



UNIVERSIDAD DE DEUSTO

**DOCTORADO EN ESTUDIOS INTERNACIONALES E
INTERCULTURALES**

Título de la tesis:

**El Ejercicio del Derecho a la Participación de los Pueblos Indígenas de
la Amazonía Peruana.**

Autora: Silvia Ordóñez Ganoza

Director de tesis: Dr. Xabier Etxeberria Mauleon.

Bilbao, Noviembre del 2014

Dr. Xabier Etxeberria Mauleon.
Director de la tesis

Silvia Ordóñez Ganoza
Autora

Agradecimientos.

A la Universidad de Deusto, por haber reconocido la importancia del tema de esta tesis para el desarrollo de los pueblos indígenas en el Perú.

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de aquellas personas que de una manera desinteresada brindaron parte de su tiempo para facilitarnos la información que forma parte de esta tesis, como son los indígenas, las autoridades y los integrantes de la sociedad civil, a ellas mi agradecimiento.

Debo agradecer también a la Cátedra Unesco de la Universidad de Deusto, sin cuyo apoyo financiero no se habría podido realizar esta investigación

Particular agradecimiento debo al Dr. Xabier Etxeberria por su dedicación, paciencia y valiosas orientaciones para la realización de este trabajo.

También expreso aquí mi agradecimiento a la Dra. Cristina de la Cruz por su abierto, franco y atinado asesoramiento en los diferentes aspectos legales y formales relacionados con la ejecución de la tesis.

También debo agradecer a Deiker y a European Academy of Bozen/Bolzano (EURAC), por el apoyo brindado para la realización de la estancia de investigación destinada a lograr la mención europea.

Es oportuno agradecer aquí también a la Universidad Nacional de Trujillo y a la Universidad Internacional de Andalucía, instituciones donde he adoptado sendos grados académicos de maestría. Así como también, a la Universidad César Vallejo por su motivación para seguir estudios doctorales en la Universidad de Deusto.

Mi agradecimiento a Alejandro Ordóñez Ganoza, por su apoyo para el diseño y la diagramación de esta tesis.

A todas aquellas personas que en los diferentes sectores y modalidades se esfuerzan para contribuir a mejorar la participación de los pueblos indígenas.

Índice

Resumen.	7
Siglas.	9

Introducción.

1. Contexto socio político: una realidad problemática.	12
2. Planteamiento del problema.	19
3. Antecedentes de la investigación.	21
3.1. Trabajos sobre participación de pueblos indígenas en sentido amplio.	21
3.2. Trabajos sobre participación de pueblos indígenas en el Perú.	23
4. Justificación de la investigación.	25
5. Diseño de la investigación.	27
5.1. Objetivos.	27
5.2. Metodología.	27
5.3. Delimitación de la investigación.	29
5.3.1. Ámbito geográfico de la investigación.	30
5.3.2. Actores de la investigación.	37
5.3.3. Período investigado.	42
6. Estructura de la investigación.	42

Capítulo I

Referentes normativos de la participación de los pueblos indígenas.

1. La perspectiva ética del derecho a la participación y los pueblos indígenas.	45
1.1. Enfoques de ciudadanía y derecho a la participación	45
1.1.1. El enfoque liberal de la ciudadanía.	46
1.1.2. El enfoque republicano de la ciudadanía.	48
1.1.3. El enfoque social de la ciudadanía.	49
1.1.4. El enfoque de la ciudadanía abierto a la diversidad cultural.	51
1.2. Los espacios de la participación ciudadana.	53
1.2.1. Espacio privado de la de la intimidad.	54
1.2.2. El espacio público físico.	54
1.2.3. Espacio privado de iniciativa civil.	55
1.2.4. Espacio público-político institucionalizado.	56
1.2.5. Espacio social.	57

1.3. La participación de los pueblos indígenas en el marco de los diversos enfoques de ciudadanía y de los espacios de participación.	58
2. La perspectiva jurídica del derecho a la participación política y los pueblos indígenas.	63
2.1. La perspectiva jurídica internacional del derecho a la participación política de los pueblos indígenas.	65
2.1.1. Principios que fundamentan, expresan o implican el derecho a la participación.	65
2.1.2. El derecho al desarrollo y la participación indígena en la adopción de decisiones relacionadas con industrias extractivas.	69
2.1.3. Dimensiones y procesos del ejercicio de la participación indígena.	72
2.1.4. Las falencias del derecho a la participación indígena.	73
2.1.5. Buenas prácticas y participación efectiva.	76
2.2. La perspectiva jurídica peruana del derecho a la participación política de los pueblos indígenas.	77
2.2.1. Derechos en los que se materializa la participación política de los pueblos indígenas.	81
2.2.2. Derecho al desarrollo de los pueblos indígenas.	86
2.2.3. Dimensiones y procesos del ejercicio de la participación indígena: Un esquema para la investigación.	88
2.2.4. Falencias del derecho a la participación de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana.	92
3. Resumen.	96

Capítulo II

Características y contexto de la investigación empírica.

1. Proceso de la investigación cualitativa.	97
1.1. Pre test.	97
1.2. La entrevista.	98
2. Características de los ámbitos geográficos.	100
2.1. Región Amazonas.	100
2.2. Región Ucayali.	103
3. Características de los entrevistados.	105
3.1. Indígenas.	106
3.2. Autoridades.	108
3.3. Miembros de la sociedad civil.	108
4. Herramientas de Trabajo.	109
4.1. Grabadora.	109

4.2. Diario de campo.	109
5. Pautas para el análisis.	109
6. Limitaciones.	114
7. Percepción de la realidad sociopolítica indígena.	115
7.1 Lima.	115
7.2. Región Amazonas.	117
7.2.1. Indígenas.	117
7.2.2. Autoridades y Sociedad Civil.	118
7.3. Región Ucayali.	118
7.3.1. Indígenas.	118
7.3.2. Autoridades y sociedad civil.	119
8. Percepción de los entrevistados sobre las protestas indígenas.	120
8.1. Indígenas.	120
8.1.1. Defensa de su territorio y medio ambiente.	120
8.1.2. Problemas ante la presencia de las empresas mineras.	122
8.2. Autoridades Estatales.	123
8.3. Sociedad Civil.	125
9. Resumen y análisis.	127

Capítulo III.

Resultados de la investigación empírica

1. Los Pueblos Indígenas y su identificación con el Perú.	129
1.1. Discrepancias y rechazos a las actuaciones del Estado.	129
1.2. Identificación de los indígenas con el Estado.	132
1.3. Resumen y análisis.	138
2. El Derecho a la Participación y la efectividad de los Mecanismos de Participación.	142
2.1. Avances en el ejercicio del derecho a la participación.	143
2.2. Opinión de los actores sobre los mecanismos de participación vigentes implementados por el Estado.	146
2.2.1. Ley de los derechos de participación y control ciudadano.	148
2.2.2. Instituto de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos- INDEPA.	149
2.2.3. La Mesa de Concertación.	151
2.2.4. En concreto ¿por qué no funcionan los mecanismos de participación?	153
2.3. Nuevas orientaciones del derecho a la participación de los pueblos indígenas.	154
2.3.1. Nuevas orientaciones de los pueblos indígenas.	154

2.3.2. Nuevas orientaciones del Estado.	155
2.4. Cómo definen los actores de la investigación el derecho a la participación.	159
2.5. Condiciones de la participación.	164
2.6. Presupuestos que posibilitan la efectividad de los mecanismos de participación.	165
2.7. Resumen y análisis.	168
3. La participación indígena en las comunidades y en las organizaciones representativas indígenas.	177
3.1. Regulación estatal de la participación indígena en la dimensión interna.	177
3.2. Las Comunidades Indígenas como ámbito de participación política.	185
3.2.1. Opinión de los actores sobre las Asambleas Comunales como mecanismo de participación.	191
3.2.2. Opinión de los actores sobre el Jefe de la Comunidad.	195
3.2.3. Ventajas de la Asamblea Comunal como mecanismo de participación.	198
3.2.4. Desventajas de la Asamblea Comunal como mecanismo de participación.	199
3.3. Las organizaciones representativas indígenas como ámbito de participación política.	201
3.3.1. Opinión de los actores sobre los integrantes de las organizaciones representativas indígenas.	207
3.3.2. Ventajas de las organizaciones representativas como ámbito de participación.	208
3.3.3. Desventajas de las organizaciones representativas como ámbito de participación.	210
3.4. Nuevas orientaciones del derecho a la participación de los pueblos indígenas.	211
3.4.1. Nuevas orientaciones de los pueblos indígenas.	211
3.4.2. Nuevas orientaciones del Estado.	215
3.5. Presupuestos que posibilitan la efectividad de la participación en la dimensión interna.	217
3.6. Resumen y análisis.	220
4. Participación indígena a nivel de Gobierno Local: Proceso del presupuesto participativo municipal.	233
4.1. Regulación estatal de la participación ciudadana en los gobiernos municipales.	234
4.2. Las Municipalidades como ámbito de participación política de los Pueblos Indígenas.	237
4.2.1. Las Municipalidades Provincial de Condorcanqui -Nieva- y Distrital de El Cenepa -Huampami- como ámbito de participación	

política de los pueblos indígenas.	239
4.2.2. Las Municipalidades Provincial de Coronel Portillo y Distrital de Yarinacocha como ámbito de participación política de los pueblos indígenas.	242
4.3. La participación de los pueblos indígenas en el proceso del presupuesto participativo municipal.	245
4.3.1. Autoridades limeñas.	245
4.3.2. La participación de los pueblos indígenas en los procesos de presupuesto participativo en las Municipalidades Provincial de Condorcanqui -Nieva- y Distrital de El Cenepa -Huampami-.	246
4.3.3. La participación de los pueblos indígenas en los procesos de presupuesto participativo en las Municipalidades Provincial de Coronel Portillo y Distrital de Yarinacocha.	253
4.3.4. Ventajas del presupuesto participativo como mecanismo de participación.	256
4.3.5. Desventajas del presupuesto participativo como mecanismo de participación.	257
4.4. Nuevas orientaciones en el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas en el presupuesto participativo.	258
4.4.1. Nuevas orientaciones de los pueblos indígenas.	258
4.4.2. Nuevas orientaciones del Estado.	258
4.5. Presupuestos que posibilitan la efectividad de la participación en el proceso del presupuesto participativo.	259
4.6. Resumen y análisis.	261
5. Participación indígena a nivel de Gobierno Regional:	
Educación bilingüe intercultural.	268
5.1. Regulación estatal de la participación ciudadana en los gobiernos regionales.	268
5.2. Los Gobiernos Regionales como ámbito de participación política de los pueblos indígenas.	273
5.2.1. El Gobierno Regional de Amazonas como ámbito de participación política de los pueblos indígenas.	275
5.2.2. El Gobierno Regional de Ucayali como ámbito de participación política de los pueblos indígenas.	277
5.3. La participación de los pueblos indígenas en la Educación Intercultural Bilingüe a nivel de los gobiernos regionales.	279
5.3.1. La participación de los pueblos indígenas en EIB	

a cargo del Gobierno Regional de Amazonas.	283
5.3.2. La participación de los pueblos indígenas en EIB a cargo del Gobierno Regional de Ucayali.	289
5.4. Nuevas orientaciones en el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas en la EIB.	293
5.4.1. Nuevas orientaciones de los pueblos indígenas.	293
5.4.2. Nuevas orientaciones del Estado.	294
5.5. Presupuestos que posibilitan la efectividad de la participación en la EIB.	295
5.6. Resumen y análisis.	296
6. Participación indígena a nivel de Gobierno Central: Proceso de elaboración del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.	303
6.1. La Regulación estatal de la consulta antes de la Ley N° 29785.	303
6.2. La percepción de la participación indígena a nivel nacional.	306
6.3. Presupuestos que posibilitan la participación indígena a nivel nacional.	310
6.4. Ley de Consulta Previa y su Reglamento.	320
6.5. Resumen y análisis.	325
Conclusiones y perspectivas	
Conclusiones.	331
Recomendaciones.	342
Investigaciones complementarias.	348
Anexos.	367
Referencias bibliográficas y documentales	373

RESUMEN

La presente investigación tiene por objetivo identificar los presupuestos y las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo del derecho a la participación de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana en la gestión pública del Estado, tomando como base prescriptiva las propuestas de la ética política y la normatividad jurídica y como base social las opiniones de 84 entrevistados de las ciudades de Lima y la Regiones de Amazonas y Ucayali, entre los que se encuentran autoridades, integrantes de la sociedad civil e indígenas awajún y shipibos.

Por participación política, se entenderá aquí: un derecho humano; un derecho-deber, en sintonía con el enfoque republicado de ciudadanía; abierta a mecanismos de democracia directa y no solo representativa. Para la identificación de los pueblos indígenas se rige por el criterio subjetivo reconocido por el Convenio 169 de la OIT.

La naturaleza de este trabajo exige una metodología interdisciplinar que integre disciplinas normativas -ética política y Derecho- y disciplinas descriptivas -sociología-. Para la parte empírica de la investigación, debido a la complejidad del tema y a su relación con la diversidad cultural, se ha elegido el método cualitativo. Los indicadores para la dimensión interna de la participación -la realizada dentro de la propia comunidad indígena- son: si la comunidad y las autoridades respetan los procesos de toma de decisiones, así como los conocimientos tradicionales indígenas para que la práctica sea considerada eficaz. Y para la dimensión externa -o participación proyectada al exterior de la comunidad-: el grado en que los pueblos indígenas hayan participado en su diseño y estén de acuerdo con ella; y si permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que les afectan.

