitos indispensables para que puedan participar en las elecciones periódicas del país. No obstante, la existencia de múltiples partidos que no cuentan con bases, programas, planes de gobierno a largo plazo y una organización profunda dificulta el ejercicio de la representación. Este sistema no tiene una relación con el movimiento indígena nacional, lo que no ha permitido institucionalizar sus demandas. Las organizaciones indígenas no pueden participar en las elecciones, sólo a través de la conformación de un partido político. Lo que limita el ejercicio de los derechos políticos que puedan ejercer y la participación misma.

De acuerdo a lo señalado, el régimen político peruano tiene varios límites en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. No existe una institución especializada en materia de pueblos indígenas que ostente una representación de los mismos pueblos o de alto rango de decisión. En la

³⁴ Bernales (2001:24 – 40).

Constitución Política no están reconocidos plenamente los derechos colectivos de los pueblos. En 1993 se eliminó de la Constitución el carácter inembargable, inalienable e imprescriptible³⁵ de las tierras comunales indígenas. En los últimos años, más que una real apertura a las formas de protesta o a la participación de minorías culturales, se ha incrementado la represión a la participación política y social.

Respecto a la estructura organizacional de los gobiernos regionales, esta se compone por la superposición de tres normas dispuestas para el proceso de descentralización iniciado en el 2002. La primera, es la modificación de la Constitución Política del Perú que incorpora el Capítulo XIV de la Descentralización y establece como estructura básica del gobierno regional: el Consejo Regional, el Presidente Regional y el Consejo de Coordinación Regional. La segunda, es la Ley N° 27783 *Ley de Bases de la Descentralización* que perfecciona el modelo de la descentralización, asignando competencias exclusivas y compartidas, funciones, presupuestos y contiene algunas disposiciones sobre la organización de los gobiernos regionales, como su instalación sobre la base de los Consejos Transitorios de Administración Regional. Finalmente, la Ley N° 27867 *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* especifica la estructura organizacional regional.

En la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* no hay función, competencia, institución, espacio o políticas específicas especializadas que desarrollen los asuntos indígenas. La Administración Regional es organizada por Gerencias Regionales, Direcciones Regionales (sectoriales), proyectos especiales y órganos administrativos. Si bien existen dos gerencias, Desarrollo social y Desarrollo Económica, que vienen abordando como materia a las nacionalidades indígenas, esta no tiene un carácter transversal. De igual forma, la Ley N° 27972 *Ley Orgánica de Municipalidades*, tampoco contempla la posibilidad de participación efectiva de los pueblos indígenas. Sólo se menciona que para efectos de la participación vecinal, las municipalidades ubicadas en zonas rurales deben promoverla a través de las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales y las comunidades nativas y afroperuanas, respetando su autonomía, evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, en el marco del respeto a los derechos humanos (artículo 144).

Ante ello, se hace necesaria una reforma del Estado que implique la incorporación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, urge la modificación de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* (Ley N° 29158), pues no permite establecer un organismo público con capacidad autónoma en presupuestos, políticas y competencias. Dentro esta Ley tampoco se hace referencia a una institución especializada en asuntos indígenas. La estructura de los organismos públicos no contempla específicamente la posibilidad de que haya representación de minorías culturales, lo mismo sucede con la conformación de las comisiones multisectoriales.

El régimen representativo ha llegado a sus límites para solucionar las demandas de identidad (autodeterminación, autonomía, participación política). La exigencia de las minorías étnicas reside en reivindicar sus identidades y tradiciones culturales distintivas, que los derechos individuales proveen de forma ineficiente.³⁶ Las nuevas realidades exigen la composición de un nuevo Estado, ya no sólo construido sobre la base a una democracia representativa liberal, sino que incorpore otras culturas y naciones.

2.2.- Pueblos indígenas en el Perú

El término “indígena” se originó durante el proceso de colonización español de los países andinos. La llegada de los españoles sin conocimiento de los grupos sociales que habitaban en América hizo que los llamaran “Indios”, pensando que habían llegado a las Indias. Con la imposición del catolicismo el indio fue reconocido como “salvaje” por practicar otras religiones. Los españoles llegaron de distinta manera en los Andes y en la Amazonía, su aproximación en territorios amazónicos se dio principalmente a través de las misiones religiosas o la explotación de “riquezas”.

³⁵ Este elemento se encuentra en el artículo 89 de la Constitución de 1993, salvo en el caso de abandono.

³⁶ Kymlicka (1996).

Durante la colonia la construcción de la comunidad indígena se dio como un mundo aparte, en contraposición del mundo blanco/mestizo. La rígida estructura de castas de la época colonial excluyó al indígena de toda participación política, económica y cultural. El “indio” fue construido como un “otro” a partir de la aparición de los europeos en América. Parte del discurso del colonialismo fue construir la imagen de un “otro” completamente distinto al “no indio”, es decir al “europeo”, “español”, “criollo”, “mestizo”, generando una nueva identidad indígena, y justificando las relaciones sociales de dominación y poder. El Estado colonial creó dos Repúblicas, la de “Indios” y la de “Españoles”, fenómeno que se heredó luego de la independencia.

Así, en contraposición y resistencia, los pobladores oriundos pasaron a conformarse en “indígenas”, como demostración de su particularidad y diferencia. Posteriormente, para el proceso de independencia, las élites criollas progresivamente tomaron conciencia de sus particularidades identitarias, los recursos que disponían y su potencial político. La población indígena quedó al margen del imaginario nacional, pues las élites criollas monopolizaron la construcción del Estado, configurando un Estado nacional hegemónico y excluyente. La independencia no modificó las estructuras sociales y económicas, ni puso fin a la exclusión racial.³⁷

Durante la república el indígena fue identificado como objeto estético-literario, a la vez autónomo y auténtico. El mundo social blanco y mestizo era descrito como un mundo desestructurado, individualista, competitivo, desterritorializado, bajo la estructura del Estado que le suministraba coactivamente su unidad nacional. El mundo indígena se constituyó mediante la comunidad: el ámbito de la solidaridad, del apoyo mutuo, la relación respetuosa con la naturaleza-territorio.³⁸ En el S. XIX y S. XX se produjeron las llamadas políticas de asimilación del “indígena” al Estado-nación, a través de las aniquilaciones o del “mestizaje”. A inicios del S. XX se crearon varios espacios para integrar al “indio” a la nación, seguidamente, el Estado empezó a colonizar la Amazonía, en donde muchos pueblos fueron forzados a conformarse como comunidades para poder reclamar los derechos sobre sus territorios.

Distinto sucedió con los pueblos andinos, quienes no permanecieron al margen del Estado durante gran parte del siglo XIX, sino participaron en la formación del Estado mediante su incorporación en los ejércitos caudillistas a través de guerrillas y fueron su sostén. La profesionalización del ejército y la modernización de la infraestructura del país a partir de construcción de carreteras a las zonas rurales, propiciaron un mayor acercamiento entre los andinos y el ejército. El ejército no tenía una mentalidad de oposición a los civiles como se pensaba, ya que dependían de sus recursos. Esta perspectiva es parte del carácter “asimilacionista” del Estado- monocultural, en donde una forma de incorporar al “indígena” fue por medio del ejército. El hecho histórico de la Guerra con Chile es un ejemplo de esta relación entre el Estado y los pueblos andinos.³⁹

En los 60, a raíz de la reforma agraria, el indígena pasó a ser “campesino” en los Andes y “nativo” en la Amazonía.⁴⁰ Mientras en los Andes ser “indígena” generó una connotación negativa y dejó de identificar a las poblaciones andinas, en la Amazonía el ser “indígena” fue un símbolo de lucha por reconocimiento de derechos.⁴¹ También en los 60 las poblaciones indígenas atravesaron un proceso organizativo a nivel comunal, regional y nacional. En los 70s se inició un proceso de consolidación organizativa de los pueblos indígenas en la Amazonia, desarrollado por la combinación de tres elementos importantes: las formas

³⁷ Lynch (1976).

³⁸ Máiz (2005).

³⁹ Méndez (2006).

⁴⁰ La creación del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), el reconocimiento de los idiomas indígenas, el nombramiento del quechua como idioma oficial y el reconocimiento de las comunidades campesinas y nativas estuvieron enmarcados dentro del Plan Inca implementado durante el gobierno militar de Velasco.

⁴¹ Espinoza (2003).

culturales tradicionales, la situación de desventaja y el momento de conciencia interna sobre la propia realidad que orienta a la acción política para resolver la problemática.⁴²

La identidad indígena construida en el país fue un vehículo importante para la expresión de las particularidades culturales en creencias, organización social - política y sistema económico, asociada a la inferioridad étnica colectiva. La posición estructural de los indígenas como subordinados étnicos ha influenciado su particularismo cultural, que se ha transformado por las relaciones interétnicas durante los periodos colonial y republicano. A pesar de las variaciones en las fronteras étnicas, el patrón de desigualdad ha persistido en el tiempo. Los pueblos indígenas han usado de identidad étnica para convertirla en identidad política a través de un proceso de la toma de conciencia de la propia problemática indígena para poder dar el paso a los fines políticos. Así, la etnicidad se ha convertido en un resorte contra-hegemónico, en disidencia, utilizando la cultura como su soporte.⁴³

La identidad cultural ha cultivado un regionalismo en los Amazonía y en los Andes. La gran diferencia entre ambos es que en la Amazonía no se han abandonado las identidades étnicas o “indígenas” para afianzar su carácter amazónico⁴⁴ y ha emergido un movimiento indígena con un discurso político sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas en base a conceptos tomados de la ley internacional.⁴⁵ Dicha comprensión de la territorialidad incluye la idea de un polígono de tierra con límites fijados en el tiempo y espacio, usado y ocupado “tradicionalmente” por un pueblo indígena específico.⁴⁶

El Convenio N° 169 de la OIT define a los pueblos indígenas o el ser indígena (artículo 1, inciso 1. b, 2) como los pueblos que descienden de poblaciones que habitaban el país en la época de la conquista o del establecimiento de las fronteras actuales, que conservan todas o parte de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y que se auto reconocen como tales, elemento indispensable de su identidad. Sin embargo, aún no hay una plena aceptación del término indígena en las poblaciones originarias del Perú. Ello no significa que haya un rechazo hacia sus condiciones étnicas y culturales, sino a su identificación bajo la denominación del término “Indígena”. A pesar de ello, muchas de estas poblaciones no se sienten excluidas del Convenio N° 169 de la OIT, como es el caso de los Pueblos Quechuas o Aymaras.⁴⁷

En ese sentido, los pueblos indígenas de manera general serían aquellas personas que se auto identifican como indígenas y reconocen a los miembros pertenecientes de su pueblo, conservan una cultura propia que los distinguen del resto de la sociedad nacional, mantienen una relación con un territorio de manera directa (territorio actualmente ocupado) o indirecta (un territorio que ya no se ocupa pero que se reconoce como propio) y forman parte de un Estado. Estos pueblos en el Perú mantienen una continuidad histórica y han sido privados de los derechos que les corresponden como ciudadanos del Estado peruano.

Los cambios históricos a nivel nacional y al interior de los pueblos indígenas, ha producido que se constituyan en diversas entidades representativas. En primer lugar, la mayoría de pueblos están agrupados en comunidades nativas o campesinas, federaciones, confederaciones, organizaciones regionales, entre

⁴² En la realidad campesina, en 1974 se creó la Confederación Nacional Agraria (CNA), que desde entonces disputó los espacios políticos rurales con la Confederación Campesina del Perú (CCP) creada en 1946. Estos dos gremios protagonizaron un intenso proceso de sindicalización y lucha por la tierra.

⁴³ Dietz (1999) define la etnicidad como una forma de organización de grupos sociales cuyos mecanismos de delimitación frente a otros grupos, con los que se mantiene algún tipo de interacción, son definidos por sus miembros en base a rasgos distintivos de las culturas que interactúan y que se suelen presentar con un lenguaje biologizante. Por ejemplo, el parentesco y la ascendencia. La etnicidad si bien tiene un carácter inventivo o constructivo, está limitada en función de los “habitus” distintivos de los grupos involucrados, es decir, de su praxis cultural. Por lo tanto, la homogeneidad cultural es parte de la estrategia étnica. Las ideologías étnicas se vuelven contestatarias en un contexto de fricción interétnica. Donde el antagonismo socioeconómico tiende a coincidir con la “frontera étnica” y reforzar las distinciones culturalmente construidas.

⁴⁴ Warren y Bourque (1978).

⁴⁵ Fundamentalmente del Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas de 2007.

⁴⁶ Richard Smith (2004).

⁴⁷ Comisión Multipartidaria Encargada de Estudiar y Comendar la Solución a la Problemática Indígena (2011: 87)

otras. Pero también hay pueblos que no están afiliados a ninguna organización local, regional o nacional. En segundo lugar, existen pueblos indígenas que se mantienen en clanes y que no participan del entorno nacional por voluntad propia, como los pueblos en aislamiento voluntario y en contacto inicial.

Finalmente, aun persiste la herencia del pasado (división de República de “indios” y República de “ciudadanos”), sólo que las identidades culturales no han podido ser extirpadas y surge la necesidad de nuevas propuestas políticas. Es la constitución de los nuevos Estados Plurinacionales, Multinacionales o Poliétnicos que incorporan los derechos colectivos indígenas dentro de sus normativas nacionales y vienen modificando sus estructuras políticas para una efectiva participación indígena.

III.- MARCO TEÓRICO

3.1.- Una conceptualización del Estado Latinoamericano

La formación del Estado en Latinoamérica ha tenido un proceso distinto al de los Estados europeos occidentales. La conceptualización del Estado-nación fue un invento de la historia de occidente. En realidad, el Estado europeo tuvo que luchar frente a sociedades heterogéneas y poderes locales para poder imponerse. Así, luego de largos procesos históricos y de las revoluciones modernas, el Estado-nación moderno partió desde cero, constituyendo una nueva realidad política. Este Estado ya no reconoció ninguna comunidad previamente existente, ya que su justificación política estuvo en la superioridad de la ley y la soberanía, así como en la formación de una sola nación homogénea. De este modo, la nación moderna resultó no de las ligaciones culturales entre los individuos, sino de la cualidad de ser ciudadanos.

En América Latina, el proceso de colonización fue un hito que marcó la evolución de los Estados, produciendo un efecto distinto que en Europa, pues el Estado que emerge se construye obviando las identidades existentes, reconocimiento sólo a los “criollos”. Los motivos de la formación de este nuevo Estado fueron en un principio de carácter económico, ya que los “criollos” reclamaban sus privilegios por vivir en América, desligándose de España. Así, se construye una proto-nación amparada en la realidad de los “criollos”, un grupo desarraigado que tiene dificultades para reconocerse en las etnias o culturas anteriores a la colonización y en los europeos que viven en España. Lo que los conlleva a la necesidad de una nación “proyectada”, manifestada en un proyecto político de independencia, pero no de naturaleza “nacional”, pues excluía a los “otros”. Esta nación “proyectada” por el grupo fundador se constituye como un Estado e intenta suprimir o integrar las diversas naciones o etnias, intenta eliminar la diversidad para poder forjar una unidad histórica homogénea que le corresponda al Estado.⁴⁸

La idea de un Estado “homogéneo” es producto de las influencias ideológicas e históricas de occidente. Esta idea de “nación” luego termina forzando la homogeneidad cultural y desvalorizando otras culturas por medio de las matanzas o asimilaciones forzadas a los medios productivos imperantes. El positivismo también fue uno de los grandes influyentes en la tarea de supresión del “otro”, el “indígena” que entorpecía el proyecto de una nación homogénea. Esta herencia continuó hasta el presente.

Durante el S. XIX muchos indígenas participaron en la formación del Estado mediante su incorporación en los ejércitos caudillistas a través de guerrillas y fueron su sostén. La profesionalización del ejército y la modernización de la infraestructura de los países latinoamericanos a partir de construcción de carreteras a las zonas rurales, propiciaron un mayor acercamiento entre indígenas y ejército. Los ejércitos en un principio no tenían una mentalidad de oposición total hacia el indígena, ya que en muchos casos dependían de sus recursos para sobrevivir en épocas de guerra. El ejército fue una forma de “incorporar” al indígena al Estado, pero no fue la única, la educación o las misiones religiosas fueron otras formas de asimilación al Estado.⁴⁹

⁴⁸ Villoro (1999).

⁴⁹ Méndez (2006).

La guerra fue un importante elemento para “involucrar” al “otro” pero no originó un real reconocimiento de las identidades étnicas. La formación de guerras al interior de los países se generó para obtener un mayor control interno, principalmente sobre la población indígena. La carencia de una elite política que condujera los Estados y priorizara los intereses colectivos originó la fragmentación del poder y las elites, más un incremento de racismo y regionalismos. Lo que produjo el nacimiento de ejércitos como grupos que podían conducir los países, ilustrados en los caudillos.⁵⁰

A fines del S.XX se produce el fenómeno de dependencia de diversos países latinoamericanos. El llamado “neoliberalismo” promovido por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, impulsó el Estado mínimo o la reducida intervención estatal en materia económica y social, en defensa del libre mercado como mejor garante del equilibrio institucional y del crecimiento económico de un país. Estas ideas se vieron reflejadas en el llamado Consenso de Washington, en donde se construyeron las políticas fiscales y monetarias recomendadas para los países en desarrollo por los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En la actualidad, el Estado Latinoamericano contemporáneo tiene diferentes acercamientos teóricos. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, el Estado se encuentra integrado por un conjunto de redes de actores públicos y privados que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales o internacionales. Las relaciones entre el Estado y los intereses organizados se han caracterizado por ser de competencia y cooperación.⁵¹

Complementando este análisis, otros autores proponen tres aspectos importantes del Estado: cultural, político y económico. En el primero, los individuos suelen usar sus recursos para intentar influenciar en los resultados de las políticas. De modo que, los intereses privados podrían prevalecer en la formación de políticas, generando nuevos conflictos. En el plano político se desarrolla la visión gerencial, que se organiza mediante partidos políticos o coaliciones que compiten por tener la oportunidad de “mandar”. Así, el Estado estaría integrado por redes inter-organizacionales, en donde las élites son las que controlan las relaciones gerenciales. El último aspecto se enfoca en las relaciones de producción que están en juego. Nos dice que el capitalismo limita tanto la eficacia de la democracia, como la racionalidad y autonomía de la burocracia estatal.⁵²

En ese sentido, el Estado se enfrenta a batallas con poderosas figuras y grupos, la lucha por las ganancias e ideas predominantes son fuertes. Muchas veces las élites económicas terminan capturando al Estado y siendo un sólo grupo de poder hegemónico. El resultado es la implementación de políticas públicas diferentes a las originales del Estado, debilitando su imagen y transformándolo a través de fuerzas internas. Existe una importancia ideológica en la forma en que el Estado toma decisiones, así las ideas y su expansión son lo fundamental. Es en el mundo de las ideas en donde se configuran las luchas de poder. El Estado compite con otros tipos de simbologías legitimadoras que vienen a ser los grupos sociales fuertes. Así, estas simbologías o grupos que llegan a capturar al Estado, no en su totalidad, consiguen imponerse. A pesar de ello, uno de los intereses del Estado se mantiene, el de garantizar el orden de la sociedad.⁵³

En Latinoamérica el Estado es definido como un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y una garantía coactiva centralizada en un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal que constituye el Estado y el orden. Sin embargo, este orden no es igualitario ni imparcial. Las burocracias son incapaces de cumplir sus funciones con eficacia y se crean grandes áreas “marrones” que mezclan funcional y territorialmente características democráticas y autoritarias. Estos Estados incapaces de imponer su legalidad sustentan una ciudadanía de “baja intensidad”. Puede que en muchas zonas se respeten los derechos políticos, pero hay poblaciones que no gozan ni tienen acceso a

⁵⁰ Centeno (2002); Tilly (1985).