Se pudo comprobar que la confianza, amplios espacios de deliberación, el diálogo intercultural, el respeto a los pueblos indígenas y la protección de sus derechos son presupuestos clave que permiten la efectividad de la participación de los indígenas en la gestión del Estado.

SUMMARY

This study aims to identify the basis and necessary conditions for the effective exercise of the right to participation of the indigenous peoples of the Peruvian Amazon in the public management of the State. The study is based prescriptively on proposals of political ethics and legal norms and empirically on the opinions of 84 interviewees in the city of Lima and the Regions of Amazonas and Ucayali, including authorities, members of civil society, and awajún and shipibo indigenous people.

Political participation is understood here as: a human right; a right-duty, according to the Republican vision of citizenship; and open to direct and not just representative mechanisms of democracy. In order to identify indigenous peoples, the subjective criteria of the ILO's Convention 169 are followed.

The nature of this study demands an inter-disciplinary methodology that includes normative disciplines -political ethics and law and descriptive disciplines –sociology-. For the empirical part of the research, due to the complexity of the issue and its relationship with cultural diversity, the qualitative method has been chosen. The indicators for the internal dimension of participation – that which is carried out within the indigenous community itself – are: if the community and authorities respect the decision-making processes, as well as the traditional indigenous knowledge, so that the practice can be considered to be efficient. And for the external dimension – or participation that is projected outside the community – the degree to which indigenous peoples have participated in and agree with their design; and if it allows indigenous peoples to have an effect on the result of the decisions that affect them.

It was shown that trust, broad spaces of deliberation, intercultural dialogue, respect for indigenous peoples, and the protection of their rights are key elements that allow the effectiveness of the participation of indigenous people in the administration of the State.

SIGLAS.

AIDSESEP	:	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.
APAFA	:	Asociación de Padres de Familia.
APROCAOCE	:	Asociación de Productores de Cacao.
CCL	:	Consejo de Coordinación Local.
CCP	:	Confederación Campesina del Perú.
CENSI	:	Centro Nacional de Salud Intercultural.
CETPRO	:	Centro de Trabajo Productivo.
CNA	:	Confederación Nacional Agraria.
CONACAMI	:	Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería.
CONAP	:	Confederación Nacional de Comunidades Amazónicas del Perú.
CONAPA	:	Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos.
COPARE	:	Consejo de Participación Regional de Educación.
DEMUNA	:	Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente.
DIGEIBIR	:	Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural.
DNI	:	Documento Nacional de Identidad.
DRE	:	Dirección General de Educación.
EIB	:	Educación Intercultural Bilingüe.
FECONADIS	:	Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Sepahua.
ILV	:	Instituto Lingüístico de Verano.
INEI	:	Instituto Nacional de Estadística e Informática.
INDEPA	:	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas Amazónicos y Afroperuanos.
IRDECON	:	Instituto de Desarrollo de las Comunidades Nativas.
JNE	:	Jurado Nacional de Elecciones.
LOM	:	Ley Orgánica de Municipalidades.
ODECOFROC	:	Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas de El Cepena

ONAMIAP	:	Organización Nacional de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú.
PDC	:	Plan de Desarrollo Concertado.
PROMUDEH	:	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.
RENIEC	:	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil del Perú
RUC	:	Registro Único de Contribuyente.
SERNANP	:	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.
SINAMOS	:	Sistema Nacional de Movilización Social.
SUNARP	:	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
SUNAT	:	Superintendencia de Administración Tributaria.
UGEL	:	Unidad de Gestión Educativa Local.

Introducción.

La participación política es un derecho -y un deber, podrá añadirse- clave para las personas y los colectivos. Porque en ella se expresa el reconocimiento de que somos sujetos de iniciativa y miembros activos de nuestras comunidades de pertenencia. Y porque ella posibilita, en consecuencia, que nos integremos efectiva y creativamente en los procesos sociales, con la consiguiente responsabilidad. En contraposición, si ese derecho nos es negado, pasamos a ser considerados meros súbditos al arbitrio de poderes que nos dominan o que, en el menos malo de los casos, nos tratan paternalistamente. No se nos reconoce nuestra dignidad.

La democracia es el régimen político que pretende definirse, entre otros rasgos, por la participación no discriminatoria de todos los ciudadanos en la vida política. Pero, históricamente, sus realizaciones han tenido graves contradicciones y lagunas. Una de ellas tiene que ver con los pueblos indígenas: a sus miembros se les ha negado este derecho, por principio y en la práctica, en cuanto personas y en cuanto colectivos con derecho a diferencias que incidan en los ámbitos y modos de participación. Y ello ha supuesto prolongar la opresión que les causó la colonización. Y aunque en los últimos cuarenta años se han producido avances relevantes, aún queda mucho por hacer.

La investigación que aquí presentamos presupone esta relevancia de la participación y estas carencias históricas y actuales en relación con el reconocimiento de los pueblos indígenas. Queremos ahondar en la problemática implicada en ello, para iluminarla y colaborar en mejorarla. Pero focalizándonos en una realidad muy específica: la de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana y, por tanto, la del Estado peruano.

Para dar cuenta de las cuestiones que consideramos relevantes para comprender de arranque esta investigación, en un primer punto de esta introducción describimos la situación socio-política peruana relativa a los pueblos indígenas, en la que se encuadra nuestra búsqueda. Ello nos sirve de base para exponer en un segundo apartado el problema relevante que, enmarcado en esa situación, pretendemos afrontar y que va a orientar el objetivo de la investigación. A continuación, ofrecemos una relación, valiosa aunque no exhaustiva, de los antecedentes académicos con los que ya contamos para hacer frente a esta tarea. Con todo lo cual, y tras la correspondiente justificación de esta, nos encontramos ya en disposición de exponer el diseño de la investigación, describiendo: sus objetivos generales y específicos, su metodología -articulación de búsquedas teóricas y

empíricas, asumiendo para estas la metodología cualitativa- y su delimitación -tanto la geográfico-temporal como la relativa a los actores sociales implicados-.

1. Contexto sociopolítico: una realidad problemática.

Los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana son minorías étnicas en el Perú que se han visto desprotegidas y cuyos derechos han sido vulnerados (AROCA, 1991, p. 129). En esta línea, Mayor y Bodmer refieren “[...] y aún siguen sufriendo, el impacto de la colonización, de la construcción de carreteras, de los grandes y pequeños extractores de recursos naturales y de los culturizadores que piensan que para ser reconocidos como ciudadanos deben adoptar los modelos de la cultura occidental.” (2009, p. 16). La gestión del gobierno comprendido entre el 2006-2011 no prestó una adecuada atención a los problemas de los pueblos indígenas (PAJUELO, 2007, p.97). Una muestra de ello de ve reflejada en el informe titulado “El Mundo Indígena”: “Una de las mayores evidencias del maltrato a los pueblos indígenas es la forma cómo el Gobierno [*el autor hace referencia al período 2006-2011*]¹ ha manejado el organismo público encargado de promover la agenda indígena.” (IWGIA, 2011, p.162)

No obstante a lo expuesto, el Perú suscribió y ratificó el Convenio N° 169 de la OIT²; y el artículo 89° de la Constitución Política reconoce la existencia legal y personería jurídica de las comunidades indígenas como organizaciones indígenas autónomas.

Una actitud crítica con respecto a la política del Estado con los pueblos indígenas surge en el 2008, cuando el gobierno de turno con la finalidad de implementar el Tratado de Libre Comercio acordado entre Perú y Estados Unidos, emitió un paquete de decretos legislativos que se consideran lesivos a los derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana. Como «preparación» del clima social para estos, un año antes de expedirse, en el artículo «El Síndrome del Perro del Hortelano³» (EL COMERCIO 2007), el ex Presidente García refirió lo siguiente: “Hay millones de hectáreas para madera que están ociosas [...] Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: «Si no lo hago yo que no lo haga nadie»”.

¹ Lo que se consigna entre [] y en cursiva son comentarios o añadidos de la autora del presente trabajo.

² El Perú aprobó el Convenio N° 169 mediante Resolución Legislativa N° 26253 el 02 de diciembre de 1993. Perú se encuentra entre los Estados que durante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007 votaron a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

³ El título del artículo «El perro del hortelano» hace referencia a una fábula cuya enseñanza es: todo aquel que impide a los demás tomar lo que él mismo no puede disfrutar, es un haragán y un ser molesto.

Fueron un total de 99 Decretos Legislativo promulgados por el Ejecutivo, de los cuales 10 afectaban a los derechos de los pueblos indígenas -la prensa y los indígenas denominaron a estos 10 decretos «Ley de la Selva»⁴-. Entre ellos están:

- Decreto Legislativo N° 1015⁵ y 1073⁶: Normas que unifican los procedimientos para la toma de decisiones de las comunidades campesinas y nativas de la costa, sierra y selva, dictando reglas para la regularización del derecho de propiedad y de esa forma mejorar la producción y competitividad agropecuaria.
- Decreto Legislativo N° 1064⁷: Aprueba el régimen para el aprovechamiento sostenible de las tierras de uso agrario impulsando el crecimiento de los sectores agrarios
- Decreto Legislativo N° 1090⁸: Aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, determinando las competencias del sector.

Los mencionados decretos legislativos están vinculados directamente con el ejercicio del derecho a la propiedad de las comunidades indígenas peruanas. Frente a esta situación los indígenas adoptaron diversas medidas para hacer respetar sus derechos, tales como el derecho a la propiedad y posesión de las tierras, el derecho a la consulta, etc. Es más, las protestas indígenas se iniciaron antes de la promulgación de las normas. Así en las regiones Amazónicas de Loreto, Huánuco, San Martín, Ucayali, Junín y Pasco los días 17 y 18 de marzo del 2008 se realizó un paro de 48 horas contra el proyecto de la «Ley de la Selva», según la Defensoría del Pueblo en el distrito de Pichanaki -Región de Junín- el saldo de los dos días de huelga fue 29 personas heridas (2010, p. 22-23)⁹. Estas protestas locales concluyeron en agosto del 2008 con la derogatoria de dos de las normas cuestionadas -Decretos Legislativos N° 1015 y N° 1073-.

Posteriormente, en febrero del 2009 en la Región de Ucayali madereros y organizaciones indígenas realizaron una marcha de protesta y demanda de derogatoria del

⁴ Un ejemplo de la denominación «Ley de la Selva» se aprecia en: <http://peru21.pe/noticia/216901/congreso-publico-ley-que-deroga-decretos-legislativos-1015-1073> (última visita 30/10/12) “La publicación de la derogatoria de la ‘Ley de la Selva’ se dio ante el vencimiento del plazo para que lo hiciera el Poder Ejecutivo”.

⁵ Publicado el 20/05/08 en el Diario Oficial El Peruano. Esta norma es similar al Proyecto de Ley N° 1992-2007-PR, proyecto que fue cuestionado por las organizaciones indígenas y desaprobado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Medio Ambiente y Ecología del Congreso.

⁶ Publicado el 28/06/08 en el Diario Oficial El Peruano.

⁷ Publicado el 28/06/08 en el Diario Oficial El Peruano.

⁸ Publicado el 28/06/08 en el Diario Oficial El Peruano.

⁹ Mayor información sobre la cronología del Conflicto puede encontrarse en el Informe en Minoría de la Comisión Investigadora sobre Bagua presentado por el Congresista Guido Lombardi, así como en el Informe de la Defensoría del Pueblo Actuaciones Defensoriales en el marco del Conflicto de Bagua, Serie Documentos Defensoriales N° 10, 2010.

Decreto Legislativo N° 1090, debido a que no se tomó en consideración la opinión de los sectores involucrados, ni la de las autoridades regionales, antes de promulgar la norma cuestionada. (EL COMERCIO¹⁰, 27/02/2009)

Paralelamente a los reclamos y protestas indígenas, el 24 de marzo del 2009 el Gobierno Peruano mediante Decreto Supremo N°002-2009-MIMDES, conformó la Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana. La función general de esta mesa es realizar el seguimiento de la obligación del Estado de garantizar la existencia y autonomía de los pueblos indígenas, promover su desarrollo y asegurar que gocen de los mismos derechos que la legislación peruana otorga a los todos los miembros de la sociedad, a la vez que constituye un espacio de consulta. Pero un sector de los pueblos indígenas organizados en la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana -de aquí en adelante AIDSESEP- hicieron pública su disconformidad con la constitución de esta mesa. Alegaron que la mesa tiene como propósito debilitar los reclamos de los pueblos indígenas (LOMBARDI, p. 56) porque no es un medio idóneo para que el Estado pueda cumplir con los compromisos asumidos con ellos. En sesión del 20 de abril del 2009, la Mesa de Diálogo adoptó cuatro acuerdos. Uno de ellos fue conformar una comisión nacional para abordar los temas relacionados con la plataforma presentada por la AIDSESEP. Esta sesión contó con la presencia de autoridades del Estado y líderes indígenas.

Luego, mediante Decreto Supremo N° 031-2009-PCM del 20 de mayo, se creó la Comisión Multisectorial integrada por representantes del Estado y de la AIDSESEP, siendo su función general abordar la problemática de los pueblos amazónicos.

El punto más álgido de las protestas indígenas tuvo lugar en la provincia de Bagua -Curva del Diablo, Bagua, Región Amazonas-. En la confrontación que se generó entre fuerzas de seguridad del Estado e indígenas, la conflictividad acabó en violencia, con un saldo de 200 personas heridas y 33 fallecidos (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2009), lo cual generó un eco internacional. Como por ejemplo de esto:

- En el sector periodístico, según noticia publicada el 8 de junio del 2009, la BBC lo calificaba como: “El peor estallido de violencia en Perú desde el fin de la lucha armada de las guerrillas -en los años 90-; sorprendió al gobierno del presidente Alan García en pleno proceso de implementación del Tratado de Libre Comercio -TLC- firmado con Estados Unidos.” (BENASI)

¹⁰ Para hacer eco de la realidad nacional, tanto en su vertiente de noticia como de opinión, utilizaremos 4 periódicos editados en Lima, El Comercio, La República, Gestión, Perú 21 y El Peruano-Diario Oficial.

- Por parte de las instituciones internacionales, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, James Anaya, con fecha 18 de agosto del 2009, presentó su informe sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio. El informe es fruto de la visita que el Relator realizó a Perú entre el 17 y 19 de junio del mismo año y entre sus recomendaciones destaca que se profundice el proceso de diálogo, proceso que debe contar con la participación de los actores relevantes, sobre todos los representantes indígenas libremente elegidos por ellos mismos. (DOCUMENTO A/HRC/12/34/ADD.8)
- A mayor abundamiento, una de las conclusiones del Informe ICCIT: Aplicación del Convenio 169 por parte de Perú, adoptado el 17 de junio del 2010, también hace referencia a los sucesos de junio del 2009, destacando la necesidad de una acción sistemática y coordinada para proteger los derechos de los pueblos indígenas. (OIT, 2010)
- Las organizaciones no gubernamentales internacionales también mostraron su preocupación, como es el caso de Amnistía Internacional con su informe titulado: “Perú: Bagua, seis meses después” (2009), siendo una de las conclusiones del informe la necesidad de generar unas políticas orientadas a garantizar la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Después de estos acontecimientos el Congreso de la República derogó los Decretos Legislativos N°1064 y N°1090, y al interior del Estado tres entes estatales -el Gobierno, el Congreso y la Defensoría del Pueblo- investigaron los sucesos del 5 de junio: Comisión Especial para investigar los sucesos de Bagua, Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua y la Defensoría del Pueblo. He aquí una sintética referencia a ellas.

a. Comisión Especial para investigar los sucesos de Bagua.

Luego de los sucesos de Bagua, el Gobierno creó un nuevo espacio de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas amazónicos mediante la constitución del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos¹¹, conocido como «Grupo

¹¹ El Grupo Nacional se conformó mediante Resolución Suprema N° 117-2009-PCM, del 11 de junio del 2009, modificada por Resolución Suprema N° 211-2009-PCM de fecha 25 de agosto del 2009.

de Diálogo»¹². Es por acuerdo unánime de este Grupo Nacional que se crea la «Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua¹³», la cual estuvo integrada de la siguiente manera: Pilar Mazzetti Soler, Carmen Gómez y Jesús Manases -por las comunidades nativas-; Ricardo Álvarez Lobo, Susana Pinilla y Walter Gutierrez -por el Ejecutivo-; y Manuel Bernales Alvarado -por los Gobiernos Regionales.

Esta comisión emitió dos informes, uno con fecha 21 de diciembre del 2009, titulado Informe Final de la Comisión Especial para Investigar y Analizar los sucesos de Bagua -Informe en mayoría-, según el cual las causas de las movilizaciones amazónicas fueron: a) la promulgación de los decretos legislativos¹⁴; b) la ausencia de un proceso de diálogo y la inadecuada explicación sobre el contenido de los decretos cuestionados, entre otras. El segundo informe -Informe en minoría de abril del 2010- sostiene que el Informe en mayoría no abordó adecuadamente las verdaderas raíces del conflicto y por esta razón no comprende las motivaciones que condujeron a los indígenas amazónicos -awajún y wampis- a organizar y participar en el paro del 5 de junio y los diversos actos de protesta.

Según los responsables del Informe en minoría, es fundamental entender:

“[...] que el conflicto es el remate de un ciclo, especialmente tenso, de un prolongado proceso de colisión entre visiones divergentes del desarrollo; entre una desigual apreciación del valor relativo de los diferentes recursos naturales del país, los extractivos y los de la biodiversidad; entre la permanente constatación de una actitud política favorable a generar condiciones propicias para las empresas extractivas y los grandes proyectos de inversión y la desestimación de los derechos colectivos e individuales de las personas indígenas.” (2010, p.6)

b. Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua.

El Congreso Peruano con fecha 29 de septiembre aprobó la conformación de una Comisión Investigadora sobre los acontecimientos del 5 de junio del 2009. Estuvo integrada por siete congresistas: Guido Lombardi, Víctor Isla Rojas, Wilder Calderón, Martha Moyano, Eduardo Espinoza, Juan Perry y Luis Falla; y emitió cuatro informes -uno en mayoría y tres en minoría-. El informe en mayoría responsabiliza al Estado y en especial al Ejecutivo, pues según los congresistas que suscribieron este informe los acontecimientos del 5 de junio se hubieran evitado si el Ejecutivo hubiera reconocido el

¹² Según acuerdo adoptado el 22 de junio del 2009, el Grupo de Diálogo conformó 4 Mesas de trabajo. Mesa N° 1 conformada por la Comisión Investigadora de los sucesos de Bagua; la Mesa N° 2 encargada de evaluar los Decretos Legislativos cuestionados por los indígenas; Mesa N° 3 responsable de evaluar la consulta previa a los pueblos indígenas amazónicos; y Mesa N° 4 encargada de elaborar una propuesta de desarrollo de los pueblos indígenas. (Acta Acuerdo del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos del 22 de junio del 2009)

¹³ La norma que formaliza la constitución de la aludida comisión es la Resolución Ministerial N° 0664-2009-AG del 7 de septiembre del 2009

¹⁴ Véase notas de la 4 a la 8.

incumplimiento de su obligación de consulta. Además, responsabiliza a las ONG que exacerbaron los ánimos con informaciones falsas y exageradas.

El Informe en minoría suscrito por los congresistas Falla y Calderón refiere que las protestas de junio del 2009 tuvieron un sustento social porque afectaban a los territorios indígenas, y al igual que el Informe en Mayoría es de la opinión que los indígenas fueron manipulados por terceros, como el clero de la zona y las ONG. Un aspecto que destaca de este informe es que los decretos legislativos cuestionados por los indígenas, al ser normas de carácter general, no les es aplicable el Convenio 169 y por ende la consulta previa.

Las conclusiones de los Informes en minoría correspondientes a los Congresistas Lombardi e Isla en esencia son similares. Pero el informe de Lombardi repasa detalladamente las causas y realiza un análisis pormenorizado de la cronología del conflicto. Según Tanaka:

“Lombardi hace un recuento muy completo de las causas de largo plazo, que están en un Estado que abandonó a la población de la Amazonía, cuando no la utilizó, la agredió o subordinó para privilegiar a empresas mineras. En lo inmediato, se sostiene que iniciativas legislativas inconstitucionales, impulsadas por el Poder Ejecutivo sin ser consultadas ni debatidas suficientemente, que tampoco fueron controladas o fiscalizadas por el Congreso, generaron un amplio rechazo en la Amazonía.” (LA REPÚBLICA, 23/05/2010)

Con fecha 9 de junio del 2011 el pleno del Congreso aprobó el informe final en mayoría de la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros en junio del 2009.

c. Informe de la Defensoría del Pueblo.

Con arreglo a sus funciones constitucionales la Defensoría del Pueblo emitió dos informes relacionados con los acontecimientos del 5 de junio del 2009. El primero fue el Informe titulado Actuaciones Humanitarias realizadas por la Defensoría del Pueblo - Informe de Adjuntía N° 006-2009-DP/ADHPD-; y el segundo el Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investigaba los sucesos de Bagua -Serie Documentos Defensoriales N°10, 2010- De acuerdo con este último, uno de los fallos que condujo al desencadenamiento del conflicto fue el no haber utilizado la consulta¹⁵.

Es oportuno mencionar que las comisiones antes citadas consideran que los decretos legislativos en referencia vulneran los derechos de los pueblos indígenas, en consecuencia debería derogarse.

¹⁵ Véase nota 9.

En el 2011, con las Elecciones Presidenciales y Congresales, el panorama peruano cambió y se generaron cambios políticos relevantes para los indígenas:

- La elección de Ollanta Humala como Presidente del Perú, quien en su campaña electoral comprometió su respaldo a los pueblos indígenas selváticos y andinos con un nuevo contrato social. (LA REPÚBLICA, 26/07/11). Asimismo, Ollanta en discurso de campaña electoral en Bambamarca-Cajamarca¹⁶ planteó la disyuntiva agua u oro, comprometiéndose a preservar las tierras y el agua de las comunidades indígenas, así como a proteger las actividades de agricultura y ganadería. En los ámbitos geográficos que forman parte de este trabajo, la población respaldó con más del 50% de sus votos al actual presidente, tal como se aprecia en este Cuadro N°1, donde se muestra el porcentaje de apoyo que recibió Ollanta en la segunda vuelta¹⁷. Además, el respaldo de la población indígena a Humala se evidencia con notoriedad en la provincia de Condorcanqui y en el distrito de El Cenepa. En El Cenepa a pesar de tener poca población -8,513 habitantes- el 86,13% de la población es indígena y el porcentaje de votos que obtuvo el actual Presidente es el 98,47%.

Cuadro N° 1¹⁸

Porcentaje de votos en la 2ª Elección Presidencial 2011 en los ámbitos geográficos¹⁹ materia de investigación

¹⁶ La Región de Cajamarca se ubican algunas comunidades indígenas andinas, desde inicios de la década de los 90 se convirtió en una importante zona minera. Recientemente las comunidades indígenas de Cajamarca se han visto afectadas por el Proyecto Minero Conga. La implementación de Conga ha sido objeto de muchas protestas lo cual ha generado un alto coste político para el gobierno y la paralización del proyecto. Este último hecho ha sido calificado como el acontecimiento económico más relevante del 2012. Diario Gestión del 01/01/13

¹⁷ Según el artículo 111° de la Constitución Peruana, el Presidente de la República se elige por sufragio directo y para ser elegido como tal, debe obtener más de la mitad de los votos. No se computan los votos viciados o en blanco. En caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta se procede a una segunda elección entre los dos candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas. Los datos que se presentan en el gráfico pertenecen a las Elecciones Presidenciales 2011-Segunda Elección.

¹⁸ A efectos de no desvirtuar la información estadística, de aquí en adelante, se presentarán los resultados porcentuales con dos decimales, en algunos casos se aplicará el redondeo.

¹⁹ Cuando nos referimos a ámbitos geográficos se hace referencia a las regiones. Para mayor información sobre las regiones véase el Resultado N° 5.

Ámbito geográfico	% votos a favor de Ollanta por circunscripción	% de indígenas en relación con el total de la población en cada circunscripción	Ámbito geográfico	% votos a favor de Ollanta por circunscripción	% de indígenas en relación con el total de la población en cada circunscripción
Región Amazonas	58,62%	13,87%	Región Ucayali	54,25%	9,35%
Provincia Condorcanqui	91,14 %	81,42%	Provincia Coronel Portillo	53,44 %	3,96%
<i>Distrito Sta. M^a de Nieva</i>	85,79%	70,85%	<i>Distrito Calleria</i>	52,07%	1,42%
<i>Distrito Cenepa</i>	98,47%	86,13%	<i>Distrito Yarinacocha</i>	51,76%	0,44%

Elaboración propia: Fuente Oficina Nacional de Procesos Electorales -ONPE- e Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI-

- El otro cambio político fue la elección de Eduardo Nayap Kinin, como el primer congresista indígena de la Amazonía Peruana. Es un indígena awajún y congresista por la Región de Amazonas.²⁰ Si bien es cierto que su elección es un avance político para los indígenas de la Amazonía, al ser el único, en un Congreso compuesto por 130 parlamentarios, es una gran responsabilidad frente a tantos requerimientos y demandas de la población indígena, a la vez que una gran limitación de posibilidades.

2. Planteamiento del problema

La confrontación del 5 de junio del 2009 y el eco internacional que tuvo, así como los cambios originados por el proceso electoral del 2011, por un lado, han permitido lograr en parte los objetivos propuestos por los indígenas, tales como: la derogatoria de los Decretos Legislativos N°1064 y 1090, mediante Ley N°29382 de fecha 18 de junio del 2009; la aprobación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígena y Originarios en septiembre del 2011 y el Reglamento de la Ley de Consulta en abril del 2012. Pero, por otro lado, además del drama irreparable de la pérdida de vidas humanas: a) **sigue sin haber una adecuada y permanente estructura estatal de toma de decisiones en temas relativos a indígenas, y acorde con todas las partes implicadas;** y b) **continúa**

²⁰ Los congresistas se eligen por sufragio directo, secreto, obligatorio y mediante el sistema de Distrito Electoral Múltiple. Ley Orgánica de Elecciones. Asimismo, mediante Resolución N° 2529-2010-JNE a la Región Amazonas le corresponde dos escaños, de los cuales uno es ocupado por un ciudadano que no es indígena y el otro corresponde a nuestro entrevistado.

el riesgo de que vuelvan a emerger formas destructivas de conflictividad. Esto es, los problemas aún subsisten y uno de los principales reclamos formulados por los indígenas peruanos al Gobierno es la ausencia de mecanismos adecuados para lograr la participación de los indígenas en la gestión pública del Estado Peruano. Es esta la realidad problemática que estimula el presente trabajo.