⁵¹ Jacint Jordana (2008: 509-529).

⁵² Alford y Friedland (1985: 1-32).

⁵³ Migdal (2001: 1-94).

muchos servicios fundamentales. Esta crisis del Estado, también ostenta una crisis económica, que origina la desintegración del aparato estatal. Hay un aumento del déficit fiscal, una opinión pública hostil, partidos políticos con aguda crítica al gobierno, poca inversión, etc.⁵⁴

Sumado a ello, se incorpora la emergencia de reivindicaciones étnicas que proponen un nuevo proyecto político como el Estado Plurinacional o Pluricultural. El nuevo contexto es la demanda de reconocimiento de identidades culturales y la inserción de minorías étnicas dentro de las estructuras de los Estados. Este es el escenario en que se desenvuelve el Estado contemporáneo Latinoamericano, conviviendo con las diversidades culturales y accionando de acuerdo a cómo se conjugan diversos factores económicos, sociales, políticos y culturales. Por otro lado, el surgimiento de los nuevos proyectos políticos como Ecuador y Bolivia (reformas constitucionales como respuesta ante el neoliberalismo) ha originado una tensión entre dos formas de Estado: el democrático representativo liberal y el plurinacional o pluricultural.

3.2.- Derechos Colectivos de los Pueblos indígenas

La entidad colectiva obtuvo relevancia jurídica luego de varios fenómenos sociales, mediante el “reconocimiento del otro”, el derecho a la diferencia y el pluralismo. El cambio social y el florecimiento académico produjeron el armazón teórico sobre los llamados derechos de “tercera generación”, derechos humanos que sustentan los derechos colectivos de los pueblos indígenas.⁵⁵ Los pueblos indígenas son un tipo de entidad colectiva que tiene la posibilidad de ser sujeto de derecho mediante su inserción en una comunidad con identidad, que les otorga la capacidad “jurídica” autónoma y el ejercicio de derechos que están relacionados a los intereses de la comunidad.⁵⁶

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas están sustentados en el Convenio N° 169 de la OIT y en Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas. Esta normatividad arroja diversos derechos basados en la triada de respeto, reconocimiento y representación.⁵⁷ Así, los derechos colectivos de los pueblos indígenas plasmados en el sistema jurídico internacional se pueden dividir derechos colectivos “marcos”, mostrados a continuación.⁵⁸

Derechos de Pueblos indígenas en el Sistema Jurídico Internacional

Derechos Marcos de los Pueblos indígenas	Derechos de los Pueblos indígenas
Derechos Colectivos de identidad	Identidad
	Personería Jurídica
	Cultura y Educación
Derechos Colectivos de autonomía	Autonomía Política, Cultural, Económica y Social
	Usos Ancestrales
	Consulta y Participación
Derechos colectivos de territorialidad	Tierra y a un territorio
	Administrar recursos naturales y conservar la biodiversidad
	Conocimientos colectivos

Fuente: Gamboa (2009).

⁵⁴ O'Donnell (1993).

⁵⁵ Los derechos humanos pueden aglomerarse en tres grupos, del primero se desprende un proceso de extensión de derechos individuales como el derecho a morir con dignidad, al cambio de sexo, un derecho al aborto libre, entre otros. Del segundo grupo se desprenden los derechos “colectivos”, como el derecho a la paz, a un desarrollo armonioso de las culturas, al desarrollo y a vivir en democracia, el derecho de las minorías étnicas, a gozar del medio ambiente, entre otros. El contenido de estos derechos responde a intereses (colectivos o individuales) sobre una finalidad determinada y la titularidad puede recaer en una multiplicidad de grupos como son la familia, la nación, colectividades regionales o étnicas, la humanidad misma.

⁵⁶ Gamboa (2009a).

⁵⁷ Gamboa (2009).

⁵⁸ Según Kymlicka (1996), los tipos de derechos colectivos, para cada comunidad específica, son los derechos especiales de representación, los derechos de autogobierno y los derechos poliétnicos.

Derecho Colectivo a la "Identidad"	Derecho Colectivo a la "Autonomía"	Derecho Colectivo a la "Territorialidad"
<p>1. Derecho a la identidad: la identidad se manifiesta en actos comunes de un determinado grupo humano. La comunidad, por tanto, puede reconocerse y reconocer a sus miembros un status especial para constituir una entidad más compleja y cohesionada, como la nación o para preservar la propia.</p> <p>2. Derecho a la personería jurídica: se forma a través del reconocimiento legal de los pueblos indígenas como figuras jurídicas dentro de las legislaciones nacionales.</p> <p>3. Derecho a la cultura y educación: acceso a la educación intercultural, que incluya las formas de conocimiento y memoria colectiva indígena y el respeto a sus "prácticas culturales".</p>	<p>1. Derecho a la autonomía política, económica, cultural y social: permite que los pueblos indígenas tengan la capacidad de decidir y mantener sus formas de desarrollo propios y la facultad para establecer sanciones a los miembros parte de la comunidad indígena (jurisdicción propia) a través de una institucionalidad especial que se inserta en la "administración de justicia" estatal".</p> <p>2. Derecho a los usos ancestrales: mantener actividades económicas propias y prácticas ancestrales.</p> <p>3. Derecho a la consulta: contempla la obligación del Estado a iniciar un proceso de conocimiento y decisión de los pueblos indígenas cuando cualquier política o económica implica una afectación a sus derechos.</p> <p>4. Derecho a la participación: es el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones estatales, así como cualquier proceso político, social o económico que los afecte o involucre.</p>	<p>1. Derecho a la tierra: hace referencia a un "derecho de propiedad" al suelo.</p> <p>2. Derecho a un "territorio ancestral": el territorio indígena está relacionado a la "ocupación" (posesión) sobre un espacio que cubre tanto sus tierras (derecho de propiedad, ya sea individual o comunal) y áreas a las cuales tradicionalmente hayan tenido acceso para su subsistencia.</p> <p>3. Derecho a administrar, usar y conservar los recursos naturales: poder utilizar un bien natural a través de actividades económicas propias de la comunidad.</p>

Fuente: Gamboa (2009a).

3.3.- La Institucionalidad indígena⁵⁹

La obligación del Estado de garantizar la participación de los pueblos indígenas en la vida pública mediante procesos institucionalizados se ampara en el Convenio N°169 de la OIT. Esa obligación se fundamenta en varios artículos del Convenio que deben leerse en conjunto. En efecto, como lo precisó la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (en adelante, CEACR) *"El Convenio hace referencia a tres procesos interrelacionados: consulta, participación y acción gubernamental coordinada y sistemática (...). Los artículos 2 y 33 del Convenio, leídos en conjunto, estipulan que los gobiernos tienen la obligación de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas y tribales, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos y garantizar la integridad de estos pueblos. Deben existir organismos y otros mecanismos apropiados para administrar los programas, en cooperación con los pueblos indígenas y tribales, que incluyan todas las etapas desde la planificación hasta la evaluación de las medidas propuestas en el Convenio"*.⁶⁰

En reiteradas oportunidades, invocando los artículos 2, 6, 7 y 33 del Convenio, la CEACR resaltó la necesidad de institucionalizar la participación de los pueblos indígenas en las políticas que les afecten, desde su concepción hasta su evaluación, como marco fundamental para una aplicación correcta de las disposiciones del Convenio.⁶¹ De la misma manera, el Mecanismo de Expertos del Consejo de Derechos Humanos destacó

⁵⁹ Sección elaborada por Sébastien Snoeck del Programa Gestión de Ecosistemas e Integración de Derechos de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

⁶⁰ Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, 2009, Informe III (Parte 1A), Convenio 169, Observación General, pág. 731. Véase también, sobre la consulta, Informe del Relator Especial (2009), Doc. ONU A/HRC/12/34/Add.6

⁶¹ Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012, Informe III (Parte 1A), Convenio 169, Paraguay. Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, 2008, Informe III (Parte 1A), Convenio 169, México y Perú. Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, 2007, Informe III (Parte 1A), Convenio

que los artículos 2 y 33 del Convenio [169] exigen, como marco esencial para la correcta aplicación de sus disposiciones, que los Estados institucionalicen la participación de los pueblos indígenas en las políticas que los afecten.⁶² También establece que este derecho se encuentra ligado fundamentalmente con el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos.

Convenio 169 – Fundamentos jurídicos de la institucionalidad indígena	
Artículo 2	<p>1. <i>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.</i></p> <p>2. <i>Esta acción deberá incluir medidas:</i></p> <p><i>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;</i></p> <p><i>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;</i></p> <p><i>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.</i></p>
Artículo 6	<p>1. <i>Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</i></p> <p><i>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;</i></p> <p><i>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;</i></p> <p><i>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.</i></p>
Artículo 7	<p>1. <i>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.</i></p> <p><i>(...)</i></p>
Artículo 33	<p>1. <i>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.</i></p> <p>2. <i>Tales programas deberán incluir:</i></p> <p><i>a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;</i></p> <p><i>b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.</i></p>

Fuente: Elaboración de Sébastien Snoeck.

La Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígena reconoce el derecho a la consulta previa y el derecho de los pueblos a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que

169, Guatemala y Paraguay. Véase también OIT, Reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, Brasil, 2009 (GB.295/17): (GB.304/14/7), párr. 43.

⁶² Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, 17 de mayo de 2010, Doc. ONU A/HRC/EMRIP/2010/2, párr. 17.

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 (artículo 19). Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, deben adoptar las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la Declaración (artículo 38).

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que la obligación de consultar a los pueblos indígenas sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos, así como la obligación de asegurar su participación en las decisiones de los asuntos que les conciernen a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos.⁶³

Es decir, los Estados se encuentran en la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades originarias o tribales se haga en conformidad con los estándares internacionales en la materia. Así como generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas para asegurar su participación a través de sus instituciones representativas.

IV.- JUSTIFICACIÓN

La institucionalidad la podemos definir como el conjunto de reglas formales e informales y sus mecanismos de ejecución que inciden sobre el comportamiento de los individuos y las organizaciones. Ellas dominan el espacio de lo público y la relación con el espacio privado. La institucionalidad es mucho más que organizaciones formales públicas, la forma de regulación de una sociedad, los acuerdos, las normas, las competencias, los compromisos, los roles, las formas de organización formal e informal y las organizaciones privadas forman parte integral de la institucionalidad. La institucionalidad es garante de los derechos reconocidos para y por los miembros de una sociedad, brinda parámetros para el ejercicio y el cumplimiento de los deberes con el colectivo y la acción privada.

El estudio de la institucionalidad es tema amplio dentro de las ciencias sociales. En las dos últimas décadas del siglo XX se desarrollaron varios enfoques teóricos que se centraban en el desarrollo de las instituciones políticas. Por ejemplo, para March y Olsen (1997), *“las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones”*. Para North (1993) las *“instituciones son las reglas de juego en una sociedad y están constituidas por condicionamientos formales (leyes, reglas constituciones), por condicionamientos informales (normas de conducta, códigos de comportamiento, convenciones) y por sus poderes de coacción”*.

De este modo, las instituciones constituyen un concepto relacionado a un grupo de restricciones formales e informales que regulan las interacciones humanas. Las instituciones tienen determinados valores y fines particularidades. Los mismos pueblos indígenas tienen determinados valores y reglas de juego, que hacen que aun persistan en el tiempo, a pesar de las múltiples dificultades que atraviesan. Para asegurar la estabilidad de las demandas indígenas, se quiere de la consolidación de sus instituciones dentro de la estructura del Estado. Uno de los caminos fundamentales es a través de la participación política, amparada en el derecho a la libre determinación y autonomía.

En las últimas décadas se ha generado un avance normativo a nivel internacional y un reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en diversas constituciones latinoamericanas, en especial en algunos países de la región andina. El incremento de la participación de estos actores ha sido fundamental

⁶³ Corte IDH, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Fondo y reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245, párr. 166.

para la constitución del nuevo Estado latinoamericano, que ha dejado su pasado monocultural. En América Latina, las propuestas más recientes sobre institucionalidad tienen como finalidad la transversalidad de los asuntos indígenas en las políticas públicas, creación instituciones especializadas, espacios permanentes diálogos, entre otros. El Perú la situación es de relevancia, pues los pueblos indígenas reclaman la necesidad de ser incorporados dentro de la estructura estatal y el respeto por sus formas de supervivencia.

Las actuales exigencias internacionales de mercado, reflejadas en la promoción de políticas energéticas y de extracción de recursos naturales no renovables, han originado en el país la implementación de una agresiva entrega de concesiones de hidrocarburos en la Amazonía. Esto ha dado lugar, en muchos casos, a la superposición de lotes de hidrocarburos sobre áreas naturales protegidas por el Estado, tierras indígenas tituladas y reservas territoriales para indígenas en aislamiento voluntario. Actualmente, de las 78 millones de hectáreas que representa la Amazonía peruana, más del 70% se encuentra lotizado y para el 2041 es probable que ascienda al 91%⁶⁴.

Como lo resaltó recientemente el Tribunal Constitucional, el reconocimiento del carácter multicultural y polítécnico del Estado peruano no puede ser una mera declaración formal de principios, sino implica un cambio relevante en la propia noción del Estado y la sociedad, implica un “giro copernicano” en el concepto de Nación.⁶⁵ Ante este nuevo contexto, la existencia de una entidad rectora en materia indígena, que tenga la facultad de formular, aprobar, ejecutar y evaluar políticas para la incorporación del enfoque intercultural en la totalidad del Estado se hace necesaria.

El desarrollo y la acción de los pueblos indígenas exigen una institucionalidad, unas reglas de juego que hagan posible la ejecución de políticas que permitan convocar efectivamente y den garantía a estos actores en el desarrollo del Estado. La necesidad de una entidad rectora en materia de asuntos indígenas es sólo el principio para la incorporación de la realidad indígena y del ser “indígena” en el Estado como un actor que decide sobre sus propias prioridades de desarrollo. Se necesitan cambios en el sistema de gobierno, sistema electoral, sistema de partidos e incorporar la visión indígena en los tres poderes del Estado para poder virar hacia la construcción de un nuevo Estado que no distinga entre ciudadanos de “primera y segunda categoría”.

Muchos autores proponen fórmulas para crear una adecuada institucionalidad representativa en las democracias liberales. Nohlen (2007) presenta una relación de trilogía entre sistemas electorales, formas de gobierno y sistemas de partidos. Afirma que las opciones entre las formas de gobierno y tipos de sistemas electorales constituyen las opciones que tienen repercusiones en la gobernabilidad. Asimismo, el sistema de partidos también influye en estas instituciones políticas, en su opción, su comportamiento y sus efectos, pues los sistemas de partidos son un nexo entre historia - estructuras sociales y lo institucional. De esta manera, el diseño institucional es resultado de un proceso histórico y su creación o reformas deben adecuarse al contexto histórico e institucional de cada país. Para el éxito de la forma institucional y de la gobernabilidad de cada país, es la combinación pertinente entre estas instituciones políticas y el proceso social, económico y político.⁶⁶

En ese sentido, si bien esta propuesta apunta a la creación en primera instancia de una institución autónoma encargada de velar por los derechos de los pueblos indígenas, también se bridan otras posibilidades de incorporación del ser indígena en el Estado, partiendo de que la institucionalidad es más que una modificación en el sistema de gobierno, sino tiene que estar complementada con la incorporación total de

⁶⁴ Según un estudio realizado por M. Dourojeanni, Barandiarán y D. Dourojeanni (2010). Según CGTP (2009), 75% de la Amazonía está lotizada y 80% según Alternativas al Extractivismo (2011).

⁶⁵ STC 01126-2011-HC/TC del 11 de setiembre de 2012, párr. 13.

⁶⁶ Con ello, podemos decir que es la combinación entre el modelo de gobierno, sistema electoral y la tradición del sistema partidista lo que producirá gobernabilidad o no en un país determinado. Siendo los sistemas electorales importantes para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia de poder (Nohlen 1998: 37). Por ello, es necesario analizar las características propias de cada país para hacer las reformas necesarias si es que se requieren u optar por fortalecer los mecanismos ya existentes.

los pueblos indígenas en la gestión del Estado, así como en el fortalecimiento de las propias organizaciones indígenas para que puedan legitimar sus demandas.