Más en concreto, la situación expuesta nos lleva a plantear la siguiente pregunta: ¿alguna vez se les ha preguntado a los indígenas de la Amazonía Peruana qué entienden por derecho a la participación? ¿O alguna vez se preguntó a profesores no indígenas que trabajan dentro de una comunidad indígena, quienes al igual que los policías y los indígenas sufrieron las consecuencias de los acontecimientos del junio del 2009, su opinión sobre el derecho a la participación de los pueblos indígenas? Está claro que conocemos por los medios de comunicación la opinión de los ministros, el Presidente, en general las autoridades, información que muchas veces es manipulada por la prensa, (ARRUNÁTEGUI, 2010 y ESPINOZA, 2009). Pero qué opina la otra parte, o sea, los indígenas o las personas no indígenas que viven en la zona, en realidad es muy poco o casi nada lo que se conoce al respecto. Lo que incita a que solo se mantenga en el recuerdo de los peruanos la noticia difundida al día siguiente del enfrentamiento por el Diario Oficial en estos términos: “los instigadores han movilizado [...] además de nativos desinformados, sostuvo el Presidente.” (EL PERUANO, 06/06/2009).

Esta investigación está estimulada por estas preguntas. Dado que no pretende explicar un fenómeno, ni contrastar un pronóstico hecho para el futuro, no se formulan al respecto hipótesis (ZIERER, 1979) en sentido metodológicamente estricto. Pero sí late en ella una tesis de fondo, cuyo alcance se irá percibiendo en el desarrollo de la misma: *Lo que se concibe como participación política desde el punto de vista jurídico dominante es alicorto; por lo tanto debe ser revisado y completado por una orientación más amplia. Para esto, se debe acoger el enfoque de ciudadanía abierto a la diversidad cultural y los ámbitos de participación en su complejidad interrelacionada.*

Esta tesis permite afrontar el problema planteado con este interrogante: **¿Cuáles son los presupuestos que posibilitan la efectividad del ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana en la gestión pública del Estado, dentro del marco de la diversidad cultural?**

Aunque más adelante se especificará de modo más preciso, hay que advertir, de cara a lo que sigue, que la presente investigación se limita exclusivamente a los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana. Por lo tanto, cada vez que este trabajo se haga referencia a los pueblos indígenas alude exclusivamente a los indígenas de la Amazonía Peruana, salvo mención expresa.

3. Antecedentes de la investigación.

Una tarea elemental de toda investigación es la de localizar y tener presentes las investigaciones precedentes conexas con ella. La aún somera delimitación de nuestra tarea, hace ya no solo posible sino necesaria esta búsqueda, cuyo resultado se ofrece aquí.

En este rubro se incluyen los trabajos académicos encontrados en el transcurso de la investigación con mayor proximidad al tema de derecho a la participación de los pueblos indígenas. El material encontrado se ha clasificado en dos grupos, el primero vinculado a la participación de los indígenas en general o no peruanos; y el segundo contiene únicamente temas de participación indígena en el Perú. Mención aparte requiere el “Programa de Participación Política Indígena” -PPI- de la Fundación Konrad Adenauer,²¹ dedicado a reforzar la participación política, económica y social en democracia de las poblaciones indígenas en América Latina. Este programa tiene diversas publicaciones sobre el tema en cuestión, algunos de los cuales se citan a continuación.

3.1. Trabajos sobre participación de pueblos indígenas en sentido amplio.

- *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*, (GÓMEZ, F. y ARDANAZ, S., 2011). Esta publicación, tras ofrecer estudios sobre la fundamentación y orientación de la participación indígena, contiene temas de participación a nivel local en pueblos indígenas como los de Chile, Argentina, México, Guatemala y Colombia; a nivel nacional en los países de Bolivia y Colombia y participación internacional en diversos escenarios internacionales.
- *Participación y políticas de mujeres indígenas en contextos latinoamericanos recientes* (PEQUEÑO, 2009). Esta publicación es una compilación de artículos y está dividida en dos partes. La primera corresponde a participación política de mujeres indígenas y contiene temas como la violencia como factor de exclusión política, y discurso y política en torno a lo femenino.

²¹ Para mayor información sobre el programa puede visitarse la página <http://www.kas.de/ppi/es/about/>

- *De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento* (YRIGROYEN, 2009). Este artículo desarrolla el fundamento, objeto y la forma de implementación del derecho a la participación.
- *The Meaning of Political Participation for Indigenous Youth* (TAIAIAKE, A., BROCK P. AND PRICE J., 2007). Esta investigación se centra en dos aspectos: qué significa para los jóvenes indígenas del Canadá el compromiso político y la implicancia de su participación en los procesos electorales e instituciones canadienses. La información fue extraída de entrevistas personales y sesiones de focus groups; las preguntas planteadas fueron: ¿qué es política? ¿qué entiendes por ciudadanía? ¿qué actividades políticas son importantes y en cuáles participas?
- *La participación indígena en los foros internacionales: Lobby político indígena.* (GARCÍA, L. y BORRAZ, P., 2006) En este artículo se identifican algunas de las dificultades en el proceso de participación indígena en el ámbito internacional.
- *Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales,* (INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES Y CAPACITACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA MUJER, 2006) Este informe es producto de la revisión bibliográfica y de consultas sobre la participación de las mujeres indígenas en los países de Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Guatemala.
- *Colombia hacía una democracia participativa: contribución indígena 1990-2003,* (GONZÁLEZ, 2006). Este libro estudia la participación política indígena en dos momentos, primero, durante la discusión nacional del proceso constituyente y segundo, en la puesta en marcha de dicho proceso de participación. Además incluye un capítulo sobre la contribución del indígena colombiana a la democracia.
- *Incidencias de participación política de los pueblos indígenas: un intercambio de experiencias de Bolivia, Ecuador y Guatemala,* (KONRAD ADENAUER, 2006). Esta publicación contiene ponencias de un taller desarrollado en Guatemala. Entre ellas se encuentran temas como los retos para la participación indígena y la relación entre movimientos sociales y participación política.
- *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes,* (LEÓN, 2005). Este libro está compuesto por diversos artículos que contienen temas como participación gubernamental de los pueblos indígenas del Ecuador, la movilización

indígena y los límites de la participación política colombiana, participación indígena en Bolivia, etc.

3.2. Trabajos sobre participación de pueblos indígenas en el Perú.

- *Lineamientos para una Agenda Pública en derechos de los pueblos indígenas* (COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, 2011). Este trabajo plasma los resultados de actividades de levantamiento información llevado a cabo con líderes de comunidades indígenas y nativas, así como con funcionarios estatales, en los capítulos 3 y 4 desarrolla los temas de la participación política y la consulta previa respectivamente.
- *Entre las promesas de consulta previa y la continuidad de la protesta social: Las ambigüedades de la participación política indígena en el Perú* (SALOMÓN, 2011), este artículo incluye temas sobre la inserción progresiva de los pueblos indígenas en los procesos electorales y en los órganos estatales peruanos. Asimismo, explora la participación de la mujer y los niños en política.
- *Estudios sobre participación política indígena en Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú* (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 2007). Este libro podría formar parte del primer grupo porque contiene artículos sobre participación política indígena de diversos países. Sin embargo, lo incluimos en el grupo peruano por el contenido del artículo “Participación Política de los pueblos indígenas en el Perú”, que desarrolla la participación indígena electoral, activa y pasiva, en el período de 1995 al 2007.
- *Participación política indígena* (VILCAPOMA 2007). En este artículo se explica la evolución de la participación política indígena en las esferas del Estado Peruano desde su creación a la actualidad. Refiere que la lucha por la participación es el resultado de influencias externas o internacionales e internas.
- *Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú* (TORRES, 2007) el autor identifica algunos problemas de la participación indígena en el Perú, como por ejemplo escasa presencia de representantes indígenas a nivel nacional y que las normas relacionadas con participación ciudadana han sido elaboradas pensando en una lógica urbana.

- *Participación política indígena en la sierra peruana: una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales.* (PAJUELO, 2006). La fuente de análisis de este trabajo la constituyen las regiones de Huancavelica, Ayacucho, Cuzco y Puno y aborda las dinámicas de participación indígena a nivel nacional y local.
- *Desencuentros entre la participación política tradicional y la participación política formal: la participación política del pueblo Shipibo-Konibo dentro del proceso de la descentralización* (VARGAS, 2005). Este trabajo se basa sus resultados en entrevistas, las cuales contienen opiniones de shipibos sobre participación política a nivel comunal, municipal y regional.
- *La incorporación de los derechos de participación ciudadana de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos* (TAVERA, 2002). Esta tesis para la obtención de título profesional, consta de cinco capítulos, siendo el contenido más relevante sobre los derechos de participación ciudadana en materia medio ambiental y el último donde se exponen dos casos sobre la incorporación de mecanismos de participación de los pueblos indígenas en actividades de hidrocarburos.
- *Desencuentros entre la participación política tradicional y la participación política formal: la participación política del pueblo Shipibo-Konibo dentro del proceso de la descentralización* (VARGAS, 2005). Esta investigación evalúa si los Shipibo-Konibo tienen una adecuada y efectiva participación política, tomando como referencia el marco del proceso de descentralización. En este trabajo la evaluación del derecho a la participación incluye los siguientes ámbitos: intracomunal, en las organizaciones indígenas, a nivel municipal y regional, en las facetas activa y pasiva del derecho a la participación.
- *Ciudadanía y Cultura Política entre los awajún, asháninka y shipibo-konibo de la Amazonía Peruna*, (BELAÚNDE, 2005), con el empleo de la metodología cuantitativa y cualitativa, este trabajo muestra cómo los tres pueblos indígenas conciben la participación ciudadana y cómo ejercen este derecho en los espacios comunal y municipal.

De los trabajos incluidos en el primer grupo, el que más se relaciona con esta investigación es *The Meaning of Political Participation for Indigenous Youth* porque,

como se verá más adelante, en uno de los capítulos contiene el apartado «qué entienden los actores por derecho a la participación de los pueblos indígenas» y la técnica empleada es la entrevista, al igual que en la presente investigación. De los trabajos contenidos en el segundo grupo los que más se asemejan con la presente investigación son: *Participación política indígena en la sierra peruana: una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*, porque aborda el tema de la participación en tres ámbitos claves, dos de los cuales son parecidos al nuestro: 1) las relaciones entre instancias estatales y organizaciones indígenas, y 2) los dilemas de representación indígena en el ámbito público nacional y la participación local. La diferencia radica en que trabaja con pueblos indígenas de la Sierra y un capítulo del trabajo aborda la participación política indígena electoral. El otro trabajo es: *Desencuentros entre la participación política tradicional y la participación política formal*, el trabajo en mención difiere de la presente investigación porque se limita solo a los shipibos, incluye la faceta pasiva del derecho a la participación y no contiene la participación a nivel nacional e internacional. Finalmente, encontramos algunos aspectos en común entre el presente trabajo y la investigación titulada *Ciudadanía y Cultura Política entre los awajún, asháninka y shipibo-konibo*, de forma tal, que haciendo un paralelo entre los dos trabajos, apreciamos lo siguiente: 1) ambos parten de la concepción que tienen los actores de la investigación sobre la participación; 2) el trabajo de Ciudadanía y Cultura abarca la participación política a nivel comunal y municipal, mientras que el nuestro incluye, además de los espacios mencionados, los niveles regional, nacional e internacional; 3) los actores de nuestra investigación son indígenas awajún y shipibos, conjuntamente con autoridades e integrantes de la sociedad. En cuanto al trabajo elaborado por la Comisión Andina de Juristas, no incluye las Regiones de Amazonas y Ucayali y desarrolla la participación política electoral, al abordar el tema de la consulta lo desarrolla como proceso en sí, por lo tanto es un referente para el Resultado 6.

4. Justificación de la investigación

Lo que nos ha motivado a emprender la investigación cuyo diseño vamos ofreciendo, es la constatación de su relevancia que, en nuestra opinión, radica en los siguientes aspectos.

- Los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana son una minoría vulnerable dentro del Estado Peruano que debe y requiere ser protegida. Concretamente, su derecho a la participación acorde con su identidad, es un derecho clave para ser respetado, porque

en sí es vía de realización del conjunto de los derechos y porque de hecho se encuentra con múltiples cortapisas de diverso tipo.

- De acuerdo con el Informe en Minoría de los congresistas Falla y Calderón, el Estado debe desarrollar políticas públicas en materia de pueblos indígenas y dar cumplimiento a las obligaciones internacionales contenidas en el Convenio 169. Y entre esas obligaciones, el derecho a la consulta y, en general, a la participación dentro de la autonomía correspondiente, vuelve a ser central. Más aún si se tiene presente la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas.