V.- MARCO DE REFERENCIA

5.1.- Marco normativo internacional⁶⁷

En la medida en que la creación de una institucionalidad sobre la participación indígena atañe a los derechos de libre determinación, a la autonomía y a la participación, los procesos de institucionalización que los Estados encaminen también deberían contemplar que se realicen en un marco de consulta.⁶⁸ Esto se especifica en el artículo 4 del Convenio 169, las medidas especiales que se adoptarán para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

Al respecto, la CEACR deploró que la reforma institucional del INDEPA no había sido consultada con los pueblos indígenas y pidió al Gobierno que tome las medidas necesarias para garantizar la participación efectiva de las instituciones representativas de los pueblos indígenas en la reforma institucional del INDEPA, en la conformación de su Consejo Directivo y en la revisión de su reglamento de organización de funciones, a fin de asegurar su legitimidad y su auténtica capacidad de acción.⁶⁹ Asimismo, la CEAR se ha pronunciado en otros casos, cuando se ha tratado de implementar algún tipo de institucionalidad sin el consentimiento de la población indígena, como en el caso de Chile.⁷⁰

El derecho internacional no impone un modelo particular de participación de los pueblos en la vida pública de sus países.⁷¹ La institucionalidad tiene como objetivo la participación permanente de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen.⁷² El derecho general a la participación indígena tiene dos dimensiones: una interna, otra externa. La dimensión interna 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. Por otro lado, la dimensión externa, se refiere a la adopción de decisiones por parte de actores que son externos a los pueblos. Esta dimensión tiene tres aspectos: la participación en la vida pública general del Estado, la participación en la adopción de decisiones en el ámbito internacional y la participación en la adopción de decisiones por parte de actores estatales acerca de medidas que afectan los derechos o los intereses de esos pueblos.⁷³

Ese último aspecto, el derecho a la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre asuntos que les conciernen, es un derecho específico, distinto al derecho a participar en los procesos electorales en las mismas condiciones que los miembros de la población mayoritaria.⁷⁴ Ese derecho sólo

⁶⁷ Sección elaborada por Sébastien Snoeck del Programa Gestión de Ecosistemas e Integración de Derechos de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

⁶⁸ Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012, Informe III (Parte 1A), Convenio 169, Paraguay. Cabe mencionar que de acuerdo a la Ley de Consulta Previa, el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa se aplica a las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, entre los cuales se identifica el derecho a la participación (art. 3, f, del Reglamento de la Ley).

⁶⁹ Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011, Informe III (Parte 1A), Convenio 169, Perú.

⁷⁰ 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 6º y 7º del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo", Chile, párr. 31, 29 de Noviembre de 2012, <http://unsr.jamesanaya.org/>. Véase también, 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.

⁷¹ CEACR (2009), Observación general, op. cit. Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011, Informe III (Parte 1A), Convenio 169, Observación general. Anaya J. (2004), pág. 60.

⁷² Artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

⁷³ Informe provisional del Relator Especial, Doc. ONU A /65/264, 9 de agosto de 2010, párrs. 41-46. Mecanismo de Expertos (2010), op. cit., págs. 12-24.

⁷⁴ Mecanismo de Expertos (2010), op. cit., párr. 33.

beneficia a los pueblos indígenas y tiene un fundamento jurídico distinto. En efecto, el derecho de los pueblos indígenas a participar en los asuntos que los afectan se fundamenta en el artículo 7 del Convenio 169, interpretado a la luz del artículo 18 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y tiene un vínculo directo con el derecho a la auto-determinación de los pueblos, reconocido por la Declaración de la Naciones Unidas.⁷⁵ Por otro lado, la participación en la vida pública como cualquier ciudadano se fundamenta en los tratados generales de derechos humanos⁷⁶ y en el artículo 5 de la DNUDPI⁷⁷.

De este modo, la institucionalidad indígena tiene como objetivo principal de efectivizar esa última dimensión del derecho a la participación. Es así, que las modalidades de funcionamiento de la “institución” debería garantizar el cumplimiento de las características del derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen, que pueden presentarse de la manera siguiente:

Contenido del Derecho a la Participación de los Pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen			
Tema	Convenio 169 y DNUDPI⁷⁸ (Normas)	OIT - CEACR⁷⁹ (Pautas oficiales)	Otros organismos internacionales de la ONU (Pautas)
Estructura de participación	La participación debe garantizarse en los organismos administrativos o de otra índole , responsables de políticas y programas que conciernen los pueblos indígenas (Art. 6 C169).	Según un modelo apropiado a las circunstancias, dado que el Convenio 169 no impone un modelo específico de participación ⁸⁰ .	Permite 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 salud ⁸¹ . Debería gozar de autonomía institucional y autoridad funcional sobre los demás ministerios ⁸² . La participación debe ampliarse horizontalmente, en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial , y verticalmente, a los niveles local, estatal y federal ⁸³ .
Integrantes de la estructura	Los PUEBLOS INDÍGENAS participan por conducto de	Con todas las comunidades e instituciones realmente	Mediante representantes libremente elegidos ⁸⁸ .

⁷⁵ Mecanismo de Expertos (2010), párr. 5. Ver también Clavero B. (2005).

⁷⁶ Art. 25 del Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos; Art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁷⁷ Véanse Informe Anaya (2010), párrs. 43-44 y Mecanismo de Expertos (2010), párr. 3. Véanse también Informe Anaya, 2012, op. cit., párr. 29.

⁷⁸ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007).

⁷⁹ La CEACR es la Comisión de Expertos sobre la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones de la Organización internacional del trabajo. Es un órgano de control encargado de monitorear la debida implementación de los convenios de la OIT, entre ellos el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.

⁸⁰ Informe CEACR (2009), C169, Observación general. Informe CEACR (2011), C169, Observación general. Anaya J. (2004), pág. 60.

⁸¹ Relator Especial (2006), Doc. ONU E/CN.4/2006/78, párrs. 86 y 94.

⁸² 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.

⁸³ 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. 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.

	representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos (Art. 18 DNU DPI).	representativas de los pueblos indígenas ⁸⁴ . 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) ⁸⁵ . Por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos ⁸⁶ y sin injerencia alguna ⁸⁷ .	Debe gozar de representatividad ⁸⁹ . Con un debida representación de las mujeres indígenas ⁹⁰ .
Competencias	Políticas y programas que conciernan a los pueblos indígenas (Art. 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) - 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) Adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos (Art. 18 DNU DPI), por ejemplo (DNU DPI): - proceso para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras (Art. 27) - elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda	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, artículo 2, 1); la adopción de medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten al afrontar nuevas condiciones de vida y trabajo (artículo 5, c); la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan (artículo 6, 1, b); la formulación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (artículo 7, 1); el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y de nivel de salud y educación (artículo 7, 2); la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras (artículo 15, 1); y el fortalecimiento y la promoción de las actividades tradicionales (artículo 23, 1) ⁹¹ .	Participación sobre toda medida de alcance general o particular que afecte a pueblos indígenas ⁹³ . El derecho de participación de los pueblos indígenas no se limita a los mecanismos establecidos en relación con los planes de desarrollo ⁹⁴ .

⁸⁸ Relator Especial, 2012, op. cit., párr. 31. Carta del CERD al Nepal, 13.03.2009, www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Nepal130309.pdf

⁸⁴ Informe CEACR (2010), Convenio 169, Argentina. Véanse también 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/ECU/CO/19, párr. 15.

⁸⁵ Informe CEACR (2009), Convenio 169, Honduras.

⁸⁶ Informe CEACR (2010), Convenio 169, Perú y Panamá (sobre el Convenio 107).

⁸⁷ 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.

⁸⁹ CERD, Observaciones finales Paraguay, Doc. ONU CERD/C/PRY/CO/1-3, 12 de setiembre de 2011, párr. 14.

⁹⁰ CEDAW: Doc ONU CEDAW/C/MEX/CO/6; Doc. ONU CEDAW/C/GUA/CO/6; Doc ONU CEDAW/C/AUL/CO/5, párr. 16. CERD, Observación final Chile, 7 de septiembre de 2009, Doc. ONU CERD/C/CHL/CO/15-18, párr. 20.

⁹¹ Informe CEACR (2011), Convenio 169, Observación general.

	<p>y demás programas económicos y sociales que les conciernan (Art. 23)</p> <p>-medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación (Art. 15)</p> <p>- medidas específicas para proteger a los niños indígenas (Art. 17)</p> <p>-medidas para mantener y desarrollar los contactos en miembro de un pueblo separado por una frontera (Art. 36)</p> <p>-medidas necesarias para alcanzar los fines de la DNUDPI (Art. 38)</p>	<p>Participación en los procesos de identificación de las modalidades de lograr el desarrollo⁹².</p>	
Funcionamiento	<p>Participación libre (Art. 6 C169).</p> <p>Disponiendo de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones⁹⁵.</p> <p>A todos los niveles en la adopción de decisiones (Art. 6 C169).</p>	<p>De manera efectiva, y brindando a los pueblos indígenas la oportunidad de hacerse escuchar y de influir en las decisiones adoptadas⁹⁶.</p> <p>Debe gozar de los medios necesarios para cumplir con sus funciones y poder incidir en decisiones de los sectores⁹⁷.</p> <p>Desde la concepción hasta la evaluación de las políticas públicas o medidas.⁹⁸</p> <p>En todas las etapas del proceso de desarrollo, especialmente cuando se debaten y deciden los modelos y prioridades de desarrollo.⁹⁹</p> <p>De manera sistemática y transparente.¹⁰⁰</p>	<p>Se asegurar una incidencia directa de los pueblos indígenas en el inicio y ejecución de los procesos de participación¹⁰¹.</p> <p>Debería gozar de los recursos financieros y humanos suficientes¹⁰².</p> <p>Brindando la capacidad técnica y financiera necesaria¹⁰³.</p> <p>Teniendo en cuenta los procesos comunitarios de toma de decisiones¹⁰⁴.</p> <p>Debería funcionar en una atmósfera de confianza.¹⁰⁵</p> <p>De manera más amplia que la mera consulta¹⁰⁶. Durante la concepción o diseño de políticas, programas o</p>

⁹³ Art. 18 de la Declaración; 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.

⁹⁴ 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.

⁹² Informe CEACR (2009), Convenio 169, p. 731.

⁹⁵ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (ILCCR), 98ª reunión CIT (2009), Convenio 169, Perú.

⁹⁶ Informe CEACR (2011), Observación general. Informe CEACR (2010), C169, Perú. Informe CEACR (2009), C169, Observación general y Argentina. Informe CEARC (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.

⁹⁷ Contribución de la OIT sobre estudio del Mecanismo de Expertos sobre los pueblos indígenas y el derecho de participar en la adopción de decisiones.

⁹⁸ Informe CEARC (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.

⁹⁹ Informe CEACR (2009), C169, Observación general.

¹⁰⁰ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (ILCCR), 98ª reunión CIT (2009), Convenio 169, Perú.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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. Comité de Derechos Humanos, Observación final Australia, Doc. ONU CCPR/C/AUS/CO/5, 7 de mayo de 2009.

			proyectos hasta su aplicación y evaluación ¹⁰⁷ .
Objetivo	Manera de realizar el derecho a la autodeterminación . (Art. 3 DNUDPI).	Conferir a los pueblos indígenas el máximo control posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural ¹⁰⁸ . Influencia real en los procesos de adopción de decisiones ¹⁰⁹ .	Permite y mejora la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones ¹¹⁰ . Permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que los afectan ¹¹¹ .

Fuente: Elaboración de Sébastien Snoeck.

Merece recordar que, de acuerdo al artículo 33 del Convenio 169, las instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados deben disponer de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.¹¹² Además, de manera general, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.¹¹³

5.2.- Marco normativo nacional

El marco normativo nacional de reconocimiento a la participación efectiva de los pueblos indígenas es muy limitado. El Poder Ejecutivo está conformado por: Presidencia de la República, Consejo de Ministros, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo. A nivel de este poder, la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* (LOPE) es una ley que ha restringido la incorporación de las minorías culturales dentro este poder. Es decir, no hay una institución que pueda ser creada con las características necesarias planteadas por los diversos organismos internacionales, sobre el reconocimiento del derecho a la autonomía, autodeterminación y consulta.

La institucionalidad más cercana es la creación del Ministerio de Cultura y del Viceministerio de Interculturalidad. Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos únicamente a propuesta del Poder Ejecutivo, que formula el proyecto de ley correspondiente. La LOPE no establece otro tipo de procedimiento. Por otro lado, su redimensionamiento y reorganización requieren un decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros (artículo 22.5).

Sin embargo, la fusión con absorción del INDEPA con el Ministerio de Cultura ocasionó algunos vicios:

- Las competencias del Ministerio de Cultura se refieren a la promoción, inclusión y protección del patrimonio cultural que aportan los pueblos indígenas. No establece en su competencia defender los derechos de los pueblos indígenas, como establecía la definición de INDEPA en la Ley que lo crea. Las políticas y programas relacionados a los pueblos indígenas están supeditados a las áreas programáticas de acción del Ministerio de Cultura: (i) Patrimonio cultural de la nación, material e

¹⁰³ 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).

¹⁰⁴ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009).

¹⁰⁵ CERD, Observaciones finales Paraguay, Doc. ONU CERD/C/PRY/CO/1-3, 12 de setiembre de 2011, párr. 14.

¹⁰⁶ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009).

¹⁰⁷ OIT (2003), Convenio 169, Un manual. Relator Especial (2009), Doc. ONU A/HRC/12/34/Add.6, párr. 9.

¹⁰⁸ Informe CEACR (2011), C169, Observación general.

¹⁰⁹ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (ILCCR), 98ª reunión CIT (2009), Convenio 169, Perú

¹¹⁰ Mecanismo de Expertos (2011).

¹¹¹ Mecanismo de Expertos (2011), párr. 13 y Opinión N°2, párr. 19.

¹¹² Véase Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (ILCCR), 98ª reunión CIT (2009), Convenio 169, Perú.

¹¹³ Art. 23 DNUDPI.

- inmaterial; (ii) creación cultural contemporánea y artes vivas; (iii) gestión cultural e industrias culturales; (iv) pluralidad étnica y cultural de la Nación.
- La institucionalidad indígena no goza de autonomía, pues no se incorpore dentro de su estructura el derecho a la participación indígena.
 - Tampoco hay un carácter transectorial, pues no vincula a todos los sectores del Estado. No hay capacidades efectivas para elaborar políticas públicas intersectoriales, articular y coordinar la política estatal en torno a los pueblos indígenas.

Asimismo, hay una contradicción entre el artículo 26 de la LOPE¹¹⁴ y las funciones del Viceministerio de Interculturalidad. Pues, su Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos (conforme al ROF del Ministerio de Cultura) tiene entre una de sus funciones “n) garantizar el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales de protección de los derechos de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos”. De manera que, el Viceministerio no cumpliría con lo que dicta la LOPE, norma de rango superior.

La siguiente institucionalidad cercana es la conformación del Grupo de Trabajo de Institucionalidad Indígena creado dentro del Viceministerio de Interculturalidad. Los Grupos de Trabajo no están reglamentados ni se esclarecen sus funciones en la LOPE. Sólo el artículo 35 dice lo siguiente: “Las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública. Para otras funciones que no sean las indicadas en el párrafo precedente, el Poder Ejecutivo puede encargarlas a **grupos de trabajo**”.

La LOPE establece las siguientes formas de Comisiones Sectoriales y Multisectoriales en 3 tipos (artículo 36):

“Comisiones Sectoriales.- Son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente por resolución ministerial del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden.

Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal.- Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.

Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente.- Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas.”

Por otro lado, la LOPE establece que los organismos públicos son entidades desconcentradas adscritas a un ministerio que tienen competencias de carácter nacional (artículo 28). Por consiguiente, están vinculados al ejercicio de una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo o la función que le corresponde dentro de una

¹¹⁴ Artículo 26°.- Viceministros

El Viceministro es la autoridad inmediata al Ministro. Los Ministerios pueden tener más de un Viceministerio conforme a su Ley de Organización y Funciones.

Los Viceministros, por encargo de los Ministros:

1. Formulan, coordinan, ejecutan y supervisan la política de desarrollo sectorial bajo su competencia, de conformidad con la respectiva política nacional.
2. Coordinan, orientan y supervisan las actividades que cumplen los órganos del Ministerio y demás entidades de su sector, conforme a su Reglamento de Organización y Funciones.
3. Expiden Resoluciones Viceministeriales en el ámbito de su competencia.

El Ministro puede encargar a un Viceministro para que, con retención de su cargo, desempeñe el de otro Viceministro por ausencia del titular. En su defecto, corresponde al Ministro designar al funcionario que lo reemplazará en caso de ausencia.

Para la coordinación de temas multisectoriales, los Viceministros, convocados y bajo la dirección del Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, forman la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV).

competencia compartida. Para que se creen debe cumplirse con los siguientes requisitos: a) Los establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y b) La aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector (artículo 29). Además, son creados y disueltos por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo y como en el caso de los ministerios, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

La misma Ley hace un diferencia entre los Organismos Públicos, los Ejecutores (artículo 30) y los Especializados, dentro de ellos existen dos tipos, los Organismos Reguladores (artículo 32) y Organismos Técnicos Especializados (OTE) (artículo 33). Estos últimos, se crean por excepción, cuando existe la necesidad de: a) planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional y b) establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado. También especifica que los Reglamentos de Organización y Funciones de los OTE se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros (artículo 28). Además, están dirigidos por un Consejo Directivo, se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos, estrategias y su política de gasto (aprobada por su Sector), en el marco de la política general de Gobierno (artículo 33).

Por otro lado, existen muchas normas vinculadas a los pueblos indígenas a nivel nacional. En primer lugar, nuestra Constitución Política del Perú de 1993 reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación peruana (artículo 2, numeral 19). El artículo 89 reconoce a las comunidades nativas y campesinas de nuestro país, respetando sus identidades culturales, así como el carácter imprescriptible de la propiedad de sus tierras menos en el caso de abandono. La *Directiva que Promueve y Asegura el respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas* (R.M. N° 159-2000-PROMUDEH) establece que el derecho a la identidad étnica es “(...) el conjunto de valores, creencias, instituciones y estilos de vida que identifiquen a un Pueblo Indígena, Comunidad Campesina o Nativa”.

La *Ley del Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los recursos biológicos* (Ley N° 27811) señala que el término “indígena” comprende y se puede emplear como sinónimo de originario, tradicional, étnico, ancestral, nativo u otro vocablo (artículo 2, literal a). Asimismo, existen otras normas como la *Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva* (Decreto Ley N° 22175) y otras relacionadas a la regulación de la extracción de los recursos naturales que se vinculan directamente con el desarrollo de los pueblos indígenas.

Así, nuestro bloque normativo reconoce el derecho a la identidad étnica, entendido como la facultad que tiene toda persona de pertenecer a cualquier grupo étnico, de ser respetada por sus costumbres y tradiciones propias, sin ser discriminada por ello, lo que evita que desaparezca la singularidad del colectivo. Al reconocerse la existencia de pueblos indígenas, se reconoce la diferencia de la diversidad étnica y cultural que atañe a una serie de derechos colectivos que deben ser promovidos por el Estado para garantizar la existencia de dichos pueblos. Además, hay un reconocimiento del pluralismo jurídico, es decir, la existencia de sistemas jurídicos consuetudinarios comunales que imparten justicia en el territorio peruano. Las funciones jurisdiccionales se coordinan con estos sistemas de tal forma que no afecten los derechos humanos y colectivos de los pueblos (artículo 149 de la Constitución).