La necesidad de esta investigación se sustenta en:

- El Informe de la Defensoría del Pueblo sobre los sucesos de Bagua²², en el que se recomienda construir un Estado inclusivo y sin discriminación hacia los pueblos indígenas. Uno de los elementos decisivos para lograr la inclusión es sin duda la participación.
- El Informe en Minoría de la Comisión Especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua -de abril del 2010- reclama que se hagan investigaciones como esta, orientadas a incidir en la transformación social, pues constata que:

“[...] no se han desarrollado los mecanismos de diálogo democrático, consulta y participación al acceso de los pueblos indígenas en el Perú, tal y como los que se señalan en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.” (p. 123)

La insuficiencia de trabajos que desarrollen el tema, tal como se aprecia en la relación de los estudios precedentes, muestra la necesidad de nuevos estudios que avancen análisis y propuestas nuevas.

Debido a la presencia de un conflicto latente, que podría hacerse patente en forma destructiva, es necesario clarificar la problemática planteada e identificar cuáles los presupuestos necesarios para hacer efectivo el derecho a la participación de los pueblos indígenas, pues esta es la mejor vía para hacer que, aunque se manifiesten conflictos, estos se encaucen según los parámetros de la conflictividad constructiva.

Todas estas motivaciones justificatorias de la investigación son a la vez acicate para plantear una reorientación en el estudio del problema existente antes descrito, encaminada a emitir recomendaciones referentes a los presupuestos necesarios que permitan lograr una participación política efectiva. *Y de esta forma encontrar un medio idóneo para lograr la participación activa de los indígenas en la gestión pública del Estado.*

²² Véase nota 9.

5. Diseño de la investigación.

Los preámbulos precedentes nos permiten abocar ya a una presentación más formal de la investigación.

5.1. *Objetivos.*

Objetivo general:

- Identificar cuáles son los presupuestos y vías necesarias para hacer efectivo el derecho a la participación de los pueblos indígenas.

Los objetivos específicos que nos conducen al objetivo general son:

- Analizar si los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana se sienten identificados con el Estado Peruano y si están interesados en participar en la gestión pública del Estado.
- Identificar las condiciones esenciales para el ejercicio del derecho a la participación de acuerdo a lo que viven y piensan los actores de la investigación.
- Analizar el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana al interior de sus organizaciones propias.
- Analizar la participación de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana en los niveles de gobierno local, regional, nacional.
- Conocer la dinámica de participación de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana a nivel internacional.
- Establecer una confrontación dialéctica entre las referencias normativas -de la Ética Política y el Derecho- y lo que se vive y se piensa con relación al derecho a la participación de los pueblos indígenas.
- Emitir recomendaciones referentes a los presupuestos necesarios que permitan lograr una participación política efectiva, encontrando así una estrategia idónea para lograr la participación efectiva de los indígenas en la gestión pública del Estado.

5.2. *Metodología.*

La naturaleza y alcance de los objetivos propuestos hace necesario el recurso a una metodología compleja. Debe hacerse cargo, en primer lugar, que hay en la investigación tanto ámbitos normativos, relativos al *derecho* a la participación -propios de la ética política y el Derecho, con sus diferencias entre ellos-, como ámbitos empíricos, relativos al *hecho* de la -no- participación -propios de la sociología y la historia-. Y debe asumir, en

segundo lugar, una la adecuada interacción de esos ámbitos, la que garantiza que lo normativo no se desentiende de lo fáctico, o que lo fáctico es adecuadamente evaluado normativamente, o que lo que es, es estimulado a través de adecuadas estrategias hacia cambios que le acerquen a lo que debe ser.

Esto exige una metodología interdisciplinar, que será tenida en cuenta a través de un primer momento de pluridisciplinaridad y un segundo momento de interdisciplinaridad. En el primer momento, se dará espacio propio a estas disciplinas: 1) la ética política que muestre el horizonte principal y de derechos humanos –en concreto el del derecho a la participación-; 2) el Derecho positivo en el que se encontrará la normatividad jurídica actual y al que habrá que pedir los cambios que se precisen -este aspecto será desarrollado en la perspectiva jurídica del derecho a la participación-; y 3) las referencias socio-históricas que nos acerquen a la realidad. En un segundo momento, se relacionarán interdisciplinariamente estos enfoques, en especial, cuando se hagan valoraciones y propuestas de cambio.

Atravesando estos acercamientos interdisciplinares habrá que contemplar la cuestión de la pluriculturalidad: como derecho humano, como hecho jurídico reconocido, como hecho social. En la tesis se asume este enfoque pluri e intercultural dada la naturaleza del Estado Peruano²³ que se reflejará tanto en el modo de entender la participación como en la metodología empírica tendente a detectar cómo se ejerce.

Centrándonos ahora en el momento empírico de la investigación, debido a la complejidad del tema y a su relación con la diversidad cultural, se ha elegido el método cualitativo que es mucho más flexible en cuanto a diversidad de los actores y a la diversidad de interrelaciones. Ruiz Olabuénaga (2012, p.23) describe cinco características de método cualitativo, la cuales, adaptadas a la presente investigación, son:

- El objetivo es captar el significado de las cosas, como por ejemplo qué se entiende por participación y cómo desean los indígenas ejercer su derecho a participar. Por lo tanto nuestra meta es la captación y reconstrucción de un significado.
- Para la investigación se emplearán como fuentes los conceptos, siendo conscientes de que el lenguaje de este trabajo será conceptual y metafórico.

²³ La Constitución no contempla en forma expresa el principio de Estado Pluricultural, sin embargo reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional Peruano si lo hacen. Al respecto, véase las sentencias recaídas en los expedientes N° 042-2004-AI/TC, 0022-2009-PI/TC, N° 01126-2011-HC/TC.

- El proceso para la obtención de la información será flexible y se empleará la entrevista a profundidad.
- Lo que se pretende es que los indígenas tengan más eco no en cantidad sino en cualidad. Las razones que motivan conocer al detalle (KING, et al, 2000, p.46) la opinión de los indígenas son las siguientes -algunas de ellas se mencionaron en la realidad problemática y en la justificación-: son una minoría dentro del Estado; los medios de comunicación peruanos que abordaron el tema de la situación conflictiva que vivió el Perú en junio del 2009 resaltaron lo positivo del Estado y enfatizaron lo negativo de los pueblos amazónicos, construyendo una representación negativa de las comunidades indígenas (ARRUNÁTEGUI 2010, p.354); y una de las demandas indígenas al gobierno es que se los escuche y que dialogue con ellos. Esta tesis será una modesta forma de contribuir a la difusión de la opinión de los indígenas.

En razón de lo expuesto, la técnica empleada será la entrevista individual a profundidad y semi estructurada, pues lo que se pretende es que “[...] los entrevistados puedan expresar su propio modo de sentir con sus propias palabras” (CORBETTA, 2003, p. 371). Esto nos permitirá conocer desde dentro y ahondar en los sentimientos, las interpretaciones e impresiones que tienen los entrevistados sobre el derecho a la participación. Y de esa forma lograr nuestro objetivo que es identificar, de acuerdo a las entrevistas realizadas, cuáles son los presupuestos necesarios para hacer efectivo el derecho a la participación de los pueblos indígenas.

Por lo demás, siguiendo a Corbetta, como la entrevista no se emplea para recoger datos, complementariamente a ella, se recopilará información escrita producida por medios periodísticos, organismos oficiales a nivel nacional e internacional, ONG, documentación proporcionada por los entrevistados indígenas como no indígenas y fuentes bibliográficas.

5.3. Delimitación de la investigación.

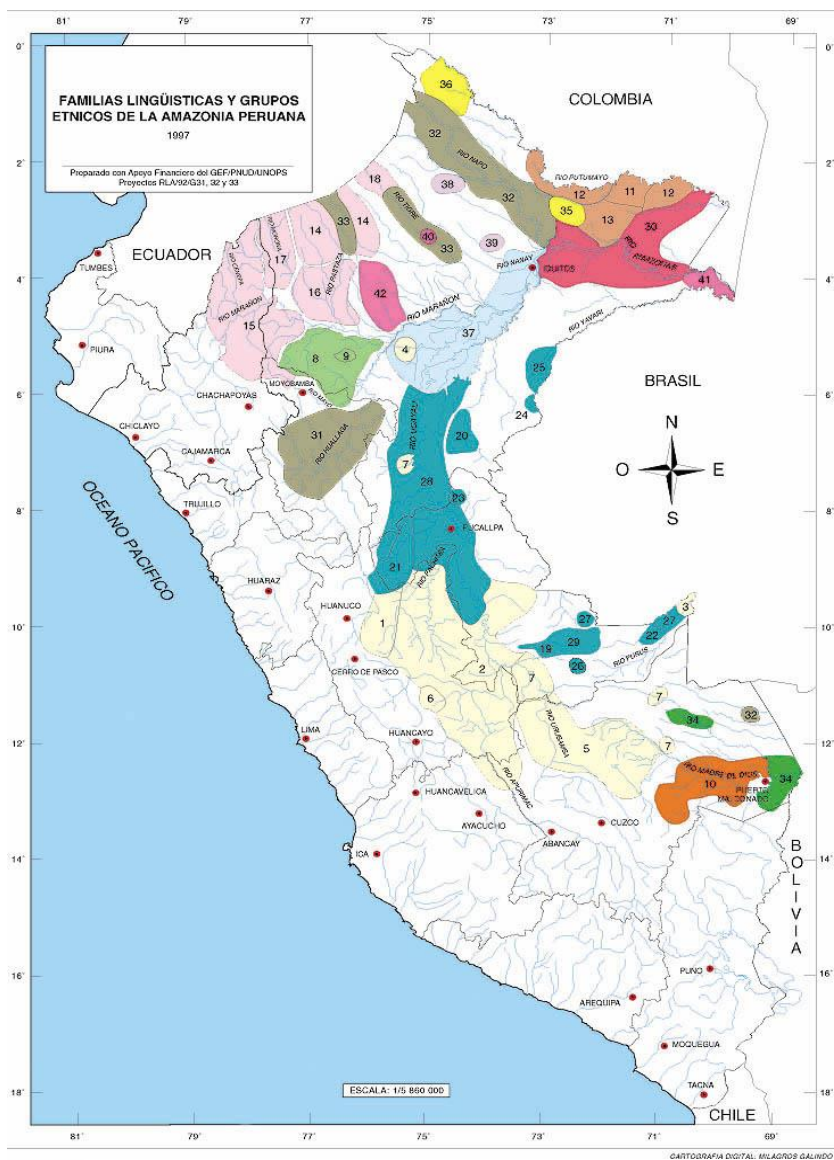
A efectos de una mejor comprensión del alcance y límites de este trabajo y considerando que en Perú los pueblos indígenas de la Amazonía se encuentran ubicados en un espacio geográfico amplio, denominado la selva o Cuenca del Amazonas, es necesario hacer una descripción en primer lugar del ámbito geográfico donde se realizarán las entrevistas; en segundo lugar de quiénes serán los actores de la investigación y finalmente el período de la investigación.

5.3.1. *Ámbito geográfico de la investigación.*

Según los Resultados Definitivos de las Comunidades Indígenas de los Censos Nacionales 2007 realizados por Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú²⁴ - INEI- Tomos I, II y III de los Resultados Definitivos de Comunidades Indígenas- los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana se encuentran distribuidos en 11 regiones. **Ver el Mapa 1.** De las 11 regiones se han elegido dos para realizar la presente investigación: Las Regiones de Amazonas y Ucayali, **ver Mapa 2-** Esta elección tiene por finalidad obtener información de ámbitos geo políticos diferentes y poder contrastar la información obtenida.

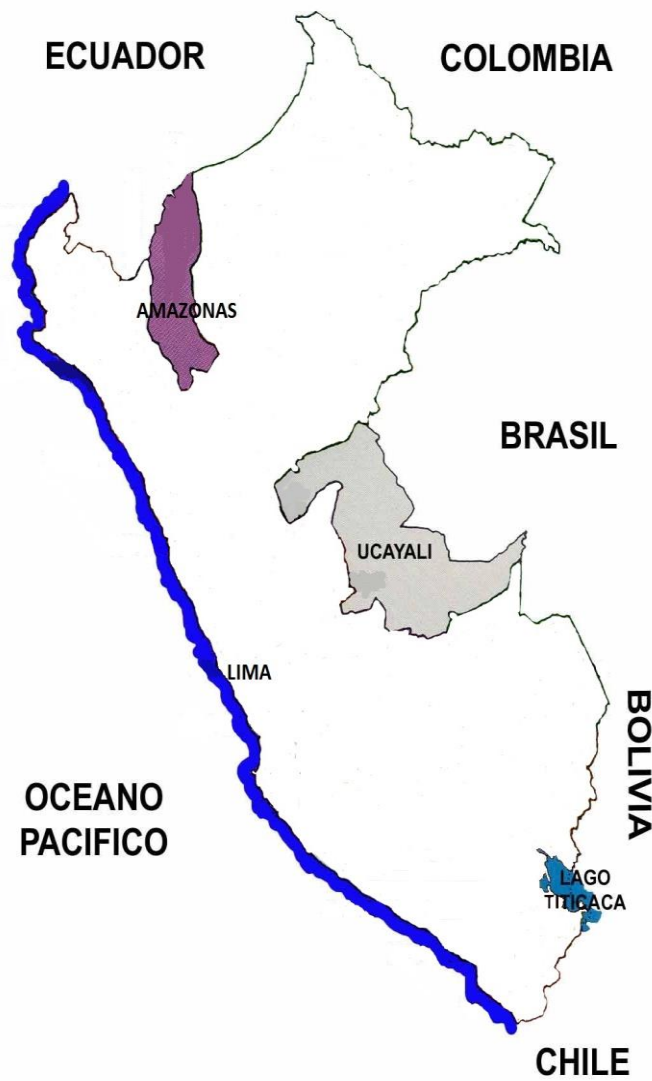
Las razones por las que se eligió la Región Amazonas es porque en ella se encuentra ubicada la Curva del Diablo, que es el lugar donde se desarrolló el

²⁴ Para efectos de esta investigación se tomará como referente la información estadística publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú.



Mapa 1

Ubicación de los Grupos Étnicos de la Amazonía Peruana.



Mapa 2

Ubicación de las Regiones donde se realiza la investigación

enfrentamiento el 5 de junio del 2009. Además, en esta región residen los indígenas y líderes indígenas que organizaron y participaron en las protestas del 2009. Otra de las razones es porque la Región Amazonas es la primera que cuenta con un congresista indígena amazónico en el Congreso Peruano.

En vista de que las dificultades de acceso hacían complicada otra elección que facilitará la comprensión del indígena amazónico en la selva, se optó por el acercamiento a los indígenas shipibos de la Región Ucayali que residen en entornos urbanos, así la dificultad inicial de convirtió por otro lado en una ventaja pues nos permitirá acercarnos a la comprensión del indígena amazónico urbano, debido a que el caso del pueblos shipibo es peculiar pues “se trataría del pueblo indígena de la Amazonía Peruana con la mejor y más estable relación con el medio urbano moderno.” (ESPINOSA, 2009, p. 54)

Además de la razón expuesta, en esta región también se realizaron protestas importantes, tales como la marcha organizada por AIDSESEP el 26 de febrero de 2009²⁵ y la del 21 de abril de 2009, donde aproximadamente unos 2000 indígenas piro-yine y ashaninkas, marcharon pidiendo la derogación de los decretos y el derecho a la consulta del Convenio 169, generando temor en la población civil. Estos hechos fueron recogidos por la prensa, como ya se indicó antes, y fueron consignados en el Informe Final en mayoría de la Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua²⁶.

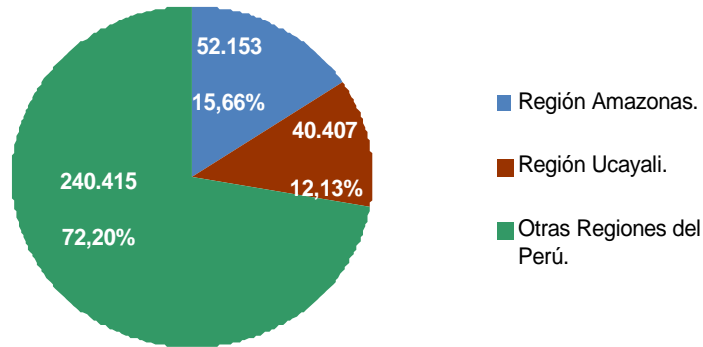
En base a la información estadística y política recopilada se describen algunas características generales de ambas regiones.

- En lo referente al porcentaje de población indígena la suma de la población indígena de ambas regiones es el 28% del total de la población indígena nacional.

²⁵ Véase Contexto socio político.

²⁶ Véase Contexto socio político.

Cuadro N° 2
Distribución de la población indígena en las Regiones
materia de la investigación

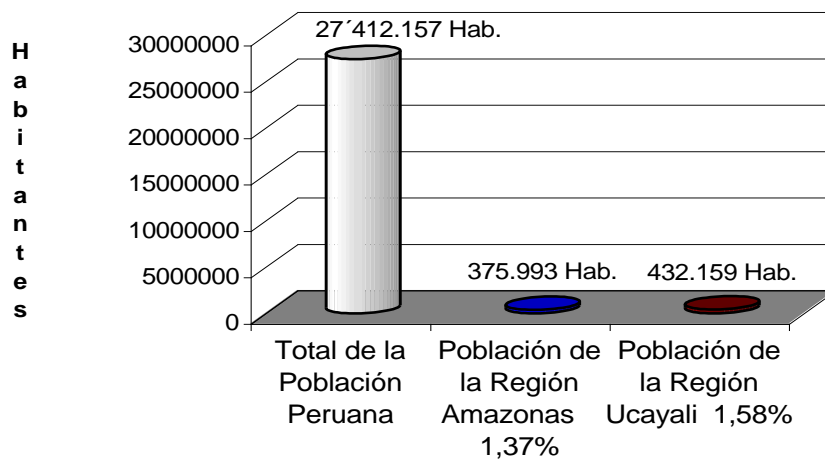


Total de Población Indígena de la Amazonía Peruana 332.975

Elaboración propia: Fuente Censos Nacionales 2007 – Resultados Definitivos de Comunidades Indígenas -INEI-

- Por otro lado, de las 11 regiones peruanas que cuentan con población indígena, las regiones elegidas se encuentran entre las menos pobladas -las superan Madre de Dios con 109.555 y Pasco con 280.449 habitantes respectivamente-.

Cuadro N° 3
Porcentaje de población en cada una de las Regiones materia
de la investigación.



Elaboración propia: Fuente Censos Nacionales 2007 – Resultados Definitivos de Comunidades Indígenas -INEI-

- Pese a que ambas regiones forman parte de Amazonía Peruana son muy diversas entre sí, tal como se aprecia de los datos contenidos en el siguiente cuadro. Así, mientras que Amazonas se creó al inicio de la vida republicana, la región de Ucayali fue la última en

crearse. En lo referente al Índice de Desarrollo Humano, Amazonas se encuentra en el mediano bajo, mientras que Ucayali está en el mediano medio.

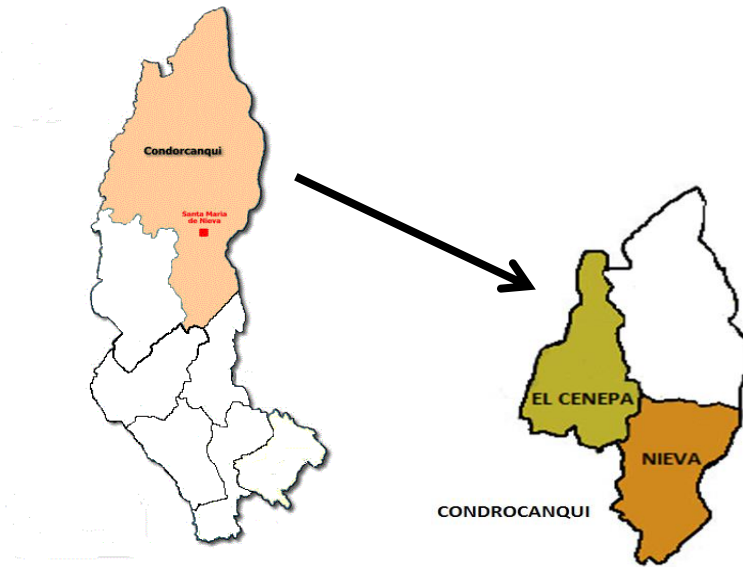
Cuadro N° 4
Datos de los Ámbitos Geográficos de la Investigación

Datos		Región	
		Amazonas	Ucayali
Fecha de creación política		1832	1980
Capital Política		Chachapoyas	Coronel Portillo-Pucallpa
Desarrollo Humano tomando como referencia a las 25 Regiones del Perú	IDH	0,55	0,62
	Raking	18	10
División Política	Provincias	7	4
	Distritos	84	15
Idiomas co oficiales ²⁷		Awajún, Wampís	Shipibo Conibo Yanesha.

Elaboración propia: Fuente Instituto Lingüístico de Verano y Censos Nacionales 2007 – Resultados Definitivos de Comunidades Indígenas -INEI-

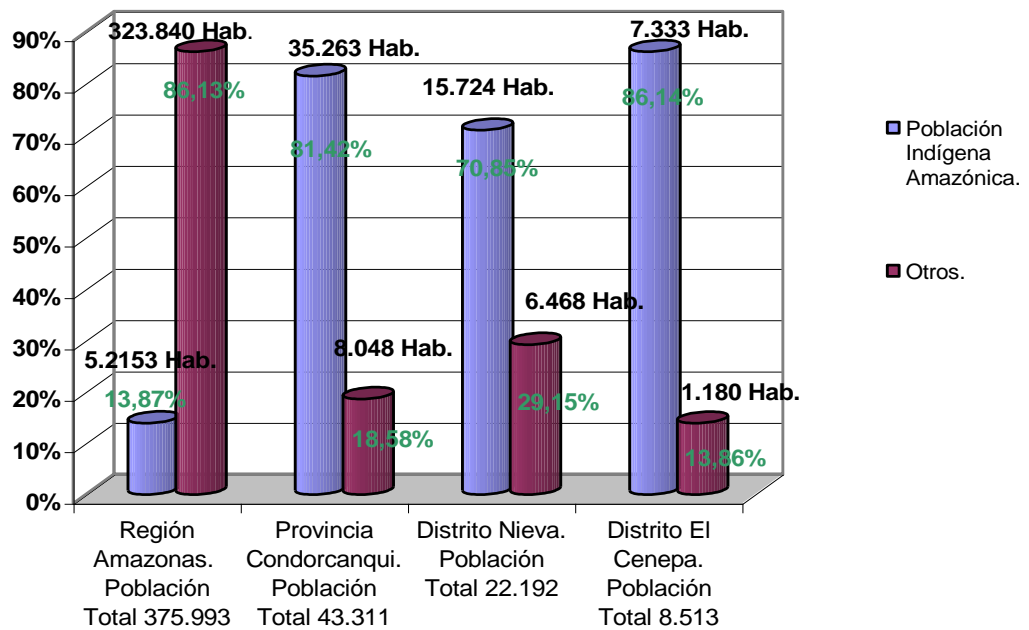
Continuando con la delimitación del ámbito geográfico, dentro de cada región se eligió una provincia, en la Región Amazonas la provincia de Condorcanqui; y de la Región Ucayali la Provincia de Coronel Portillo. Se prefirió a Condorcanqui porque de las dos provincias de Amazonas que cuentan con población indígena es la provincia que tiene más habitantes indígenas: 35.263; frente a los 16.890 que tiene la población de Bagua. Dentro de la provincia se optó por realizar entrevistas en Santa María de Nieva -de ahora en adelante Nieva- porque es el distrito que cuenta con el mayor número de población indígena a nivel de provincia, 15.724 habitantes, además de ser la capital política de la provincia; y en el distrito de El Cenepa porque es el distrito que tiene menor población indígena entre los tres distritos de la provincia de Condorcanqui. Además, como se aprecia en el siguiente cuadro, el porcentaje de la población indígena en los distritos elegidos supera notoriamente a la población no indígena.

²⁷ Tanto el artículo 48° de la Constitución Política así como la Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, reconocen como idiomas oficiales, además del castellano, las lenguas originarias en los distritos, provincias o regiones en donde predominen.



Mapa 3
Provincia de Condorcanqui en la Región de Amazonas.

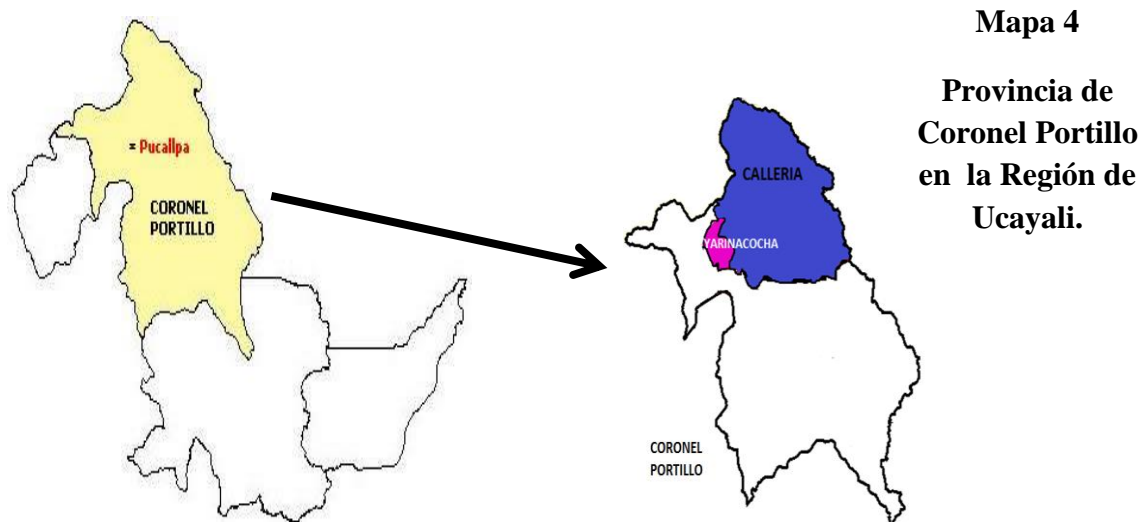
Cuadro N° 5
Población Indígena de la Región Amazonas según circunscripción.



Elaboración propia: Fuente Censos Nacionales 2007 – Resultados Definitivos de Comunidades Indígenas -INEI-

Con la finalidad de contrastar el ejercicio del derecho a la participación entre el indígena amazónico urbano y no urbano residente en la selva, en la Región Ucayali se

eligió la provincia de Coronel Portillo porque a diferencia de Chachapoyas²⁸, capital de la Región Amazonas, cuenta con población indígena -13.217-. Dentro de la provincia de Coronel Portillo se eligieron los distritos de Callería, porque es la capital de la provincia, y el de Yarinacocha porque de los seis distritos de la provincia que cuenta con población indígena es el segundo en menor número de habitantes indígenas, 381 -el distrito que tiene menor número de habitantes indígenas es Manantay-.