En 1993 el Estado peruano ratificó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo, la cual entró en vigencia el 2 de febrero de 1995. Es un tratado vinculante que forma parte de nuestro derecho interno, constituyéndose como norma sobre derechos humanos de rango constitucional que a su vez, forma parte del bloque de constitucionalidad de nuestro sistema jurídico. Al ser un tratado de derechos humanos debe coadyuvar a interpretar los derechos que se encuentran en el texto constitucional, tomando en consideración lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución en materia de derechos humanos “*las normas relativas a*

los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

Por último, la Ley N° 29785 *Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la organización internacional del trabajo (OIT)* y su Reglamento (D.S. 001-2012-CM) establece criterios objetivos y subjetivos para definir a los pueblos, criticados por las propias organizaciones indígenas. Además, no desarrolla el derecho a la participación indígena como un derecho distinto al derecho a la consulta previa, libre e informada.

VI. LAS DISTINTAS OPCIONES INSTITUCIONALES

6.1.- A nivel internacional¹¹⁵

Los estudios del Mecanismo de Expertos y las recomendaciones formuladas por la OIT¹¹⁶, han identificado principios claves para la creación de una institucionalidad efectiva:

1. *Las estructuras de decisión cuentan con legitimidad y credibilidad ante los pueblos indígenas. Para ello es necesario implementar lo siguiente: 1) celebración de consultas previas sobre las propuestas de institucionalización, 2) una conexión real con las bases, 3) participación de todos los sectores de la sociedad indígena, 4) mecanismos de evaluación y retroalimentación del sistema*
2. *Participación efectiva de los pueblos indígenas en la determinada institucionalidad*
3. *Existencia de mecanismos formales de coordinación mediante los cuales el órgano nacional pueda estar presente en diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local)*
4. *El acceso a la información referida a los asuntos discutidos es coherente, amplia, oportuna y culturalmente apropiada*
5. *El estatuto de minoría no menoscaba su posición en la toma de decisión, por lo que se hace necesaria al menos paridad en la toma de decisiones*
6. *Transversalización de los derechos de los pueblos indígenas dentro de las instituciones del Estado¹¹⁷*
7. *La institución goza de un grado de independencia/ autonomía suficiente¹¹⁸, lo que se traduce en los procesos de designación de sus miembros y modalidades de financiamiento*
8. *la institucionalidad indígena complementa, y no reemplaza la celebración de consultas previstas en las normas cuando no representa debidamente todas las comunidades afectadas por la medida*
9. *Se asegura un financiamiento automático y suficiente, que no depende de la coyuntura política (ej. % de ingresos tributarios); puede ser público, privado o mixto*
10. *La institución tiene un real poder en la toma de decisiones sobre cuestiones que afecten a los pueblos indígenas*

El Mecanismo de Expertos también señala que hay distintos modelos de institucionalidad a nivel internacional en base a buenas prácticas de participación indígena en los asuntos que les conciernen de distintos países.¹¹⁹ Para cada modelo hemos presentado sus ventajas, desventajas y factores claves para su éxito.

Tipo de modelo 1	Participación directa en la gestión de los asuntos
Características	Función: asegurar que en las decisiones políticas adoptadas a nivel nacional e internacional se tengan en cuenta los derechos humanos de los indígenas.

¹¹⁵ Sección elaborada por Sébastien Snoeck del Programa Gestión de Ecosistemas e Integración de Derechos de Derecho, Ambiente y Recursos naturales - DAR.

¹¹⁶ Véase también, OIT, Una guía sobre el Convenio 169 de la OIT (2009).

¹¹⁷ Véase CEACR (2010), op. cit., Convenio 169, Bolivia.

¹¹⁸ Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (ILCCR), 98ª reunión CIT (2009), Convenio 169, Perú.

¹¹⁹ Mecanismo de Expertos, Doc. ONU A /HRC/EMRIP/2010/2, A /HRC/EMRIP/2011/2 y A /HRC/EMRIP/2012/2.

	<p>Estructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Puede ser un organismo público o privado.¹²⁰ -Puede ser integrado en la estructura de la administración o quedar afuera -Pueden contar con un órgano interno especializado para asesorarlo sobre cuestiones técnicas; Puede contar con una estructura doble: una asamblea de representantes y un órgano directivo
Ejemplos	<p>Gran variedad de mecanismos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Secretaría de asuntos indígenas; comisiones Indígenas -Ministerios o dirección de asuntos indígenas -Órgano interno a la Presidencia del Consejo de Ministros (Ej. Argentina: el Consejo de Participación Indígena; Bolivia: Unidad de Derechos de los Pueblos Indígenas (UDPI) en el Ministerio de la Presidencia)
Competencias posibles	<ul style="list-style-type: none"> -Promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas -Generar dialogo con el gobierno, las empresas y entre los pueblos indígenas -Emitir opiniones en el proceso de toma de decisión -Participar directamente con las autoridades a la toma de decisiones - Puede tener competencias generales o limitadas a un sector (ej. Educación)
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> -Se asegura el carácter sistemático de la participación -Las modalidades de la cooperación con el Estado han sido definidas -La integración en la administración debería permitir un grado un implicación elevado en los proceso de toma de decisiones
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> -Puede circunscribe las cuestiones indígenas a un compartimento en lugar de incorporarlas de lleno en todas las estructuras políticas -Puede limitarse a funciones consultivas, sin real poder de decisión -Su inclusión en la estructura de la administración puede limitar su independencia -Se puede hacer caso omiso de los procesos tradicionales de decisiones -Los modalidades de designación y remuneración de sus miembros pueden limitar su Representatividad e independencia
Factores clave de éxito	<ul style="list-style-type: none"> -Representación nacional, regional y local -Grado de independencia suficiente del Gobierno para actuar con independencia

Tipo de modelo 2	Instituciones de participación en el proceso legislativo
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Son órganos internos del Congreso. - Se garantiza la representación de los pueblos indígenas dentro de su conformación.
Competencias posibles	-Emitir opiniones a solicitud del Congreso
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> -Comisión del Congreso especializada en derechos de los pueblos indígenas que se consulta sobre proyectos de leyes que pueden afectar a los pueblos indígenas -Asamblea de representantes de los pueblos indígenas que forma parte de la estructura del Congreso (ej. Comisión indígena)
Ventajas	-Se garantiza la presencia de representantes indígenas en el Congreso mismo
Desventajas	-Se limita sus competencias a asuntos legislativos
Factores clave de éxito	<ul style="list-style-type: none"> -Presencia efectiva de representantes indígenas -Participación en cada etapa del proceso de adopción de las normas legislativas

Tipo de modelo 3	Sistemas híbridos de gobernanza
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Los pueblos indígenas participan en los procesos gubernamentales mediante la aplicación, en diversos grados, de sus propias estructuras y prácticas de adopción de decisiones. - Se comparten las competencias de gestión pública en asuntos determinados.
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> - Consejos de administración conjunta de las tierras y los recursos (ej. Nueva Zelanda) - Acuerdo de asociación con los organismos del Estado que transfieren competencias a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas en asuntos determinados (ej. administración de recursos naturales)

¹²⁰ El caso *Yatama vs Nicaragua*, la Corte IDH exhortó al estado Nicaragüense adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención (Corte IDH. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 225).

	- Reconocimiento constitucional a las leyes consuetudinarias -Incorporación de las leyes indígenas en la legislación nacional
Competencias posibles	-Rol consultivo -Co-ejercicio de competencias en asuntos determinados
Ventajas	-Se toma en cuenta los procesos de decisión de los pueblos indígenas
Desventajas	-Puede ser complicado a poner en marcha al nivel nacional cuando existen muchos pueblos indígenas -Se puede limitar la participación a asuntos determinados
Factores clave de éxito	-Se reconoce competencias a esas estructuras

Tipo de modelo 4	Reconocimiento de áreas autónomas dentro del Estado
Características	-Los pueblos indígenas pueden gobernarse directamente - Los pueblos indígenas pueden definir los asuntos dentro de su región
Competencias posibles	-Competencias para gestionar un área determinada del territorio -Competencias compartidas con las autoridades nacionales en asuntos determinados (ej. educación, salud, actividades productivas, recursos naturales)
Ejemplos	-Gobierno Regional Indígena en las zonas donde los pueblos indígenas constituyen la mayoría (Ej. Bangladesh, <i>Chittagon Hill Tracts</i> ; autogobierno en Groenlandia de Dinamarca)
Ventajas	-Se asegura el derecho a la libre autodeterminación
Desventajas	-El proceso político puede tomar tiempo, ya que se necesitaría reformas amplias
Factores clave de éxito	-Preparación suficiente de los pueblos indígenas para asumir nuevas competencias -Voluntad política suficiente a largo plazo

Fuente: Elaboración de Sébastien Snoeck.

Al lado de la creación de una institución determinada, cabe señalar que existen mecanismos o medidas especiales referidas a mejorar la representación en órganos electivos, como el parlamento, que aluden al derecho a la participación política en general. Esas medidas pueden consistir en escaños reservados en los consejos electivos para representantes de los pueblos indígenas o la creación de nuevos distritos electorales que facilitan la elección de miembros de los pueblos indígenas.

6.2.- A nivel nacional

La elección de la fórmula institucional debe elegirse dentro del abanico de posibilidades existentes. Las propuestas de institucionalidad indígena en el más alto nivel de decisión son múltiples, como el establecimiento de un anterior Organismo Público Descentralizado como lo fue el INDEPA, la constitución de un Ministerio, etc. Cada una de esas propuestas tiene sus características particulares de acuerdo a la normatividad a la que se ajustan.

Para ello, se ha elaborado un cuadro que simplifica las opciones institucionales brindando: a) el origen legal de la institución, b) la viabilidad jurídica y política, c) las principales ventajas y d) sus principales problemas. Estas propuestas están presentadas de forma consecutiva de acuerdo al grado de poder político que tendrían por estar insertas en diferentes niveles de autonomía. El grado de poder político está presentado de 1 a 7, siendo el primero el grado mayor.

Grado Poder Político	INTITUCIÓN AUTÓNOMA CON PERSONERÍA JURÍDICA	
1	Origen legal	1) Nueva Ley Indígena (a través del reconocimiento del Convenio 169 como norma con rango constitucional) 2) Reforma Constitucional
	Viabilidad jurídica y política	1) Propuesta del Congreso para creación de proyecto de ley indígena (a través de Comisión de Pueblos) 2) Reforma Constitucional implicaría propuesta desde el Congreso 3) Se necesita un pacto político entra las distintas fuerzas políticas para que confluyan en el reconocimiento de autonomías indígenas 4) Se requiere de incidencia en las bancadas del Congreso para la aprobación del proyecto de ley
	Ventajas	1) El grado de autonomía permite la capacidad de elegir su propia estructura 2) Autonomía operativa, financiera, administrativa y política 3) Alto rango administrativo y de decisión 4) Operatividad especializada

		<p>5) Representación indígena de acuerdo a sus mecanismos de elección</p> <p>6) Transversalidad en los asuntos indígenas</p> <p>7) Implementación de mecanismos de participación efectiva</p> <p>8) Se garantiza la libre autodeterminación de los pueblos</p>
	Desventajas	<p>1) Dificil creación política, pues no hay instituciones autónomas en el poder ejecutivo (sólo de rango constitucional como la Defensoría del Pueblo, el Banco Central de Reserva, el Jurado Nacional de Elecciones etc.)</p> <p>2) Se necesita un proceso de largo tiempo para poder posibilitar el reconocimiento de la autonomía indígena o de las autonomías territoriales</p>
Grado Poder Político	MINISTERIO EN ASUNTOS INDÍGENAS CON ORGANISMO PÚBLICO TÉCNICO ESPECIALIZADO (OTE) ADSCRITO	
2	Origen legal	<p>1) Nueva Ley de creación del Ministerio que especifique sus OTE adscritas</p> <p>2) Luego se tiene que aprobar el reglamento de la propia OTE para especificar funciones</p> <p>3) Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos únicamente a propuesta del Poder Ejecutivo, que deberá formular el proyecto de ley correspondiente. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) no establece otro tipo de procedimiento. Por otro lado, su redimensionamiento y reorganización requieren un decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros (artículo 22.5 LOPE)¹²¹</p> <p>4) El Poder Ejecutivo está conformado por: Presidencia de la República, Consejo de Ministros, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo</p>
	Viabilidad jurídica y política	<p>1) Se necesitar realizar incidencia política en la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), para luego lograr un Pacto Político</p> <p>2) Habría que hacer incidencia política nacional y recibir apoyo de las bancadas para la aprobación del proyecto de ley en el Congreso. Los Congresistas pueden ser aliados (como la Comisión de Pueblos). Se necesitan alianzas políticas</p> <p>3) Una condición mínima es que el máximo representante, Ministro de Estado, sea un dirigente indígena o elegido por los propios pueblos indígenas. Esto también requiere de un pacto político con el Poder Ejecutivo para que el Ministro pueda ser elegido por los pueblos</p> <p>4) La creación de dos instituciones (Ministerio y OTE) políticamente se hace más dificultoso, pues al ser nuevas, se crea mayor incertidumbre de su funcionamiento y eficiencia</p> <p>5) Para la creación de un Ministerio con un OTE adscrito, se tendría que crear en un mismo momento. Pues si primero se crea el Ministerio y luego el OTE, hay mayor dificultades, ya que cuando se cree la OTE se tendría que modificar la Ley de creación del propio Ministerio para incorporar el OTE</p>
	Ventajas	<p>1) Alto rango de decisión</p> <p>2) Hay doble especialización de las políticas públicas</p> <p>3) Pertenece al Poder Ejecutivo por lo tanto elabora políticas nacionales</p> <p>4) Capacidad de conformar espacios multisectoriales permanente y temporales a nivel del Ejecutivo</p> <p>5) Capacidad de conformar espacios para que se puedan concertar políticas públicas de carácter transversal</p> <p>6) Hay una relación de alto rango y directa con los otros sectores del Estado</p> <p>7) Posibilidad de que en el Consejo Directivo de la OTE haya representación indígena porque la LOPE no restringe esa posibilidad.</p>
	Desventajas	<p>1) Dificultad política para su creación</p> <p>2) Requiere voluntad política de las élites</p> <p>3) La creación de una nueva burocracia necesita de tiempo para estabilizarse estructural y políticamente</p> <p>4) Complejidad en el funcionamiento</p>
Grado Poder Político	SÓLO MINISTERIO EN ASUNTOS INDÍGENAS	
3	Origen legal	<p>1) Nueva Ley de creación del Ministerio</p> <p>2) Los Ministerio son creados, fusionados o disueltos únicamente a propuesta del Poder Ejecutivo, que deberá formular el proyecto de ley correspondiente. La LOPE no establece otro tipo de procedimiento. Por otro lado, su redimensionamiento y reorganización requieren un decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros (artículo 22.5 LOPE)¹²²</p> <p>3) El Poder Ejecutivo está conformado por: Presidencia de la República, Consejo de Ministros, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo</p>
	Viabilidad jurídica y política	<p>1) Al igual que la opción (2) la creación de un Ministerio requiere de una incidencia y movilización política a largo plazo. Pues se necesita del consenso y apoyo del Consejo de Ministros para la elaboración de un proyecto de ley</p> <p>2) Se requiere de la conformación de alianzas políticas para el apoyo de la propuesta. Los Congresistas pueden ser aliados (como la Comisión de Pueblos)</p> <p>3) Una condición mínima es que el máximo representante, Ministro de Estado, sea un dirigente indígena o elegido por los</p>

¹²¹ Un ejemplo de ello, es que el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de ley que dispuso la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Luego el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley para la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Dentro de la estructura del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), este nuevo ministerio es el ente rector e impulsador de la política de desarrollo e inclusión social.

¹²² *Ibíd.*

		<p>propios pueblos indígenas. Esto también requiere de un pacto político con el Poder Ejecutivo para que el Ministro pueda ser elegido por los pueblos</p> <p>4) El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros (artículo 22.4 LOPE)</p> <p>5) Las autoridades verán menos dificultoso a creación de un Ministerio individual, que un Ministerio con OTE, pues es sólo una institución. Sin embargo, igualmente se necesita de voluntad política en el Poder Ejecutivo</p>
	Ventajas	<p>1) Alto rango de decisión</p> <p>2) Hay especialización de las políticas públicas</p> <p>3) Pertenece al Poder Ejecutivo por lo tanto elabora políticas nacionales</p> <p>4) Capacidad de conformar espacios multisectoriales permanente y temporales a nivel del Ejecutivo</p> <p>5) Capacidad de conformar espacios para que se puedan concertar políticas públicas de carácter transversal</p> <p>6) Hay una relación de alto rango y directa con los otros sectores del Estado</p>
	Desventajas	<p>1) El artículo 6.1b) del Convenio 169 de la OIT. Se deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos indígenas pueden participar en todos los niveles de gobierno, en la adopción de decisiones. Si la propuesta presentada no considera este artículo, estaría por debajo de la Ley de creación del INDEPA</p> <p>2) Si se crea un Consejo Consultivo, estaría por debajo de la Ley de creación de INDEPA, no puede haber un órgano consultivo, sino con poder de decisión de los pueblos indígenas</p> <p>3) La propuesta no puede dividir indígenas de nativos, no debe de haber distinción, sino incorporar la definición de pueblos indígenas</p> <p>4) Dificultad política para su creación</p> <p>5) Requiere voluntad política de las élites</p> <p>6) La creación de una nueva burocracia necesita de tiempo para estabilizarse estructural y políticamente</p> <p>7) Complejidad en el funcionamiento</p>
Grado Poder Político	RESTITUCIÓN DEL INDEPA ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS (ODE) CON PERSONERÍA JURÍDICA ADSCRITO A LA PCM	
4	Origen legal	<p>1) Reforma de LOPE para volver a la creación de ODE como organismos públicos. Proyecto de Ley tiene que ser presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso.</p> <p>2) La otra vía sería plantear una acción de inconstitucionalidad a la LOPE por estar contraria al convenio 169 de la OIT, al eliminar sin consulta al INDEPA como ODE, por medio de la reforma de la LOPE en el 2008</p> <p>3) La tercera vía de modificación de la LOPE es una reforma constitucional que implique una modificación del Poder Ejecutivo. La misma Ley especifica lo siguiente: <i>“Aprobada cualquier reforma de índole constitucional que modifique el régimen del Poder Ejecutivo, este, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles posteriores a la fecha de publicación de dicha reforma en el Diario Oficial El Peruano, deberá presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley modificadorio de la presente Ley”</i>(Quinta Disposición Transitoria de la LOPE)</p> <p>4) Otra vía es que Tribunal Constitucional se pronuncie y emita una sentencia de inconstitucionalidad. Por el contexto actual, es poco probable que se presente esta figura</p> <p>5) La última propuesta que algunas organizaciones de la sociedad civil proponen es una Acción de Incumplimiento, pues la Ley de INDEPA no ha sido derogada</p>
	Viabilidad jurídica y política	<p>1) La reforma de la LOPE implica voluntad política del Consejo de Ministros para presentar el proyecto de ley</p> <p>2) La acción de inconstitucionalidad de la LOPE puede presentarla cualquier persona, sociedad o asociación. Las resoluciones sobre acciones de inconstitucionalidad las emite el Tribunal Constitucional. Para ello, tendría que haber una lógica de entendimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la incorporación de una doctrina jurídica que reconozca e implemente la normatividad internacional sobre estos derechos. De este modo, un instrumento mínimo de comprensión del Poder Judicial tendría que ser el Convenio 169 de la OIT, reconocido a nivel constitucional. También existe una interpretación a nivel Constitucional que argumenta que el Convenio 169 no tiene rango constitucional. Actualmente, el Poder Judicial no presenta un avance jurídico respecto al derecho internacional sobre pueblos indígenas</p> <p>3) Para que el Poder Ejecutivo plantee una reforma de la LOPE habría que establecer un pacto político que implique la creación de una institución al nivel de INDEPA con representación paritaria. Para ello se necesita incidencia en el Consejo de Ministros y tener su apoyo de impulsar el proyecto de reforma de la LOPE. Una vez presentada la reforma de la LOPE al Congreso, es necesario también el apoyo de este órgano para su aprobación.</p> <p>4) Este escenario de modificación de la LOPE es un proceso largo que necesita de una estrategia política para poder incidir en el Poder Ejecutivo y en las bancadas del Congreso.</p> <p>5) La Acción de Incumplimiento podría restituir al INDEPA pero no con la misma situación jurídica que tenía, pues ya no existen los Organismos Técnicos Descentralizados. Lo que acabaría en una restitución como un Organismo Técnico Especializado.</p>
	Ventajas	<p>1) Alto rango administrativo a nivel ministerial</p> <p>2) Presupuesto Propio</p> <p>3) Podía tener Consejo Directivo con representación indígena</p> <p>4) Posibilidad de proponer una representación paritaria entre Estado y pueblos indígenas</p> <p>5) Autonomía funcional, administrativa y operativa</p> <p>6) Operatividad especializada</p> <p>7) Capacidad de generar transversalidad en la creación de políticas públicas</p>
		1) Autonomía relativa de grado medio, por ubicarse dentro de un Ministerio de línea. La PCM es considerado como

	Desventajas	Ministerio según la LOPE (artículo 2 LOPE) 2) La adscripción a la PCM puede generar dependencia a nivel político 3) No se garantiza un alto grado de autonomía de los pueblos indígenas
Grado Poder Político	REORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA VICEMINISTERIO DE INTERCULTURALIDAD Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROPERUANO, SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN INTERCULTURAL Y DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y ORGANISMO TÉCNICO ESPECIALIZADO (OTE) ADSCRITO	
5	Origen legal	<ul style="list-style-type: none"> Sobre la propuesta de reorganización del Ministerio de Cultura: <ol style="list-style-type: none"> Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. (artículo 22.5 LOPE) No es necesario elaborar una nueva Ley de Creación, sino en el Decreto Supremo que se menciona se menciona la adscripción de un OTE y las modificaciones en cuanto a la estructura principal que va a tener Luego aprueba un nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF), derogando el DS N° 001-2011-MC <i>Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura</i>. Pues el ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros (artículo 22.4 LOPE) Estas normas de reorganización son propuestas desde el sector pero con el voto Aprobatorio del Consejo de Ministros. Algunas organizaciones indígenas han planteado que se Inserten dos Direcciones Generales al Viceministerio de Interculturalidad (que cambiaría de nombre). Actualmente existen dos Direcciones Generales: 1) Inclusión de Conocimientos Ancestrales y 2) Interculturalidad y Derechos de los Pueblos. La primera Dirección General tiene dos Direcciones internas: a) Políticas y Normatividad y b) Fortalecimiento de Capacidades. Lo que se plantea es que haya 4 Direcciones Generales: 1) Políticas y Normatividad, 2) Conocimientos Colectivos, 3) Interculturalidad y Derechos de los Pueblos y 4) Fortalecimiento de Capacidades. Así como la reorganización de las funciones de estos espacios <ul style="list-style-type: none"> Sobre la propuesta del Sistema Nacional de Gestión: <ol style="list-style-type: none"> Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos: 1) Sistemas Funcionales y 2) Sistemas Administrativos. Solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros. (artículo 43 LOPE) Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. El Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema. (artículo 45 LOPE)¹²³ <ul style="list-style-type: none"> Sobre la propuesta del Organismo Técnico Especializado: <ol style="list-style-type: none"> Este puede ser creado al momento de reorganización del Ministerio de Cultura. La creación y disolución de los OTE se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. Su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerda por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. (Artículo 28 de LOPE)
	Viabilidad jurídica y política	<ol style="list-style-type: none"> Para la reorganización del Ministerio de Cultura tiene que ser propuesto desde el sector y aprobado por el Consejo de Ministros. La medida puede ser rápida si es que hay voluntad política de los funcionarios del Ministerio, antes de ello habría que realizar incidencia para que se modifique la organización y se adscriba una OTE. Sin embargo, el Consejo de Ministros también tendría que estar de acuerdo, la incidencia en ese canal sería mayor La implementación del Sistema Nacional Funcional también tiene que ser propuesto desde el sector y contar el voto aprobatorio de la Presidencia del Consejo de Ministros. Para esto también se necesita voluntad política e incidencia en esos espacios
	Ventajas	<ol style="list-style-type: none"> La creación de un Sistema Nacional Funcional donde el ente rector es el Ministerio de Cultura es viable Hay flexibilidad operativa en el Sistema Nacional Transversalidad en las políticas públicas en el Sistema Nacional La OTE posee pliego presupuestario propio designado por el Ministerio
	Desventajas	<ol style="list-style-type: none"> La reorganización está formulada a nivel sectorial. Se necesita OTE con transversalidad Hasta el momento no ha funcionado que un Viceministerio sea rector en materia indígena, pues no hay un alto grado de poder político o de decisiones para implementar políticas para los pueblos. Con ello, existe un nivel de autonomía administrativo medio por ser un Viceministerio el ente rector La propuesta de Dirección de Interculturalidad encargada de políticas nacionales inclusivas no es viable, pues las direcciones Generales sólo tienen la capacidad de elaborar políticas sectoriales

¹²³ Un ejemplo, es la Ley N° 28245 *Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, su dirección está a cargo del Ministerio del Ambiente - MINAM en calidad de ente rector de acuerdo a su ley de creación, organización y funciones, Decreto Legislativo N° 1013. Otro ejemplo, en la Ley N° 29792 *Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*, en donde se establece la creación del es el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS). Dicha iniciativa estuvo conformada por la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), Ministerios, Organismos Públicos, gobiernos regionales, municipalidades y programas del Poder Ejecutivo relacionados a las políticas de desarrollo e inclusión social.

		<p>4) La propuesta no contempla la participación paritaria de los pueblos indígenas</p> <p>5) La creación de OTE crea una subordinación al Ministerio que pertenece</p> <p>6) Sobre la OTE hay inflexibilidad de régimen administrativo y laboral</p> <p>7) En toda la propuesta no se considera la participación indígena efectiva</p>
Grado Poder Político	ORGANISMO PÚBLICO TÉCNICO ESPECIALIZADO (OTE) ADSCRITO A LA PCM O A UN MINISTERIO	
6	Origen legal	<p>1) Primer momento: nueva Ley cuando se adscribe a la PCM</p> <p>2) Cuando se trata de la adscripción de un Ministerio, primero se aprueba la norma de creación. Segundo momento, reforma de la Ley del sector al que se adscribe. (Ministerio de Agricultura, Ministerio de Inclusión Social y Ministerio de Cultura)</p> <p>3) Todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo se encuentran adscritas a un Ministerio o a la Presidencia del Consejo de Ministros. (artículo 2 LOPE)</p> <p>4) Los Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. Su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerda por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. (artículo 28 LOPE)</p> <p>5) Para la creación de los Organismos Públicos, debe cumplirse con los siguientes requisitos: a) Los establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y b) La aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector. (El artículo 29 de LOPE)</p> <p>6) Los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de: a) Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieran un alto grado de independencia funcional y b) Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado. Los OTE a) están dirigidos por un Consejo Directivo, b) se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias y c) su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno. (Artículo 33 LOPE)</p>
	Viabilidad jurídica y política	<p>1) La LOPE permite la adscripción de un OTE a los Ministerios del Estado. En ese sentido, la PCM es considerada como un Ministerio. El artículo 17º de la LOPE dice lo siguiente: “la Presidencia del Consejo de Ministros es el ministerio responsable de coordinar las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. A esta tarea se suma la de coordinar las relaciones con los demás poderes del Estado, organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y sociedad civil.” Hay ejemplos de OTE adscritos a la PCM: el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual- INDECOPI y el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI¹²⁴</p> <p>2) Para la creación de un OTE dentro de la PCM se necesita voluntad política del Consejo de Ministros. Para ello, se tendría que realizar incidencia en ese espacio.</p> <p>3) Se necesita de un acuerdo político para que los representantes indígenas del Consejo Directivo sean elegidos por los propios pueblos</p> <p>4) Sucede lo mismo que en la creación de un OTE adscrito a un Ministerio en específico (artículo 28, 29 y 33 de LOPE). Sin embargo, la adscripción de un OTE a un Ministerio, tiene carácter sectorial, pues está regido bajo los lineamientos de este (Ministerio de Agricultura, Ministerio de Inclusión Social, Ministerio de Cultura). Existe menos posibilidad de que se puedan generar autonomía en la creación de políticas públicas</p>
	Ventajas	<p>1) Operatividad Especializada</p> <p>2) Capacidad de transversalidad de políticas públicas. Pues al estar dentro de la PCM podría convocar a otros sectores del Estado</p> <p>3) Los Organismos Técnicos Especializados son creados para satisfacer necesidades claramente identificadas. Es en ese momento que se norma su dirección, sus lineamientos técnicos y su política de gasto</p> <p>Los Organismos Públicos Especializados tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su ley de creación y están adscritos a un ministerio. (artículo 31 LOPE)</p> <p>4) Exigencia de un Consejo Directivo Paritario Indígena, pues la LOPE no anula esa posibilidad</p>
	Desventajas	<p>1) Todos los organismos públicos del Poder Ejecutivo están sujetos a la supervisión y fiscalización de su sector. Los Organismos Públicos Ejecutores, por su parte, son evaluados a fin de determinar la necesidad de su continuidad. (artículo 34 LOPE)</p> <p>2) Autonomía relativa de grado medio, pues se encuentra sujeto al Ministerio al que se adscribe.</p> <p>3) Las decisiones pueden ser fiscalizadas por el sector al que se adscriben. De ser el caso, este puede ser eliminado cuando el sector haga la propia evaluación del organismo. (artículo 34 de LOPE)</p> <p>4) La eficiencia de la PCM se encuentra cuestionada por ser un espacio que duplica temas que están vistos por otros sectores y por recoger lo que lo otros sectores no pueden trabajar</p> <p>5) El Presidente de la República mediante Resolución Suprema puede remover por causal de pérdida de confianza a los titulares, jefes, presidentes e integrantes de los Consejos Directivos o Directorios de los Organismos Públicos, con excepción de los Organismos Reguladores que actúan en representación del Poder Ejecutivo. (Sexta c) Disposición Transitoria de la LOPE)</p>
Grado		

¹²⁴ A través del Decreto Supremo N° 058-2011-PCM *Actualizan la calificación y relación de los Organismos Públicos.*

Poder Político	GRUPO DE TRABAJO PROPUESTO POR EL VICEMINISTERIO DE INTERCULTURALIDAD	
7	Origen legal	1) Resolución Ministerial del Ministerio de Cultura a propuesta del Viceministerio de Interculturalidad
	Viabilidad jurídica y política	1) Convocación rápida de miembros de organizaciones nacionales en Lima 2) Rápida creación de norma de conformación 3) No necesita de acuerdos políticos con otros ministerios y organizaciones indígenas pues se ubica dentro de un Viceministerio 4) El Viceministerio ha señalado 4 aspectos que considera deberían caracterizar a la entidad responsable y a la que va a apoyar para viabilizar a la entidad responsable: a) Nivel Ministerial, b) Rectoría, c) Participación de los Pueblos Indígenas y d) Carácter Desconcentrado y Promoción de la Descentralización. <ul style="list-style-type: none"> • “1. Nivel Ministerial: La entidad debe tener acceso al más alto nivel dentro de la jerarquía del Poder Ejecutivo, a fin de poder influir eficazmente en las decisiones gubernamentales (...)”.¹²⁵ El enunciado “tener acceso” no es lo mismo que encontrarse dentro del más alto nivel de jerarquía del Poder Ejecutivo. El enunciado “poder influir” no es lo mismo que tomar decisiones sobre las prioridades de desarrollo, como parte de las decisiones gubernamentales. • Sobre la Rectoría, no se menciona que se pueda incluir a dirigentes indígenas. Para una mejor relación con los pueblos esta debería estar también compuesta también por representantes de los pueblos indígenas. • “3. Participación de los Pueblos Indígenas: La entidad debe contar con un mecanismo permanente de participación efectiva de los representantes de los pueblos indígenas con la capacidad de evaluar y proponer las políticas públicas que desarrolle”.¹²⁶ El enunciado “mecanismo permanente con capacidad de evaluar y proponer” no es lo mismo que decir capacidad para decir o coger las políticas públicas con el Estado. Asimismo, el enunciado da la posibilidad de interpretarlo como un espacio consultivo. • Sobre el carácter desconcentrado y promoción de la centralización, se plantea de forma coherente este elemento.
	Ventajas	1) Posibilidad de proponer recomendaciones 2) Posibilidad de definir característica de la institución representativa a fin de sentar la posición de las organizaciones indígenas en cuanto a la institucionalidad que desean
	Desventajas	1) Los Grupos de Trabajo no se encuentran reglamentados ni especificados dentro de la LOPE. La LOPE dice lo siguiente sobre los Grupos de Trabajo: “Artículo 35º.- Objeto de las Comisiones: Las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública. Para otras funciones que no sean las indicadas en el párrafo precedente, el Poder Ejecutivo puede encargarlas a grupos de trabajo” 2) No hay una efectiva participación de los pueblos indígenas 3) Sin rango político administrativo 4) Sin decisiones vinculantes 5) No es espacio decisorio ni consultivo 6) No tiene carácter transectorial 7) No hay autonomía, se ubica dentro del Viceministerio que lo crea. Es un espacio dependiente del Viceministerio de Interculturalidad.

Fuente: Elaboración propia.

Cualquier institución creada desde el Estado tiene que contar con estas características primordiales que proponemos:

1. **Cogestión entre Estado y Pueblos Indígenas para la formulación de políticas, programas, planes y proyectos:** Las decisiones económicas, políticas, culturales y sociales son tomadas entre ambos actores, logrando un equilibrio en la creación de las políticas públicas para el desarrollo de estos pueblos.
2. **Representación indígena paritaria con el Estado:** La participación paritaria establece un escenario de igualdad entre las autoridades nacionales y los representantes indígenas, permitiendo un adecuado balance y debate sobre las prioridades a seguir. Además, se establece la construcción de un diálogo intercultural que incorpora la diferencia.
3. **Representantes indígenas elegidos por los pueblos mediante sus formas representativas de elección:** La elección de los representantes indígenas elegidos por ellos mismos legitima las decisiones que se tomen. Esto permite una real incorporación del derecho a la participación

¹²⁵ Información extraída del Oficio N° 24-2013-VMI-MC enviada por el Viceministerio de Interculturalidad a la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).

¹²⁶ *Ibíd.*

indígena dentro de la estructura del Estado y respeta los propios mecanismos de decisiones de autoridades indígenas dentro de la institución.

4. **Transversalización en la creación de políticas, programas, planes y proyectos:** La elaboración de herramientas que incorporen a todos los sectores del Estado son más eficientes para abordar las necesidades de los pueblos indígenas. Es necesario para una coordinación entre las entidades del Estado para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.
5. **Existencia de mecanismos formales mediante el cual el órgano nacional pueda estar presente en los poderes del Estado y niveles de gobierno (nacional, regional, local):** La institución tiene que tener la capacidad de incorporar el enfoque intercultural en la estructura del Estado. Además, coordinar y descentralizarse a nivel regional y local en cuanto a la ejecución de políticas, programas, planes y proyectos, con participación indígena. Como ente rector debe poder coordinar los lineamientos en materia indígena con otras instituciones a nivel nacional que tengan dentro de ellas direcciones, oficinas, programas, planes y proyectos relacionados a temas indígenas para una adecuada cautela de los derechos.
6. **Autonomía técnica, administrativa, económica y financiera:** Permite un alto grado de autonomía funcional y operatividad especializada para la elaboración de políticas o acciones pertinentes a favor de los pueblos indígenas.
7. **Pliego presupuestario propio:** Permite formar parte directamente del presupuesto público y no depender de la reasignación de recursos de entidades superiores (por ejemplo de un Ministerio).
8. **Poder de decisión con la facultad real de incidir en el proceso de decisiones:** esta capacidad es primordial para poder efectivizar la promoción y respecto de los derechos colectivos de los pueblos.
9. **Personería jurídica de derecho público:** Permite realizar contratos, convenios, proyectos, entre otros, de forma directa, con otras entidades del Estado, las agencias de cooperación externa.
10. **La posibilidad de optar por el régimen económico y laboral privado:** Permite una flexibilidad de estructuras administrativas, salariales, etc., que es esencial a la hora de las contrataciones de personal especializado.