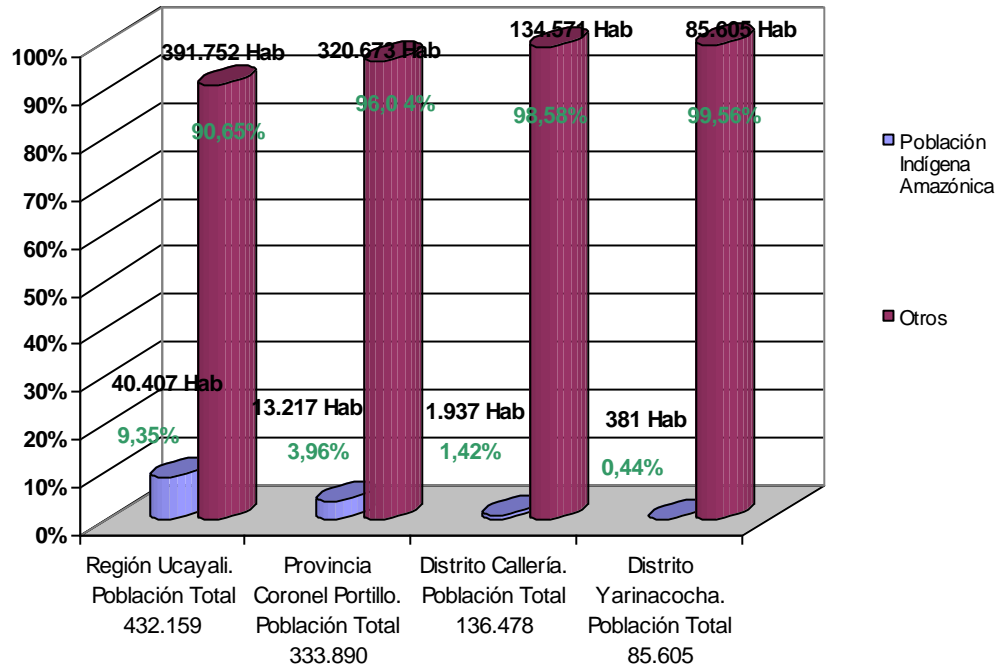


Al hilo de lo expuesto, los distritos de Nieva y El Cenepa por su ubicación geográfica están muy distantes de la capital de la región que es Chachapoyas -Nieva aproximadamente doce horas por carretera y El Cenepa aproximadamente seis horas en transporte fluvial más doce horas por carretera-; en ambos casos depende mucho de las condiciones climatológicas que en muchos casos puede prolongar la duración del recorrido. En cambio, en la Región Ucayali el distrito de Callería es el centro de la capital y el distrito de Yarinacocha se encuentran aproximadamente a diez minutos en transporte público.

Otro aspecto a destacar es el contraste del porcentaje de población indígena por distrito: mientras que los distritos de la Región Amazonas tiene un alto porcentaje de población indígena, en la Región Ucayali los distritos elegidos cuentan entre el 1% y el 0.4% de indígenas. Sin embargo, a pesar del bajo porcentaje de población shipiba en el eje urbano Pucallpa-Yarinacocha, la presencia del pueblo shipibo en esta zona es bastante importante “esto podría deberse al hecho de que se trata de una ciudad que ha sido fundada en medio de un territorio indígena”. (ESPINOSA, 2009, p.54)

²⁸ El Tomo I de los Resultados Definitivos de las Comunidades Indígenas-Censos Nacionales 2007 no registra indígenas amazónicos en la provincia de Chachapoyas.

Cuadro N°6
Población Indígena de la Región Ucayali según
circunscripción.



Elaboración propia: Fuente Censos Nacionales 2007 – Resultados Definitivos de Comunidades Indígenas -INEI-

5.3.2. *Actores de la investigación:* Para efectos de este trabajo, se consideran actores a aquellas personas que participan en la investigación, particularmente personas cuyas opiniones y apreciaciones se han explorado mediante entrevistas personales, en base a un guion de entrevista. En razón de lo expuesto, reconocemos que los entrevistados tienen una participación significativa en la investigación al aportar su conocimiento de la realidad y sus opiniones en torno a ella, pero también somos conscientes de que no tienen la participación plena que se contempla en otros métodos de investigación como en la investigación-acción participativa

a. Pueblos Indígenas.

A nivel internacional no existe una definición jurídica de «pueblos indígenas» que incorpore la diversidad de realidades. Es más, hay un sector que no lo considera necesario (MONTES, A. y TORRES, G. 2010,). En el Perú esta ausencia es un problema que se acrecentó a raíz de la implementación de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento que dispuso la creación de una base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios, la cual no define lo que es indígena ya que solo contiene: a) denominación oficial y autodenominaciones con las que los pueblos indígenas u originarios se identifica; b) referencias geográficas y de acceso; c) información cultural y étnica relevante; d) mapa etnolingüístico con la determinación del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas u originarios ocupan o utilizan de alguna manera; e) sistema, normas de organización y estatuto aprobado; f) instituciones u organizaciones representativas, ámbito de representación, identificación de sus líderes o representantes, período y poderes de representación. La Directiva que regula el funcionamiento de la base de datos fue aprobada mediante Resolución Ministerial del 22 de mayo del 2012, pero la institución a cargo de esta base, el Viceministerio de Interculturalidad, al momento de redacción del presente trabajo no se ha pronunciado.

Al momento de la redacción de este trabajo, según información periodística, la base de datos está terminada, pero se presentan tres problemas relevantes sobre su contenido: en primer lugar qué pasaría si una comunidad que realmente lo es no está registrada en esta base de datos; en segundo, al saber la ubicación geográfica «oficial» de las comunidades se conocería cuántos proyectos mineros se superponen a las comunidades; en tercer lugar, está el tema de a quiénes es aplicable la consulta previa. (SIFUENTES, 2013)

En consecuencia, esta investigación no es ajena a este problema. Precisamente durante el desarrollo de la investigación se identificaron dos inconvenientes para poder delimitar a los actores indígenas: el primero radica en la dificultad para aplicar la denominación indígena de la Amazonía Peruana (SALMÓN, 2011, p. 279); el segundo, que en cierta medida se desprende del primero, es saber el número de indígenas amazónicos que tiene el Perú²⁹. Si bien este trabajo no es de naturaleza cuantitativa, es necesario realizar una breve descripción los problemas identificados, a fin de sustentar una de las razones por las cuales se eligió la metodología cualitativa y también para delimitar a los actores indígenas.

²⁹ Al parecer estos problemas no son exclusividad de la presente investigación, pues como lo refiere Salmón, en diversas oportunidades se han presentado estos inconvenientes.

Ante los problemas mencionados, se recurrió al órgano oficial, es decir Instituto Nacional de Estadística Informática del Perú. La referida institución, en el censo realizado en el 2007, considera como indígenas de la Amazonía Peruana solo a quienes residen en las comunidades nativas que están ubicadas en las regiones que integran la cuenca del Amazonas. Estas regiones son: Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali:

“Los Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda y el II Censo de Comunidades Indígenas, nos han permitido identificar geográfica y cartográficamente a 1mil 786 comunidades indígenas, ubicadas en 11 departamentos, además de conocer las características de su población y viviendas.” (INEI, 2008, Tomo I p.11)

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú -INEI- para ser considerado indígena se tiene como criterio “el idioma o lengua con el que aprendió a hablar la persona empadronada en su niñez, independientemente de que lo hable o no en la actualidad”. (INEI, 2008, Tomo III, p.1821). Así, para el Estado Peruano el total de indígenas de la Amazonía es de 32.975, (INEI, 2008, Tomo I p.111), es decir, aproximadamente el 1,23% del total de la población peruana.

Lo cual nos lleva a preguntarnos: para el Estado peruano, ¿dónde están los indígenas de la Amazonía Peruana que han emigrado a la costa o a la sierra? O ¿dónde están los indígenas que por diversas razones residen en una de las regiones mencionadas pero no en una Comunidad Nativa? O es que acaso esto nos conduce a entender que solo es indígena amazónico quien habla una lengua nativa y vive en una comunidad indígena. (ESPINOSA, 2009)

En lo concerniente al segundo inconveniente, la definición de indígena, a inicios de la vida republicana³⁰ el pensamiento de los liberales afirmaba que el indio peruano “no sería un obstáculo para el establecimiento de un gobierno sabio” (CENTURIÓN, 1975, p. 58). Sin embargo, se consideraban indios solo a los indígenas de la sierra peruana, tal como se desprende de la proclama a los Runacunaman, redactada en quechua y castellano, publicada en el periódico el Tribuno con fecha 10 de octubre de 1822:

“Nobles hijos del Sol, amados hermanos, a vosotros virtuosos indios [...] Vosotros indios, sois el primero objeto de nuestros cuidados. Nosotros nos acordamos de lo que habéis padecido, y trabajamos por haceros felices en el día. Vais a ser nobles, instruidos, propietarios, y representaréis entre los hombres todo lo que debido a vuestras virtudes.” (Centurión, ídem)

³⁰ El Perú inicia su proceso de formación como república en julio de 1821.

Se emplea esta cita para contrastar el trató que brindaron a los indios los gobernantes de hace 190 años, con el que se les está dando los últimos cinco años. Se les ofreció ser propietarios, y representantes entre los hombres todo lo que es debido a sus virtudes. Actualmente las autoridades los tildan de ociosos³¹ y en la prensa se enfatiza lo negativo de ellos. (ARRUNÁTEGUI, 2010, p. 354)

Continuando con la definición de indígena, en el archivo digital de normas con rango de ley del Congreso Peruano³² la primera norma que se encontró referente a indígenas data de 1824 y dispone la venta de todos los terrenos que pertenezcan al Estado, excluyendo de la venta los que pertenecen a los indígenas³³. Tal como se aprecia, desde albores de la república se brindó protección a las tierras indígenas, sin diferencias que fueran de la selva o de la sierra. Otras normas que mantienen la intención de proteger a los indígenas, con contenido similar, datan de 1859 y de 1893 donde se declara “[...] que los indígenas del distrito de Cabana, de Provincia de Lucanas, así como todos los demás de la República, son legítimos propietarios de los terrenos que actualmente poseen, en virtud de las leyes de 1824 y demás de la materia”³⁴. A pesar de esto, no se encontró una norma que contenga la definición de indígena o que distinga a los indígenas de la Sierra o de la Amazonía. A nivel constitucional es a partir de la Constitución de 1920 que se reconoce: al indígena como objeto de protección (SALMÓN, ídem) y la existencia legal de las comunidades indígenas. Así el artículo 58° dispone:

“El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les *correspondan*.”

Pero, al igual que las normas antes citadas, la Constitución no define el término indígena. A finales de los años 70 se entendía por pueblos indígenas de la Amazonía Peruana a las Comunidades Nativas provenientes de los grupos tribales de Selva y Ceja de Selva y lo conformaban por grupos de familias vinculadas principalmente por idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso -Decreto Ley N° 22175-.

³¹ Véase el artículo el «Perro del Hortelano» nota 3.

³² El Archivo Digital de la Legislación del Perú contiene las normas con rango de ley, que pertenecen al Sistema Normativo Peruano y está organizado en dos grupos Leyes desde el año 1820 al año 1904 y Leyes desde el año 1904 a la fecha.

³³ Decreto de fecha 4 de abril de 1824 en archivo digital del Congreso Peruano.

³⁴ Resolución Legislativa del 30 de octubre de 1893. Declarando que los indígenas de la República son legítimos propietarios de los terrenos que poseen. En archivo digital del Congreso Peruano.

En el Perú actualmente hay varias normas vigentes que brindan definiciones de pueblos indígenas. Por ejemplo para la Ley que establece el Régimen de Protección de los Conocimientos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, promulgada en agosto del 2002, son pueblos indígenas:

“Los pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autorreconocen como tales. En estos se incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, así como a las comunidades campesinas y nativas.”

Por otro lado, según la Ley para la protección de pueblos indígenas u Originarios en situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial de mayo del 2006, considera pueblos indígenas:

“Aquellos que se autorreconocen como tales, mantienen una cultura propia, se encuentran en posesión de un área de tierra, forman parte del Estado peruano conforme a la Constitución. En estos se incluye a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial.”

Por su parte el TC, siguiendo lo establecido por el Convenio N° 169, ha reconocido que los pueblos indígenas u originarios, presentes desde antes de la creación del virreinato del Perú y de la República del Perú, ejercían hasta ese momento la soberanía sobre sus territorios realidad que varió con la conquista y la creación del Estado Peruano, es decir opta por el criterio objetivo. (STC Exp. N°022-2009-PI/TC, Fundamento 14)

La Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas y Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, promulgada en septiembre del 2011, establece dos tipos de criterios para la identificación de los pueblos indígenas. Los criterios objetivos son:

“a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional. b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan. c) Instituciones sociales y costumbres propias. d) Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional. *El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.*” -El resaltado es nuestro-

El presente trabajo se rige por el criterio subjetivo desarrollado en el artículo 2° del Convenio 169 y recogido en la Ley de Consulta Previa para considerar a los actores de esta investigación como indígenas de la Amazonía Peruana.