Es preciso mencionar que las características 9 y 10 pueden ser incorporadas por cualquier institución en sus normas de creación. De acuerdo a las características propuestas para una entidad especializada en materia indígena podemos esbozar el siguiente cuadro:

Opciones/ Principios	Temporalidad para implementación	Cogestión entre Estado- Pueblos	Representación indígena paritaria	Representantes indígenas elegidos mediante sus propias formas de elección	Transversalidad en políticas públicas	Coordinación con poderes y niveles de gobierno	Autonomía técnica, administrativa, económica	Presupuesto propio
Institución Autónoma Indígena	Muy bajo	X	X	X	X	X	X	X
Ministerio en Asuntos Indígenas con OTE adscrito	Bajo	X	X	X	X	X	X	X
Ministerio en Asuntos Indígenas	Bajo				X	X	X	X
Restitución de INDEPA como ODE	De Moderado a Bajo	X		X	X	X		X
Re-organización de Ministerio de Cultura con Sistema Funcional y OTE	Medio				X	X		
OTE adscrito a la PCM o a un Ministerio	Medio	X	X	X	X			
Grupo de Trabajo dentro del Ministerio de Cultura	Rápido			X				

Las 3 opciones más visibles que plantean las organizaciones indígenas se pueden resumir de la siguiente manera:

Opciones	Conveniencia para pueblos	Viabilidad política
Ministerio en Asuntos Indígenas	Óptima	Baja
Restitución de INDEPA como ODE	Moderada	Baja
OTE a PCM o Ministerio	Moderada	Media

A través del acompañamiento de las organizaciones indígenas del Pacto de Unidad y otras a nivel regional, se ha identificado dos elementos que los pueblos demandan para la institucionalidad indígena: mayor autonomía y poder político. Traslados esos elementos a las posibilidades de instituciones a nivel nacional, tenemos lo siguiente:



VII.- PROPUESTAS DE INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA

Las propuestas de institucionalidad indígena tienen que involucrar a los pueblos indígenas dentro procesos gubernamentales y reconocer al mismo tiempo sus propias formas de representación o instituciones. Por ello, la propuesta siguiente conjuga ambos elementos, en la inserción de los pueblos en una institución estatal y el reconocimiento de autonomías territoriales para ciertos asuntos específicos.

7.1.- En el Sistema de Gobierno: nacional, regional y local

1) A nivel del Sistema Nacional

A nivel nacional hay 2 propuestas que se complementan mutuamente. La primera de ellas es la creación de un Consejo o Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas, integrada exclusivamente por indígenas, que tenga funciones específicas. Este espacio se inserta dentro del reconocimiento de la autonomía indígena o el ejercicio a la libre determinación, pues reconoce sus propias formas de elección y representativas mediante un órgano deliberativo.

El segundo elemento es la creación de una autoridad especializada en asuntos indígenas, inserta dentro del modelo de participación indígena en instituciones estatales. La que contaría con las características expuestas anteriormente: 1) cogestión entre Estado-Pueblos Indígenas para formular, aprobar, ejecutar y evaluar políticas dirigidas a los pueblos, 2) representación indígena por lo menos paritaria con el Estado, 3) representantes elegidos por los pueblos mediante sus formas representativas, 4) mecanismos para coordinar y estar presente en los poderes del Estado y niveles de gobierno (nacional, regional, local), 5) transversalización en la creación de políticas, 6) autonomía técnica, administrativa, económica, 7) pliego

presupuestario propio, 8) poder de decisión con la facultad real de incidir en el proceso de decisiones, 9) personería jurídica de derecho público, 10) posibilidad de optar por el régimen económico y laboral privado. Sumado a ello, esta institución tendría que ser rectora de un Sistema Nacional de Políticas Públicas.¹²⁷

Ambas instituciones pueden ser creadas mediante una nueva ley, en virtud del Convenio 169 o en virtud de la Declaración de las Naciones sobre los derechos de los pueblos indígenas. Si la Autoridad Nacional es creada mediante una Ley nueva, sería el caso de un organismo ad hoc en virtud de las normas internacionales. También podrían ambas instituciones crearse mediante una sola Ley Indígena o una ley que desarrolle el derecho a la participación indígena. Asimismo, existe la posibilidad de que la Autoridad Nacional pueda ser creada como un organismo constitucionalmente autónomo, pero eso implicaría una reforma constitucional y un proceso de mayor tiempo.

El tercer elemento para reforzar la institucionalidad a nivel nacional, es la homogenización de las Direcciones Sectoriales u oficinas en cada Ministerio que contemplen específicamente el tema indígena. Estos espacios deberían valer para la coordinación sectorial y entre los niveles de gobierno. Asimismo, estas tienen que ser capaces de también insertar a los pueblos indígenas dentro de la organización. Sumado a ello, este modelo nacional debería ser replicado a nivel regional y local para lograr una mejor coordinación entre niveles de gobierno. Por ejemplo, la creación de Consejos Regionales o Locales Indígenas en determinados territorios e instituciones estatales regionales/locales. Este punto será explicado en las propuestas a nivel regional y local.

a) Consejo o Asamblea Nacional de Pueblos Originarios

La creación de este espacio tendría como principal objetivo establecer el Plan de Vida de los Pueblos Originarios y el Plan de Gestión Territorial y el Territorio. Estos instrumentos tendrían que estar articulados a la elaboración de Planes Regionales y Locales de acuerdo a la demarcación territorial que los mismos pueblos establecerían. Este Consejo Nacional se articularía a Consejos Regionales y Locales constituidos por los propios pueblos indígenas, que los representan en una jurisdicción determinada y son elegidos por ellos mismos de acuerdo a sus formas tradicionales de representación. Estas instituciones, como mencionamos anteriormente, se encuentran dentro del reconocimiento de autonomías indígenas o del ejercicio de la libre autodeterminación. Los espacios regionales y locales son explicados en las propuestas a nivel de gobierno regional y local.

Este espacio nacional puede ser creado mediante una categoría que no se encuentra descrita en la LOPE, la conformación de *Consejos*, creados mediante Decreto Supremo.¹²⁸ La característica de estos espacios es que pueden constituirse con representantes de entidades y actores que no forman parte del Estado ni de la estructura organizacional de la institución, pudiendo ser de carácter nacional como de carácter sectorial. Sin embargo, estos son presididos por el titular de la entidad a la que están adscritos y son básicamente órganos de deliberación. En este punto, tendría que generarse un acuerdo político con las autoridades nacionales para que esté presidido por un indígena y no por un titular de algún Sector. Sus símiles son los consejos de Coordinación Regional o Municipal.

Lo interesante es que estos espacios pueden proponer políticas a nivel nacional y discutirlos, pueden intervenir representantes de la sociedad civil al igual que funcionarios. Asimismo, sus funciones son delimitadas por su norma de creación y son nombradas en el ROF de la entidad a la cual forman parte, al igual que su estructura es establecida mediante un reglamento interno. Este espacio sería una oportunidad para que los pueblos indígenas pudieran confirmarse mediante un escenario nacional de discusión y elaboración de Planes de Vida Nacionales, que pudieran ser recogidos por la entidad rectora especializada en materia indígena que a continuación se va a detallar.

¹²⁷ Artículo 43, 44 y 45 de la Ley N° 29158 *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*.

¹²⁸ Un ejemplo de ello es el Consejo Nacional del Trabajo del Ministerio de Trabajo (Decreto Supremo N° 004-2010-TR) y el Consejo Económico y Social adscrito a la Presidencia de Consejo de Ministros (Decreto Supremo N° 079-2011-PCM)

b) Autoridad Nacional rectora de la protección de los derechos de los pueblos indígenas

La institucionalización de las demandas de los pueblos indígenas tiene que combinar la responsabilidad efectiva del Estado en la creación de políticas públicas y la participación política de los mismos pueblos. El ejercicio paritario entre ambos actores en las decisiones económicas, políticas, sociales y culturales, garantiza la cogestión de los asuntos indígenas entre las autoridades estatales y los pueblos indígenas. En ese sentido, lo que se tiene que evitar es participación sobredimensionada de los sectores estatales y la minimización de la participación de los sectores afectados, impidiendo que se construyan sinergias para el desarrollo de los pueblos.

Es importante resaltar que la nueva institución tiene que realizar un seguimiento de los acuerdos alcanzados en materia indígena como la *Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico* de la Mesa N° 4 del *Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos* creado por Decreto Supremo N° 117-2009-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 221-2009-PCM, durante el 2009.

La creación de esta entidad tiene que combinar la creación de dos espacios:

- a) un Consejo Directivo Multisectorial con capacidad deliberante y resolutive, de coordinación intersectorial, integrada por los responsables de los ministerios con participación paritaria indígena.
- b) direcciones internas responsables de las políticas públicas, con competencias gestoras, coordinadoras y ejecutoras en la temática.

Además, los representantes indígenas (Directorio y Presidente) tienen que ser elegidos por los Pueblos mediante sus formas representativas de elección en el Consejo o Asamblea Nacional de Pueblos Originarios.

Propuesta de estructura funcional y organizativa de la institución

Objetivo: es la Autoridad encargada de impulsar, coordinar, gestionar, dirigir y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de los pueblos indígenas del Perú.

Funciones: deben de ser coordinadoras, gestoras, directoras y ejecutoras.

- a) Formular, aprobar y ejecutar políticas, programas y proyectos de alcance nacional para desarrollo integral de los pueblos indígenas
- b) Planificar, programar y coordinar con los gobiernos regionales y locales la ejecución de los planes, programas y proyectos de alcance nacional regional para el desarrollo integral de los pueblos indígenas
- c) Creación de un Plan Nacional de Desarrollo Indígena, que incorpora los Planes de Vida de las organizaciones indígenas a nivel nacional, regional y local
- d) Realizar el seguimiento y evaluación de las políticas aprobadas y los acuerdos suscritos por el Perú, formulando recomendaciones técnicas para su mejor aplicación
- e) Elaborar y proponer anualmente un Presupuesto Integrado del Sector Público en beneficio de los pueblos indígenas y de las organizaciones indígenas
- f) Coordinar procesos de concertación entre los sectores público y privado para el mayor desarrollo de los pueblos indígenas
- g) Identificar y proponer acciones de cooperación con el empresariado privado para promover las zonas de desarrollo indígena y financiamiento a organizaciones indígenas
- h) Promover y asesorar a los pueblos indígenas en materias de su competencia
- i) Estudiar los usos y costumbre de los pueblos indígenas como fuente de derecho buscando su reconocimiento formal
- j) Coordinar con los organismos competentes a nivel nacional y regional a efecto de culminar el proceso de saneamiento físico legal territorial de los pueblos indígenas

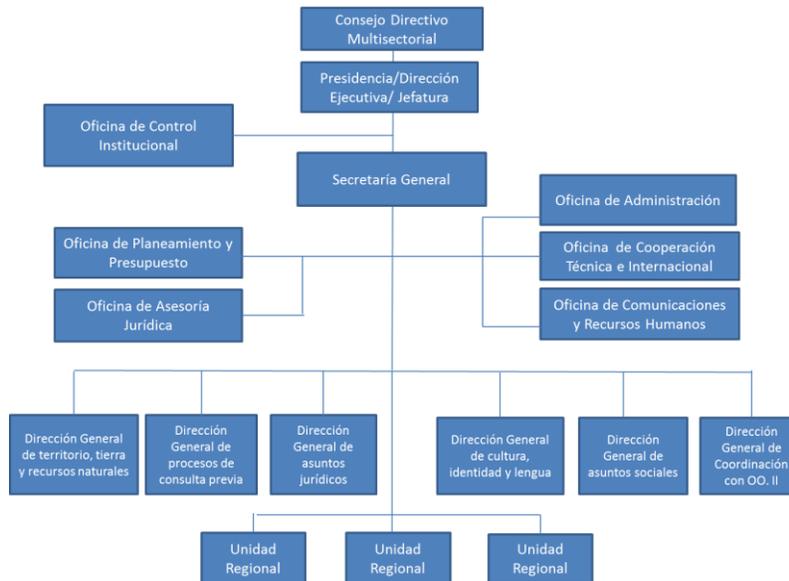
- k) Elaborar y proponer proyectos de ley que promuevan la defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo de pueblos indígenas
- l) Implementar y supervisar un régimen especial transectorial de protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial
- m) Implementar y realizar un seguimiento a la ejecución de las normas y acuerdos sobre la protección de derechos de pueblos indígenas existentes en el país e incorporar los derechos de pueblos indígenas en las instancias correspondientes a nivel nacional
- n) Las demás funciones que le permitan la consecución de sus fines, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Estructura orgánica: debe poseer los siguientes elementos de estructura organizativa comunes a otras instituciones públicas.

- a) Alta Dirección: Consejo Directivo Multisectorial, Jefatura/ Presidencia/Dirección Ejecutiva y Secretaría General
 - b) Órganos de Control
 - c) Órganos de Asesoramiento
 - d) Órganos de Apoyo Técnico
 - e) Órganos Gestores de Línea
 - f) Órganos Desconcentrados a Nivel Regional
- Sobre la *Alta Dirección* se recomienda que esté conformado por un Consejo Directivo Multisectorial, una única Jefatura/ Presidencia/Dirección Ejecutiva (esta puede ser apoyada por una subjefatura o no, si es que así se decidiese) y una Secretaría General.
 - El *Consejo Directivo Multisectorial* por ser un organismo de concertación política y coordinación intersectorial, su definición final dependerá de factores sociopolíticos inmediatos que establezcan los actores en el debate continuo. Por ello, debería incluir funciones asesoras, supervisoras y resolutoras, no ejecutoras. Puede asesorar al Presidente y su gobierno, supervisar las políticas generales para pueblos indígenas y adoptar resoluciones vinculantes en temas de coordinación intersectorial o de acuerdos generales entre Estado y sociedad civil. Este espacio debería integrar los máximos responsables de las instituciones públicas (Ministerios y otras) y una cantidad de representantes indígenas paritaria.
 - Sobre los *Órganos de Control Institucional* se recomienda: a) Oficina de Control Institucional.
 - Sobre los *Órganos de Asesoramiento* se recomienda: a) Oficina de Planeamiento y Presupuesto y b) Oficina de Asesoría Legal.
 - Sobre los *Órganos de Apoyo Técnico* se recomienda: a) Oficina de Administración, b) Oficina de Financiamiento y Cooperación Técnica e Internacional y c) Oficina de Comunicación y Recursos humanos.
 - Sobre los *Órganos Gestores de Línea* se recomienda realizar un análisis para establecer aquellos que sean realmente necesarios conforme a las funciones generales de la institución. La denominación de estos órganos es la de Direcciones Generales.
 - a) Dirección General de tierra, territorio y los recursos naturales
 - b) Dirección General de procesos de consulta previa
 - c) Dirección General de asuntos jurídicos
 - d) Dirección General de cultura, identidad y lengua
 - e) Dirección General de asuntos sociales (salud, educación, trabajo, género, etc.)

- f) Dirección General de coordinación indígena (con Consejos Regionales y Locales indígenas en una jurisdicción determinada, las organizaciones políticas indígenas y otras formas representativas)
- Sobre los *Órganos Desconcentrados* se recomienda establecer Unidades Regionales que representen al organismo, por delegación, en aquellos territorios que la Autoridad considere conveniente.

Organigrama propuesto:



c) Direcciones Sectoriales especializadas en los Ministerios e Instituciones Nacionales

Estos son espacios que coordinan directamente con la Autoridad Nacional y sobre las que recae la coordinación, diseño y ejecución de políticas sectoriales. Estas son creadas especialmente para velar por la incorporación de los asuntos indígenas en el quehacer sectorial. Es conveniente que dentro de estas Direcciones se incorpore la participación de los pueblos indígenas mediante alguna oficina. En todos los Ministerios existe un órgano de atención a la temática indígena, sin embargo, no todos son especializados. Habría que homogenizar esos espacios para que coordinen con la Autoridad Nacional sobre pueblos indígenas.

2) A nivel del Sistema Regional

Este nivel también comprende 3 procesos de institucionalización. El primero es el reconocimiento de la autonomía indígena en base al derecho de la libre autodeterminación, articulada con el nivel nacional. El segundo, incorpora la participación de los pueblos indígenas dentro de las estructuras de los Gobiernos Regionales. Ello se inserta dentro del primer modelo de institucionalidad (incorporación indígena en instituciones estatales). El tercero, es similar al nivel nacional, es la creación de Gerencias Especializadas en Asuntos Indígenas, también insertado dentro del primer modelo de institucionalidad.

a) Consejos Regionales Indígenas integrados en una jurisdicción territorial que aglutina a varios Consejos Municipales Indígenas

La creación de Consejos Regionales Indígenas se implementaría sobre la base de una jurisdicción demarcada territorialmente por los propios pueblos. Esta respectiva de demarcación del territorio englobaría a varios pueblos indígenas y, a su vez, es la suma de una cantidad de Consejos Locales o Municipales también demarcados territorialmente. Los Consejos Municipales tendrían que haber sido demarcados con anterioridad por los pueblos. Estos Consejos son importantes para que los pueblos puedan actuar con autonomía y decidir sobre sus prioridades de desarrollo.

Los Gobiernos Regionales están conformados principalmente por: Consejo regional, Presidencia Regional y Consejo de Coordinación Regional. De este modo, los representantes indígenas de los Consejos Regionales Indígenas podrían también participar dentro del Consejo Regional del Gobierno Regional, para que puedan incidir dentro de la gestión regional.

Los Consejos Regionales Indígenas están encargados de crear los Planes de Vida Regional de los Pueblos Originarios y el Plan de Gestión Territorial y el Territorio Regional. Estos Consejos tendría la capacidad de poder proponer iniciativas legislativas en materia de leyes consuetudinarias y establecer instituciones judiciales indígenas para aplicar esas leyes. La creación de estas instituciones tendría que realizarse mediante una Ley sobre la base del derecho a la libre determinación de los pueblos.

b) Participación Indígena en la estructura del Gobierno Regional

El artículo 11 de la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* establece la estructura básica de los gobiernos regionales, dividida en el Consejo regional, Presidencia Regional y Consejo de Coordinación Regional. Para lograr la incorporación de la problemática indígena debe de haber una articulación y una cogestión entre el Consejo Regional Estatal y el Consejo Regional Indígena. En ese sentido, para lograr la representación indígena dentro de la formulación de políticas regionales y de decisiones en el ámbito regional, se propone que haya un representante del Consejo Regional Indígena, como Consejero dentro del Consejo Regional de cada Gobierno Regional. En el caso de que no existan Consejos Regionales Indígenas, se propone que exista un representante indígena a nivel regional en los Consejos Regionales de cada gobierno regional.

Bajo la modalidad de los territorios demarcados para dirigir temas específicos importantes para los pueblos, los Gobiernos Regionales encargados de la titulación deberán de reconocer la propiedad de la totalidad de los territorios demarcados, incluyendo las tierras con aptitud forestal. En ese sentido, los Gobiernos Regionales tendrían que tener la capacidad de reconocer estos derechos, para que los pueblos puedan controlar, gestionar y administrar los recursos naturales. Para el reconocimiento de la autonomía regional, también se necesita una modificación en la legislatura ambiental o de la extracción de los recursos naturales. Por ejemplo, algunas normas como la Ley N° 26821 *Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales* y la Ley N° 27308 *Ley forestal y de fauna silvestre*.

La inserción de la institucionalidad indígena en el ámbito regional también debería de insertar mayor pertinencia cultural o la noción de un Desarrollo Indígena dentro del Plan de Desarrollo Regional Concertado, el Plan Anual Regional y el Presupuesto Regional Participativo. Como también en otros espacios importantes para el desarrollo indígena como en el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), Plan de Capacitación a Nivel Regional, el Consejo Nacional de Descentralización y las múltiples acciones que realizan los gobiernos regionales. Las herramientas, documentos y normas tendrían que ser elaboradas incorporando la pertinencia indígena.

c) Gerencias Regionales o Instituciones Especializadas en Asuntos Indígenas dentro de cada Gobierno Regional

El artículo 29 de la Ley N° 27867 *Ley Orgánica del Gobierno Regional* establece la constitución de 5 gerencias regionales para cada Gobierno Regional, ninguna de estas gerencias es especializada en el tema indígena: 1) Desarrollo Económico, 2) Desarrollo Social, 3) Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, 4) Infraestructura y Recursos Naturales y 5) Gestión del Medio Ambiente. Para lograr la incorporación de una pertinencia de los asuntos indígenas en la gestión regional y desarrollo de las políticas regionales, se propone que se implementen Gerencias Especializadas en el ámbito indígena. Para lograr la creación de estas gerencias tendría que haber una modificación de la *Ley Orgánica del Gobierno Regional*. También es pertinente que dentro de estas gerencias haya representación indígena para que exista una vinculación directa con los pueblos.

Es importante que esta instancia regional a nivel de órgano de línea permita coordinar directamente con las demás instancias de gestión de manera directa para la fijación de políticas públicas destinadas a los pueblos a mediano y largo plazo. Además, tiene que contar con un personal encargado especializado que atienda la demanda indígena y que sea una unidad formuladora para la implementación de proyectos del Sistema Nacional De Inversión Pública (SNIP) para el logro de los objetivos de las áreas temáticas que elabore. Con ello, se podrá coordinar la política indígena a nivel intergubernamental e intersectorial con participación de la sociedad civil y los pueblos indígenas. Así, la institucionalidad debe fortalecerse en los ámbitos funcional, presupuestal y participativo.¹²⁹

3) A nivel del Sistema Local

En este nivel es importante que puedan crearse instituciones que reconozcan la autonomía de las poblaciones indígenas. Pues son los espacios que estrechamente se encuentran vinculados con las comunidades nativas y campesinas. De este modo, este modelo de institución pertenece al modelo de reconocimiento de autonomías territoriales indígenas. Estas instituciones son parte de la reforma nacional de institucionalidad indígena que pueden ser creadas mediante una Ley Indígena, como anteriormente hemos señalado, o en Leyes Locales de reconocimiento territorial.

a) Consejos Municipales Indígenas demarcados territorialmente por los pueblos indígenas

La creación de Consejos Municipales con representación indígena en el ámbito de una jurisdicción demarcada territorialmente por los propios pueblos, es un reto para el movimiento indígena. Los territorios indígenas adquieren la categoría de entes territoriales de nivel local, es decir una forma de autogobierno indígena análoga a los municipios, conformada y regida según los usos y costumbres de cada pueblo. Se propone que este espacio pueda deliberar sobre la administración del territorio, educación, cultura, medio ambiente y justicia.

Los derechos territoriales indígenas se materializan con la demarcación en un polígono de tierra ejercida por los propios sujetos de derechos (pueblos indígenas). Esta autodemarcación se expresaría en los títulos de propiedad colectiva territorial para que los pueblos con autonomía puedan determinar y elaborar sus prioridades de gestión territorial. Con ello habría reconocimiento, seguridad y deslinde de territorios, al igual que un mejor ordenamiento territorial local, regional y nacional.

¹²⁹ El Comité Consultivo de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República (período 2008-2009) ha elaborado propuestas legislativas en el ámbito regional como el Proyecto de Ley Marco de Pueblos Indígena, con la participación de organizaciones indígenas y de la sociedad civil. Esta iniciativa tiene que volver a retomarse para poder fortalecer la institucionalidad indígena (Informe N° 115-2012-INDEPA/OT INST).

Por último, se propone que estos Consejos estén encargados de crear Planes de Vida Local de los Pueblos Originarios y Planes de Gestión Territorial Local. Además, se recomienda que estos espacios también puedan proponer iniciativas legislativas en materia de leyes consuetudinarias y establecer instituciones judiciales indígenas para aplicar esas leyes, en concordancia con los derechos fundamentales garantizados por la Constitución.

7.2.- En el Sistema Electoral

Los sistemas electorales se definen como el conjunto de reglas, métodos, técnicas que permiten convertir los votos en escaños (puestos públicos de elección), sean estos únicos o colectivos.¹³⁰ Los elementos técnicos que conforman un sistema electoral pueden agruparse en 4 áreas: distribución de las circunscripciones, la forma de candidatura, la modalidad del voto y transformación de votos en escaños.

Las circunscripciones pueden ser uninominales o plurinominales (pequeñas, medianas, grandes) y uniformes o variadas en sus tamaños. Las candidaturas pueden darse a través de lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y no bloqueada y lista abierta. Hay otras opciones como la acumulación, emitir tantos votos como diputados estén por elegir en la circunscripción y votación alternativa (votaciones sucesivas). Además, en algunos países se implementa el voto personalizado que puede ser obligatorio u opcional. También hay varios métodos de convertir votos en escaños¹³¹ y muchos países de Sudamérica suelen utilizar la valla electoral, que tiene como función que los partidos con menores votos no alcancen representación en el parlamento y un efecto concentrador-psicológico en los electores, ya que pueden cambiar su voto a otro partido o candidato cuando saben que no es posible que pasen la valla.¹³²

Los sistemas electorales, más allá de sus técnicas son dos: los presidenciales y los parlamentarios. Sus formas “ideales” pueden ser sistemas mayoritarios o proporcionales, predominando las formas combinadas. Sobre la representación por mayoría, se trata de construir mayorías parlamentarias para facilitar el gobierno. En la representación proporcional se expresa de mejor manera la representación de la totalidad de la población. Las maneras proporcionales suelen construir multipartidismo y las maneras mayoritarias suelen construir bipartidismos o grandes mayorías parlamentarias, con oposiciones fuertes o débiles.¹³³ En ese sentido, muchos de los sistemas electorales contemporáneos se basan en estas formas ideales, como los modelos proporcional puro o personalizado; o el de mayoría relativa o segmentado. No obstante, existen otros tipos que suelen ser tendencias de estas formas ideales.¹³⁴

Como hemos explicado con anterioridad, el sistema electoral peruano se caracteriza por ser proporcional plurinominal, lo que quiere decir que hay circunscripciones múltiples definidas por el territorio político-administrativo del país. El método de conteo de votos es el denominado la cifra repartidora, existe la valla electoral, las elecciones se caracterizan por lista cerrada y no bloqueada y se ha implementado el voto preferencial. Este sistema, unido a la característica del régimen basado en la “regla de mayoría”, excluye la

¹³⁰ Tuesta (2005: 17).

¹³¹ Un procedimiento es el llamado cociente electoral, otro el método D'hondt, que en Sudamérica tiene la versión de la cifra repartidora. En el método de cociente electoral, se puede utilizar el cociente simple o cuota Hare. Además, hay diferencias entre el cálculo de cociente según el punto de referencia usado, como la inclusión de votos válidos o en blanco, o junto con el método del cociente electoral utilizar la regla del residuo mayor o la regla de la media mayor (Nohlen 2007).

¹³² Nohlen (2007: 12-117); Tuesta (2005: 34-35).

¹³³ En la regla mayoritaria hay un solo ganador, se da un intercambio entre eficacia y eficiencia, es decir, entre la capacidad de producir resultados y la utilidad social de estos resultados. Cuanto más inclusiva es, será más eficiente pero menos eficaz en los resultados, y cuando más efectiva en los resultados será menos eficiente. Lo cual significa que las elecciones con representación proporcional, en donde se producen múltiples ganadores, son relativamente más eficientes socialmente que las elecciones con reglas de un solo ganador (Colomer 2001).

¹³⁴ Para Colomer (2001) es mejor tener un sistema electoral que garantice mejor la proporcionalidad entre la distribución de circunscripciones. De manera que, es mejor tener un número alto de unidades regionales que no sean muy desiguales una de la otra para que de esta manera ninguna región más grande pueda imponerse sobre otras. Si las relaciones son desequilibradas puede haber conflicto, inestabilidad, y deseo de dominación por parte de una región que sea lo suficientemente grande y dominante.

participación de las minorías étnicas. Por ello, para asegurar la representación de los pueblos indígenas en la democracia representativa, se tienen que originar algunos cambios. La primera propuesta se circunscribe al proceso estatal, la segunda y tercera propuesta se inserta dentro del reconocimiento de las formas representativas indígenas.

Al respecto, estas recomendaciones se sustentan en uno de los casos a nivel internacional *Yatama vs Nicaragua*, en donde la Corte IDH señaló que las personas pertenecientes a la organización *Yatama* fueron excluidas de participar en las elecciones municipales realizadas el 5 de noviembre de 2000 en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur del Estado Nicaragüense. También exhortó al Estado para que modifique las leyes de su sistema electoral a fin de incluir a los pueblos indígenas y respetar sus derechos políticos. Este caso es un ejemplo a nivel internacional para poder adecuar las legislaciones nacionales a los avances normativos internacionales respecto a los derechos indígenas.

La Corte recalcó lo siguiente: *el “estado no previó un recurso que hubiese permitido amparar el derecho de dichos candidatos de participar y ser elegidos en las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000, como tampoco adoptó medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos tales derechos, especialmente no previó normas en la ley electoral, en orden a facilitar la participación política de las organizaciones indígenas en los procesos electorales de la Región Autónoma de la Costa Atlántica de Nicaragua, de acuerdo al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas que la habitan.”*¹³⁵

a) Circunscripciones Especiales para los Pueblos indígenas en elecciones a la presidencia y Congreso

Los pueblos indígenas ejercen sus derechos políticos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, en una relación de complementariedad con la democracia representativa. Al formar parte del Estado, se reconocen sus autoridades, sus normas y procedimientos mediante los que ejercen su derecho al autogobierno. Las formas de democracia de los pueblos no requieren de normas escritas para su ejercicio, salvo decisión de ellos mismos. Respecto a ello, los órganos electorales deberían garantizar que las normas y procedimientos indígenas se desarrollen sin interferencias o imposiciones de funcionarios estatales, organizaciones políticas, asociaciones de cualquier índole, poderes fácticos, personas u organizaciones ajenas a ellos. Así, no se le debería de exigir a los pueblos la presentación de normativas, estatutos, compendios de procedimientos o similares para la validación de sus formas representativas si es que ellos no lo demandan.

Respecto al ámbito nacional, lo que se propone es que se creen circunscripciones especiales para pueblos indígenas en los procesos de elecciones nacionales. Esto permitiría la representación indígena en el órgano legislativo, coadyuvando la participación política de los pueblos y estableciendo mejores canales para institucionalizar sus demandas.¹³⁶ Esta sería una forma pertinente de inclusión indígena los procesos gubernamentales, al mismo permitiría a los pueblos proponer directamente leyes de alcance nacional.

b) Participación del movimiento indígena en las elecciones nacionales

Para poder institucionalizar las demandas de los pueblos indígenas, debe existir una relación entre el movimiento indígena nacional, el sistema de partidos y el sistema electoral peruano. En ese sentido, se propone que se deba de incorporar a los movimientos étnicos nacionales o a las organizaciones políticas representativas de los pueblos indígenas para que puedan participar en las elecciones de alcance nacional, como lo pueden hacer los movimientos regionales o las organizaciones políticas locales.

¹³⁵ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, pág. 2.

¹³⁶ En el caso *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, la Corte IDH expresó lo siguiente “[d]entro del derecho internacional en general, y en el derecho interamericano específicamente, se requiere de protección especial para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos plena y equitativamente con el resto de la población. Además, quizá sea necesario establecer medidas especiales de protección para los pueblos indígenas [...] a fin de garantizar su supervivencia física y cultural”, así como garantizar su participación efectiva en los procesos de toma de decisiones que les afectan”. pág. 81.

Al respecto, en el caso *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, la Corte IDH expresó lo siguiente: “a pesar de las normas de carácter constitucional y legal que reconocen el derecho de las comunidades de la Costa Atlántica a vivir y desarrollarse bajo formas de organización social que correspondan a sus tradiciones históricas y culturales, la Ley Electoral de 2000 obligó a las organizaciones indígenas de la Costa Atlántica a constituirse como partidos políticos” (pág. 81). Lo mismo sucede en el caso peruano, las organizaciones indígenas están obligadas a conformarse como partidos para poder participar de las elecciones a nivel nacional.

c) Incorporación de las formas de elecciones representativas autónomas de los pueblos indígenas

La propuesta de incorporar Consejos Regionales o Municipales autónomos indígenas en la institucionalidad regional y local exige que modifiques otras normas. En la Ley N° 27683 *Ley de Elecciones Regionales* (artículo 8) y en la Ley N° 26864 *Ley de Elecciones Municipales* (artículo 2) se establecen las reglas para las elecciones de los miembros de los Consejos Regionales y los Consejos Municipales Provinciales y Distritales. Lo que se propone en este aspecto es que se incorpore en estas normas un apartado sobre los Consejos Indígenas Regionales y Locales para poder registrar los procedimientos de elección autónoma de los pueblos indígenas a estos espacios, que serían reconocidos legalmente.

Asimismo, ese mismo procedimiento podría ser aplicado a nivel nacional. Se propone que dentro de los Tipos de Elecciones de la Ley N° 26859 *Ley Orgánica de Elecciones* (artículo 6) se incorpore las formas de elección autónomas de los pueblos indígenas en la propuesta del Consejo o Asamblea Nacional Indígena y de los Consejos Regionales, Locales Indígenas. Ingresando una sección específica sobre estas instituciones dentro de esas normativas sería el comienzo de un respecto por sus formas tradicionales de elección, no habría necesidad de detallar, se podría explicar que esas elecciones son de acuerdo a prácticas que tienen los pueblos.

7.3.- En el Sistema de Partidos

Los sistemas de partidos son la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos de un Estado. Se analizan según su estructura, considerando las características como el número de partidos, su tamaño, fuerza política, posición y constelación estratégica que forman entre ellos. Su importancia radica en la función que tiene dentro del sistema político, en la formación de coaliciones o mayorías parlamentarias, lo que podría asegurar mayor gobernabilidad o no.¹³⁷ Este sistema no incorpora la participación de otras formas organizativas. En ese sentido, se hace necesaria una reforma del sistema partidario para que las poblaciones indígenas puedan acceder a puestos públicos, que sólo será posible en la medida en que el movimiento indígena pueda ser reconocido para las elecciones de carácter nacional y se aumente la cuota indígena en la listas de candidatos. Esta propuesta se circunscribe dentro de los procesos estatales de participación política.

a) Incorporación del movimiento indígena dentro del Registro de Organizaciones Políticas a cargo del Jurado Nacional de Elecciones

El artículo 4 de la Ley N° 28094 *Ley de Partidos Políticos* establece que el registro de las organizaciones políticas está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Pero no se incorpora a los movimientos nacionales o a las organizaciones políticas nacionales dentro de este registro, sólo a los partidos políticos. Sin embargo, el artículo 17 de la misma Ley si tiene un reconocimiento a los movimientos de alcance regional y las organizaciones políticas de alcance local. En ese sentido, la propuesta que se plantea es que también se deba de incorporar a los movimientos étnicos nacionales o a las organizaciones políticas

¹³⁷ Sartori (2005) esquematiza los diferentes sistemas de partidos a partir de 3 conceptos, la fragmentación, la polarización y la dinámica. Duverger (1957) y Lipset y Rokkan (1992) también hacen un estudio de los sistemas de partidos, su conformación y sus características.

representativas de los pueblos indígenas nacionales en ese registro que tiene el JNE para que puedan participar en las elecciones de alcance nacional.

7.4.- En los Poderes del Estado

El Mecanismo de Expertos (2011) de las Naciones Unidas ha señalado que la participación de los pueblos indígenas en los asuntos públicos será eficaz si se amplía horizontalmente, en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. En el presente cuadro se presentan algunas recomendaciones para ello:

Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial
<ul style="list-style-type: none"> - Modificación de la Ley N° 29158 <i>Ley Orgánica del Poder Ejecutivo</i> (LOPE) para incorporar a los antiguos Organismos Públicos Descentralizados, la figura de organismo autónomo con personería jurídica o otra institución especializada en asuntos indígenas de acuerdo a lo que los pueblos demandan. -Incorporación de la pertinencia cultural en las medidas legislativas que se expidan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes complementarias que definan a los pueblos indígenas. - De acuerdo al ordenamiento constitucional peruano, en consonancia con el Convenio 169 de la OIT, las Comunidades Nativas gozan de autonomía que debería permitirles ejercer su derecho de libre determinación colectiva. Por lo cual, se requiere la promulgación de una Ley Orgánica que regule sus funciones y les asigne presupuesto. - Proceso de consulta previa legislativa para las normas que afecten directamente a los pueblos indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento real de la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario dentro del territorio comunal de acuerdo a la Constitución Política. - Incorporación de la Justicia Indígena dentro de la Justicia Estatal. - Reconocimiento de leyes indígenas en la legislación nacional, para que las comunidades decidan sobre sus asuntos de acuerdo con sus propias leyes. - Reconocimiento de leyes consuetudinarias emitidas por los Consejos Regionales y Municipales Indígenas propuestos.

Fuente: Elaboración propia.

7.5.- Reconocer Efectivamente los Derechos de Pueblos indígenas

Para lograr el respaldo adecuado de la institucionalidad indígena en el país se tiene que empezar por adecuar la normativa nacional al convenio 169 de la OIT, vigente en el país desde 1995. En el presente cuadro se sugieren algunas normas que deben ser modificadas para asegurar los derechos colectivos de los pueblos.

A nivel Constitucional	Otras normas
<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT. - Devolver el carácter de inembargable, inalienable e imprescriptibilidad¹³⁸ de las tierras indígenas en la Constitución del Perú. - Incorporar los Derechos Colectivos de los Pueblos indígenas en la Constitución Política, como el derecho al Territorio, Tierras, Recursos Naturales, Autonomía. - Reconocer el Derecho a los territorios ancestrales y territorios tradicionales. El Estado debe ser garante en la demarcación de territorios indígenas así como de la entrega de los títulos de propiedad que sean inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles. Estos deben señalar claramente que los pueblos no podrán vender, donar, negociar e intercambiar sus territorios con terceros. De ser el caso, la transmisión territorial deberá de hacerse conforme con sus prácticas consuetudinarias (artículo 17 del Convenio 169 de la OIT). 	<ul style="list-style-type: none"> - Derogación de Decretos Legislativos o modificación de Leyes que afecten los derechos de los pueblos indígenas (D.L 994 que viola el art.17 del Convenio 169, Ley 22175 <i>Ley de Comunidades Nativas</i> que establece criterios de titulación restrictivos, Ley 26821 <i>Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales</i>, Ley N° 27308 <i>Ley forestal y de fauna silvestre</i>, etc.) - Modificación de la Ley N° 27867 <i>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</i>, respecto a la estructura básica, la composición de las gerencias regionales y otros ámbitos para incorporar la pertinencia indígena dentro del nivel regional. De igual forma con la Ley N° 27972 <i>Ley Orgánica de Municipalidades</i>. - Modificación de Ley N° 26859 <i>Ley Orgánica de Elecciones</i>, Ley N° 27683 <i>Ley de Elecciones Regionales</i>, Ley N° 26864 <i>Ley de Elecciones Municipales</i> y Ley N° 28094 <i>Ley de Partidos Políticos</i> para ampliar los derechos políticos de los pueblos en el sistema electoral y en el sistema de partidos.

Fuente: Elaboración propia.

¹³⁸ Este elemento existe Constitución de 1993 menos cuando se presenta abandono. (artículo 89).

7.6.- Fortalecer el Movimiento Indígena

La autoridad autónoma encargada de velar por el respeto y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y sus formas de desarrollo tiene que establecer una relación constante con las organizaciones políticas indígenas de alcance local, regional y nacional. En ese sentido, propuesta de autoridad nacional incorpora dentro de su estructura funcional una Dirección General encargada de coordinar con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, la que sería un vínculo importante para institucionalizar las demandas indígenas. Asimismo, esta misma institución se encargaría de poder velar por el financiamiento de las organizaciones indígenas, en ciertos proyectos o programas que requieran, como por ejemplo, los de vigilancia comunitaria.

Para lograr institucionalizar las demandas del movimiento indígena es necesario su fortalecimiento interno. Existen varios factores de éxito, uno de ellos es gozar de organizaciones contundentes que lideren las acciones de protesta y movilización política. Las estrategias, las líneas de acción y las actividades van a estar guiadas por objetivos claros. Organizaciones indígenas fortalecidas, con metas claras son necesarias para la exigencia y el ejercicio de sus derechos. Estas tienen que ser capaces de conseguir aliados y alianzas que les permitan sumar esfuerzos para el logro de sus objetivos.¹³⁹

Las redes de relaciones y alianzas tienen que ser amplias y apoyar mismos intereses como: organizaciones ambientalistas o de derechos humanos, trabajadores, profesiones, expertos, otras organizaciones indígenas, entre otros. Estas relaciones tienen que ser permanentes para que permita consolidar la red y coadyuvar a la consecución de los fines. La ampliación de las redes tiene que ser una importante estrategia, esto ayuda a conseguir mayores recursos materiales y humanos. Las redes fortalecen y favorecen la institucionalización de las organizaciones indígenas y legitiman las protestas de los actores. Lo más favorable sería que estas redes tuvieran el apoyo no sólo de organizaciones indígenas y organizaciones internacionales, sino también de autoridades sensibilizadas por el tema.¹⁴⁰

Por otro lado, las organizaciones indígenas también tienen que ser capaces de entablar acuerdos con otros actores políticos y hacerse visibles mediante la movilización. Lo “étnico” ha servido como una estrategia y un instrumento político – ideológico en las reivindicaciones amazónicas. Ésta no sólo sirve como un instrumento político también como finalidad política. La identificación clara del oponente o de los oponentes, la distinción de los intereses en juego y la construcción de discursos claros va a permitir que los pueblos indígenas tengan mayor éxito en su accionar colectivo.¹⁴¹

Al mismo tiempo, es importante la generación de recursos materiales y humanos dentro de las organizaciones indígenas, pues ello incrementa recursos y favorece a la unidad del movimiento. Finalmente, es imprescindible la unión del colectivo para el logro de las metas. La población implicada debe estar de acuerdo con los objetivos trazados y sus demandas. Por ello, las organizaciones y los líderes deben generar alineamientos afianzados. Una movilización con alineamientos sólidos logra generar mayor impacto en la población. La resonancia en las autoridades locales y nacionales, en las ONGs nacionales e internacionales ambientales o de derechos humanos y en la población ha demostrado ser un elemento que va coadyuvar al éxito del movimiento indígena.¹⁴²

¹³⁹ Gómez Suárez (2002, 2003, 2007).

¹⁴⁰ *Ibíd.*

¹⁴¹ Touréine (1985); McAdam, McCarthy y Zald (1996).

¹⁴² Gómez Suárez (2002, 2003, 2007); McAdam, McCarthy y Zald (1996).

VIII.- BIBLIOGRAFÍA

ABANTO, Alicia. "La institucionalidad indígena en el Perú". En *Revista Argumentos*, año 5, n° 4. Setiembre 2011. Disponible en http://revistargumentos.org.pe/la_institucionalidad_indigena_en_el_peru.html

ALBÓ, Xavier. *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: CIPCA, 2008.

ALFORD, Robert y Roger FRIENDLAND. *Power of Theory. Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge UK: Cambridge University Press, 1985.

ALTERNATIVAS AL EXTRACTIVISMO. *Por un nuevo acuerdo de gobernabilidad social, ambiental y económica frente a las industrias extractivas y las grandes inversiones. Documento de trabajo*. Lima, 2011. Disponible en <http://alternativasalextractivismo.blogspot.com>

ANAYA, J. "International Human Rights and Indigenous Peoples: The Move Toward the Multicultural State". En *Arizona Journal of International and Comparative Law*. Arizona, Vol. 21, p. 13, 2004; Arizona Legal Studies Discussion Paper No 09-34, 2009.

BERNALES, Enrique y Alberto OTÁROLA. *Constitución Política Peruana de 1993. Análisis comparado*. Lima: Ediciones Constitución y Sociedad, 1997.

BERNALES, Enrique et al. *Parlamento y Ciudadanía: Problemas y Alternativas*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2001.

BOURQUE, Susan y Kay WARREN. *Denial and reaffirmation of ethnic identities: a comparative examination of Guatemalan and peruvian communities*. Occasional papers series N° 8. Massachusetts: International Area Studies Programs, University of Massachusetts at Amherst, 1978.

CENTENO, Miguel Ángel. *Blood and Debt: War and the Nation-State Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press, 2002.

CLAVERO, Bartolomé. "The Indigenous Rights of Participation and International Development Policies". En *Arizona Journal of International & Comparative Law*. Arizona: Vol. 22, No. 1, 2005.

COLOMER, José M. *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel, 2001.

COMISIÓN MULTIPARTIDARIA ENCARGADA DE ESTUDIAR Y RECOMENDAR LA SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. *Informe Consulta Previa: Derecho Fundamental de los Pueblos indígenas e Instrumento de Gestión Estatal para el Fortalecimiento de la Democracia*. Lima: Congreso de la República del Perú, 2011.

CONFEDERACIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PERÚ- CGTP. Informe Alternativo 2009 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos indígenas y Tribales en el Perú. Lima: CGTP, 2009.

DIETZ, Gunther. "Etnicidad y Cultura en Movimiento: desafíos teóricos para el estudio de los movimientos étnicos". En *Nueva Antropología, Revista de Ciencias Sociales*. México, D.F, volumen 27, número 56, pp. 81-107, 1999.

DOUROJEANNI, Marc, Alberto BARANDIARÁN y Diego DOUROJEANNI. *Amazonia Peruana en 2021: Explotación de recursos naturales e infraestructuras: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?* Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales- DAR, 2010.

DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (DPLF) y OXFAM. *El Derecho a la Consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.* Lima: DPLF/OXFAM, 2011.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos.* México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1957.

ESPINOZA de Rivero, Oscar. Desafíos a la Ciudadanía Multicultural en el Perú: el “mito del mestizaje” y la “cuestión indígena”. En VIGIL, Nila y Roberto ZARIQUIEY (editores.) *Ciudadanías inconclusas: El ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial – GTZ, 2003.

FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Declaración de Brasilia. Santiago de Chile: Fondo Indígena, 2004.

GAMBOA, César. “Defensa Legal de Territorios Indígenas en la Amazonía Peruana”. Ponencia presenta en la Casa de América. Madrid, 2009.

GAMBOA, César. *Modelos de Constitucionalismo Multicultural: Análisis Comparado del Constitucionalismo Andino.* Memoria de Investigación del Diploma de Especialización. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009a.

GÓMEZ Suárez, Águeda. “Movimientos indígenas en la globalización: los Tawahka”. En *Convergencia. Revista de Universidad Autónoma del Estado de México.* Toluca: año 9, número 28, pp.259-279, 2002.

GÓMEZ Suárez, Águeda. “Contexto y Actores: oportunidades políticas y movilizaciones étnicas en América Latina”. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades- SOCIOTAM. Universidad Autónoma de Tamaulipas.* Ciudad Victoria: año/volumen XIII, número 002, pp. 95-126, 2003.

GÓMEZ Suárez, Águeda. “El discurso político indígena en América Latina”. En *Desacatos. Revista del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.* México, D.F.: mayo-agosto, número 024, pp. 215-228, 2007.

GRUPO DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas.* Nueva York: Naciones Unidas, 2009.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Análisis Crítico de la Consulta en el Perú. Informes sobre el Proceso de Reglamentación de la Ley de Consulta y del Reglamento.* Lima: DAR, 2012.

JORDANA, Jacint. “El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”. En ACUÑA, Carlos (compiladores). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.

KYMLICKA, Will. *Ciudadanía Multicultural: Una Teoría Liberal de los Derechos de las Minorías.* Barcelona: Paidós, 1996.

LIPSET, Seymour y Stein ROKKAN. “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”. En *Varios Autores: Diez textos básicos de Ciencia Política.* Barcelona: Ariel, 1992.

LYNCH, John. *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826.* Barcelona: Ariel, 1976.

MÁIZ, Ramón. “La comunidad indecible: etnia y nación en la novela indigenista latinoamericana. Araucaria”. En *Araucanía. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. De la Universidad de Sevilla.* Sevilla, año/vol. 7, número 14, pp.117-160, 2005.

MARCH, James y Johan OLSEN. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

McADAM, Doug, John McCARHTY y Mayer ZALD. “Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes - Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements”. En McADAM, Doug, John McCARHTY y Mayer ZALD (editores). *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings.* Cambridge: Cambridge University Press, 1996. pp. 1-22.

MÉNDEZ, Cecilia. “Las paradojas del autoritarismo: ejército, campesinado y etnicidad en el Perú, siglos XIX al XX”. En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales.* FLACSO. Quito: septiembre, volumen/número 26, pp. 17-34, 2006.

MIGDAL, Joel. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another.* Cambridge UK; New York: Cambridge University Press, 2001.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos.* México: Fondo de Cultura Económica, 1998. Cap. III Sistemas Electorales y Sistemas de partidos: una introducción al problema con carácter orientador.

NOHLEN, Dieter. *Ciencia Política: Teoría institucional y relevancia del contexto.* Bogotá: Universidad del Rosario, 2007.

NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

O'DONNELL, Guillermo. “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales.”. En *Desarrollo Económico.* Buenos Aires: vol. 33, nº 130, 1993.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1957). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una Guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT.* Ginebra: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo - OIT, 2009.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1945). *Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.* Ginebra: Naciones Unidas, 2007.

PAJUELO, Ramón. *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales.* Lima: IEP/Fundación K. Adenauer, 2006.

PAJUELO, Ramón. “Perú: política, etnicidad y organizaciones indígenas”. En PAJUELO, Ramón. *Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos.* Lima: IEP-IFEA, 2007. Capítulo 3. pp. 95-125.

PEASE, Henry. *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2010. pp. 67-92.

PRO169, PROYECTO PARA PROMOVER LA POLÍTICA DE LA OIT PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES. *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales - Un Manual.* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2003.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis.* Madrid: Alianza Editorial, 2005.

SMITH, Richard. "Donde nuestros ancestros alguna vez caminaron. Territorialidad y lugares sagrados Amuesha en la Amazonía Andina del Perú central". Ponencia presentada en el Coloquio Internacional de la Universidad de París III. Ser indígena en las Américas. Dominación y resistencia, movimientos étnicos y políticas del multiculturalismo: una perspectiva comparativa. París, 2004. Disponible en <<http://www.ibcperu.org/>>

TILLY, Charles. "War Making and State Making as Organized Crime". En EVANS, Peter, Dieter RUESCHEMEYER y Theda SKOCPOL (editores). *Bringing the State Back In.* Cambridge: Cambridge University Press. 1985. pp. 169-187.

TOURAINÉ, Alain. "An Introduction to the Study of Social Movements". En *Social Research.* Volumen. 52, número 4, pp. 749-787, 1985.

TUESTA, Fernando. *Representación política: las reglas también cuentan (Sistemas Electorales y Partidos Políticos).* Lima: PUCP/Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

VILLORO, Luis. *Estado Plural, Pluralidad de Culturas.* México: Paidós, 1999.

ZUÑIGA, Gerardo. *Tendencias de la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en América Latina y El Caribe.* La Paz: Fondo Indígena, 2007.

Fuentes documentales

Comisión de Derechos Humanos - Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (hasta 2006)

<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/subcom/index.htm>

Grupo de Trabajo Sobre Poblaciones Indígenas (2005), Legal commentary on the concept of free, Prior and informed consent, DOC. ONU E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1

Comité de Derechos Humanos (CCPR)

<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/index.htm>

Observación General n°23: el derecho de las minorías (artículo 27), 08 de abril de 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5

Comunicación N° 1023/2001: Finlandia, 15 de abril de 2005, Doc. ONU CCPR/C/83/D/1023/2001

Observación finales, Australia, 7 de mayo de 2009, Doc. ONU CCPR/AUS/CO/5

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC)

<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/index.htm>

Observaciones finales, Ecuador, 7 de junio de 2004, Doc. ONU. E/C.12/1/Add.100

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR)

<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cerd/index.htm>

Observaciones finales, Ecuador, 22 de septiembre de 2008, Doc. ONU CERD/C/ECU/CO/19

Observaciones finales, Perú, 3 de setiembre de 2009, Doc. ONU CERD/C/PER/CO/14-17

Observaciones finales, Chile, 7 de septiembre de 2009, Doc. ONU CERD/C/CHL/CO/15-18

Observaciones finales, Argentina, 29 de marzo de 2010, Doc. ONU CERD/C/ARG/CO/19-20

Observaciones finales, Paraguay, 26 de agosto de 2011, Doc. ONU CERD/C/PRY/CO/1-3

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cedaw/index.htm>

Observaciones finales, Australia, 3 de febrero de 2006, Doc. ONU CEDAW/C/AUL/CO/5

Observaciones finales, Guatemala, 2 de junio de 2006, Doc. ONU CEDAW/C/MEX/CO/6

Observaciones finales, México, 25 de agosto de 2006, Doc. ONU CEDAW/C/GUA/CO/6

Consejo de Derechos Humanos de la ONU

<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/>

Los derechos humanos y los pueblos indígenas, 26 de septiembre de 2011, Doc. ONU A /HRC/18/L.23

Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/PIndigenas/EMRIP/Paginas/EMRIPIndex.aspx>

Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, 17 de mayo de 2010, Doc. ONU A /HRC/EMRIP/2010/2

Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, 26 de mayo de 2011a, Doc. ONU A /HRC/EMRIP/2011/2

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

Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas, Doc. ONU A /HRC/EMRIP/2012/2

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Informe Contribución de la OIT sobre estudio del Mecanismo de Expertos sobre los pueblos indígenas y el derecho de participar en la adopción de decisiones, 26 de febrero de 2010

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/ContributionsSession3.aspx>

Informes de los comités establecidos para examinar las reclamaciones (art. 24)
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50010:0::NO::P50010_ARTICLE_NO:24

OIT, Reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, Brasil, 2009 (GB.295/17): (GB.304/14/7)

Informes de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (ILCCR)
http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-andpublications/WCMS_190619/lang--es/index.htm

Informe de ILCCR, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión CIT, 2009, Extractos de las Actas

Informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)
<http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/>

Carta del CERD al Nepal, 13 de marzo de 2009
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Nepal130309.pdf

Carta de Alerta Temprana o Acción Urgente del CERD al Nepal, 28 de septiembre de 2009
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Nepal28092009.pdf

Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, 2007, Informe III (Parte 1A)

Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, 2008, Informe III (Parte 1A)

Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, 2009, Informe III (Parte 1A)

Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, 2010, Informe III (Parte 1A)

Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011, Informe III (Parte 1A)

Informe CEACR, Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012, Informe III (Parte 1A)

Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya
<http://unsr.jamesanaya.org/esp/>
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/SRIIndigenousPeoples/Pages/SRIPeoplesIndex.aspx>

Informe del Relator Especial, 16 de febrero de 2006, Doc. ONU E/CN.4/2006/78

Informe del Relator Especial, 15 de noviembre de 2007, Doc. ONU A/HRC/6/15

Informe del Relator Especial, 15 de julio de 2009, Doc. ONU A/HRC/12/34/

Informe del Relator Especial, La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior, 5 de octubre de 2009, A /HRC/12/34/Add.6

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, <http://unsr.jamesanaya.org/esp/special-reports/comentarios-a-la-propuesta-del-normativa-de-consulta-chile>
(consultada el 20/01.2013)

Informe provisional del Relator Especial, 9 de agosto de 2010, Doc. ONU A /65/264

Informe del Relator Especial, 6 de julio de 2012, Doc. ONU A /HRC/21/47

Fuentes jurisprudenciales

Corte Interamericana de Derechos Humanos

<http://www.corteidh.or.cr/>

Corte IDH, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de Junio de 2005.

Corte IDH, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Fondo y Reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245.