En mérito a lo expuesto y considerando que se pretende conocer la opinión de los indígenas en el sentido más amplio posible, se tratará de entrevistar a los indígenas que formen parte de los ámbitos más diversos.

b. Autoridades Públicas del Estado.

Considerando que este trabajo debe tener presente la diversidad cultural peruana relevante en el ejercicio del derecho a la participación, se ha contemplado entrevistar a aquellas personas no indígenas que formen parte de la administración pública estatal, independientemente del cargo o función que desempeñen y cuya labor esté directamente vinculada con los pueblos indígenas, ya sea de competencia a nivel nacional, regional y local. El objetivo es conocer la gestión institucional del Estado relacionada con los pueblos indígenas amazónicos.

c. Sociedad Civil no indígena.

Este grupo entrevistado está compuesto por aquellos integrantes de las organizaciones no gubernamentales, con competencia a nivel nacional, regional y local que trabajen con pueblos indígenas amazónicos, en cuanto que expresan niveles de participación cívica. De acá en adelante se denominará a este grupo de actores sociedad civil o simplemente sociedad civil.

A fin de poder realizar entrevistas a las Autoridades Públicas del Estado y de la Sociedad Civil de competencia nacional, también se visitará la ciudad de Lima por ser la capital de la República y la sede de entes estatales de competencia nacional como el Tribunal Constitucional, el Congreso de la República, entre otros.

5.3.3. *Período investigado.*

Se proyectó realizar las entrevistas de junio a septiembre del 2011. Por esta razón, las referencias jurídicas de este trabajo son las vigentes a junio del 2011, excepto la Ley de Consulta Previa y su reglamento que fueron expedidas en septiembre del 2011 y abril del 2012 respectivamente, esta excepción se ve plasmada en el Resultado 6. Asimismo, solo se incluyen los acontecimientos sociopolíticos hasta el 28 de febrero del 2013.

6. Estructura de la investigación.

En razón de lo expuesto, decidimos estructurar nuestra investigación iniciando por la perspectiva normativa, la cual está compuesta de dos partes. La primera es la perspectiva ética o ética política, en la que se expondrá cómo se plantea el derecho a la participación desde la perspectiva política para tenerlo presente en la participación indígena. Presentada la descripción normativa, pasamos a la perspectiva jurídica del derecho a la participación, la cual a su vez incluye la perspectiva internacional y la perspectiva peruana. Esta información está desarrollada en el Capítulo I.

El Capítulo II contiene una breve descripción del contexto geográfico y sociopolítico pero desde la perspectiva de los actores de la investigación. A su vez, es una introducción para la información contenida en el Capítulo III.

La información empírica, producto de las entrevistas realizadas están contenidas en el Capítulo III. Este capítulo está organizado en 6 Resultados, El primer resultado, nos permitirá conocer si los indígenas se sienten peruanos y están interesados en participar en la gestión del Estado.

En el segundo resultado, analizaremos las diversas concepciones que tienen los actores de esta investigación sobre el derecho a la participación de los pueblos indígenas. También, nos permitirá identificar, desde una perspectiva general, los cuestionamientos de los actores a los mecanismos de participación implementados por Estado.

El análisis de la participación indígena en su dimensión interna, a nivel de las comunidades y organizaciones indígenas, es el objetivo del resultado tercero. Este resultado también incluirá un análisis sobre el papel que desempeñan los jefes de las comunidades y los líderes de las organizaciones indígenas en los procesos participativos internos.

Luego de examinar la participación interna, pasaremos a analizar la participación política de los indígenas en el primer nivel del gobierno peruano, la participación en los gobiernos municipales. Para este análisis, optamos por elegir la participación indígena en el proceso de presupuesto participativo, porque es un mecanismo implementado recientemente -es a partir del año 2003 en el cual las municipalidades peruanas inician la implementación de este proceso-, pero a la vez dada su relevancia ha generado muchas expectativas en la población. La información que forma parte del Resultado 4.

Un pilar importante para el desarrollo de los pueblos es la educación, por eso consideramos necesario conocer el sentir de los actores sobre la participación de los indígenas en el programa de educación intercultural bilingüe a nivel de los Gobiernos Regionales. Este tema desarrollado en el Resultado 5.

Para finalizar nuestro análisis, elegimos la participación de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, información que desarrollamos en el Resultado 6. La información recabada nos permitiría determinar si es que existe una participación real de los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones, a nivel del gobierno central.

Capítulo I

LOS REFERENTES NORMATIVOS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Tras haber definido en la introducción los parámetros que delimitan y orientan la investigación, se impone comenzar por exponer lo que fundamenta y justifica lo que es su corazón temático: el derecho a la participación de los pueblos indígenas. Porque si esta fundamentación no se da, todas las reclamaciones que podamos detectar más adelante en la indagación empírica y todas las actividades participativas que están realizando, en nuestro caso, los indígenas de la Amazonía Peruana, dejarían de tener sentido. Si, en cambio, ese derecho está sólidamente sustentado y suficientemente precisado, con los correspondientes deberes y los sujetos de los mismos, detectar los reclamos y amparar las prácticas se nos impondrá como una exigencia.

Para encontrar esta fundamentación y orientación normativas, tenemos que acudir a las dos grandes disciplinas que se ocupan de ello: la ética política y el Derecho. Ellas van a delimitar los dos grandes apartados de este capítulo.

1. La perspectiva ética del derecho a la participación y los pueblos indígenas.

Desde el punto de vista de la ética política, el derecho-deber de participación en la vida pública se enraíza en nuestra condición de ciudadanía. Ahora bien, esta puede contemplarse desde diversas perspectivas, y ser ejercida en diversos espacios. Es importante dar cuenta aquí de unas y otros para, a continuación, hacer la correspondiente aplicación a la específica condición de ciudadanía de las personas que componen los pueblos indígenas y de estos pueblos como colectivos.

1.1. Enfoques de ciudadanía y derecho a la participación.

Hay diversos modos de concebir la ciudadanía, diversos enfoques de ella, de los que se desprenden formas distintas entender el derecho a la participación.³⁵

³⁵ La realización de este apartado y la presentación de los enfoques están basados en los trabajos de Etxeberria que se citan en la bibliografía, completados con referencias a otros autores que oportunamente se indican.

1.1.1. El enfoque liberal de la ciudadanía.

Este enfoque considera ciudadano al individuo humano en cuanto sujeto de derechos civiles y políticos y de sus correspondientes deberes. El disfrute de estos derechos requiere una estructura estatal democrática que posibilite su ejercicio, que, por tanto, es inherente a esta concepción de la ciudadanía. La característica más relevante en él es la de la autonomía personal, que puede ejercerse:

- En el ámbito privado, en el que se formulan y materializan los planes de vida teniendo como horizonte la felicidad. La autonomía es el fundamento de aquellos derechos de libertad personal que permiten tomar iniciativas en la vida civil y de la intimidad en función de nuestras opciones y proyectos de autorrealización. Son derechos poderes que generan en los demás el deber de respeto y nos conceden inmunidad frente a cualquier tipo de coacción externa directa.
- En el ámbito público. La autonomía se expresa ahora como participación libre en las estructuras y dinámicas del Estado democrático -capacidad de elegir representantes, de presentarse candidato, de constituir partidos políticos y participar en ellos, etc.-. El Estado es concebido instrumentalmente, como medio para garantizar, con sus estructuras coactivas cuando se precise, el ejercicio de la autonomía privada de todos los ciudadanos. Para ello, se ve como condición necesaria que sea neutral frente a las cosmovisiones existentes en la sociedad, pues apostar por una de ellas sería violentar a los que no la tienen como marco de sentido para sus vidas.

En este enfoque, ¿cómo se concibe el derecho a la participación? Una respuesta sintética a esta pregunta contempla las siguientes consideraciones:

- El derecho a la participación más propiamente dicho es el que se expresa en el ámbito público. Aunque esto no excluye que en el ámbito privado haya participaciones diversas y flexibles en las organizaciones de la sociedad civil en las que el individuo se encuentre.
- Ese derecho a la participación se realiza en marcos de reconocimiento jurídico legal y formal, que igualan a todos los ciudadanos con esta perspectiva que los contempla sobre todo como individuos que, al participar públicamente, debe poner entre paréntesis sus referentes cosmovisionales, para preocuparse únicamente por fomentar unas estructuras y dinámicas estatales que garanticen y posibiliten el ejercicio de la libertad de todos -este es el único interés general propiamente dicho-.

La dinámica participativa se concreta decisivamente a través de la ley de las mayorías que deciden -en el respeto de las minorías-, a través de procesos electorales regidos por el criterio de «un hombre, un voto», en los que lo fundamental es la decisión, quedando en sordina la deliberación. Esto empuja hacia lo que se ha llamado democracia agregativa -lo que cuenta sobre todo es lograr la mayor agregación de votos en torno a la propia postura, al propio partido-, con perjuicio de lo que se concibe como democracia deliberativa. El énfasis se pone, pues, en la suma de decisiones individuales.

Por último, este derecho a la participación política corresponde a todos los ciudadanos competentes para ejercerlo, esto es, a los que tengan competencia subjetiva de autonomía. En lenguaje kantiano, son los ciudadanos activos, los legisladores, frente a los ciudadanos pasivos que serían solo coprotegidos. Se sabe que, históricamente, ha costado mucho, en la tradición liberal, reconocer esta competencia a todos -a todos los mayores de edad-. Que, por ejemplo, el mismo Kant, entendía que no la tenían ni las mujeres, por su «natural dependencia» del varón, ni los trabajadores económicamente dependientes de un patrón (1993, p. 34). En contextos estatales de diversidad «racial» -presencia, en Estados liberales, de negros e indígenas- también se postuló para ellos la no capacidad de participación, pretendiendo que estaban «más próximos a la sensación que a la conciencia». Hoy, desde en punto de vista legal y formal, estas reservas, en la teoría liberal, están superadas.

El gran atractivo del enfoque liberal de ciudadanía es la relevancia que otorga a la libertad-autonomía y la responsabilidad, formalmente iguales para todos a la hora de definir la participación pública. Sin embargo, el problema es su plena compatibilidad con la fuerte desigualdad material que, en la práctica, hace desigual la participación, al hacer desiguales las condiciones de posibilidad de su ejercicio. En efecto, la igualdad legal es compatible con la máxima desigualdad en la posesión de todo tipo de bienes -materiales y no materiales-, porque, como está ya presente en Locke pero también asume explícitamente Kant en el texto citado, esta posesión se hace depender exclusivamente del *talento, la aplicación y la suerte*, factores todos ellos que la incentivan. Ya en nuestros días, Nozick corroborará argumentalmente que obligar públicamente a la redistribución social de la desigualdad en bienes que estos factores han creado debe ser considerado injusto en cuanto liberticida (NOZICK, 1990, p.170). Por otro lado, ya pensando más en concreto en los pueblos indígenas, algo que resulta muy problemático para la participación tal como se entiende en estos, es la exigencia de dejar de lado, en el espacio público, la

referencia a las particularidades cosmovisionales y culturales. Para confrontarnos con estas limitaciones y reservas, es preciso que nos abramos a otros enfoques de la ciudadanía.

1.1.2. El enfoque republicano de la ciudadanía.

Al concebir a la persona como animal político que se realiza propiamente a través de la participación pública, este enfoque destaca decisivamente a esta. En él es la autonomía privada la que tiende a quedar subordinada a la autonomía pública, a la persecución colectiva del interés general. Deben destacarse estos rasgos (BÉJAR, 2000):

- La participación se expresa: a) por medio de la intersubjetividad dialógica, del uso público de la razón; b) en la rememoración autoidentificatoria de las glorias de la ciudad y de sus ancestros.
- La participación es concebida como deber intenso y continuo, que no es percibido como carga porque está estimulado por la virtud cívica, animada de un fuerte sentimiento de lealtad a las polis, y porque se sitúa en ello la autorrealización propia, desde la conciencia de ser parte de una colectividad que nos da la identidad decisiva.

En las formulaciones iniciales del enfoque republicano de ciudadanía, tampoco esta era universal. Así, entre los griegos, se dejaba fuera a mujeres, metecos y esclavos. Lo que hace la concepción republicana de la ciudadanía mediada por los derechos humanos, es generalizar a todos la condición de ciudadanos, invitándoles a que lo sean de modo participativo, y aceptando más espacios de pluralidad, incluso hasta acoger intereses particulares, aunque en el marco y horizonte del interés público que no es visto como la mera agregación de intereses privados.

Autores republicanos como Habermas, añadirán además otro elemento que se tendrá muy presente al considerar los espacios de la participación: la participación pública, en cuanto creación de la voluntad común, puede ejercerse no solo en el espacio público estatal sino también en el espacio social, el constituido por asociaciones de la sociedad civil alejadas por igual del Estado -no están sujetas a la representatividad democrática- y de la economía -no persiguen el interés particular sino el público- (HABERMAS, 2010, 243).

Pettit sitúa lo central del republicanismo actual en la defensa de la libertad como no dominación o no dependencia. La no dominación exige no solo que nadie nos coaccione de hecho, sino que nadie tenga capacidad para hacerlo sin justificación. También, considera que no toda ausencia de interferencia es libertad, ni toda interferencia es dominación. Entiende por libertad la ausencia de incertidumbre, de necesidad de defensa estratégica frente a los poderosos para tenerlos a nuestro favor, la ausencia de subordinación social a

otros. La libertad como *no-dominación* es un bien comunitario -libertad de la comunidad, no solo de los individuos- que únicamente puede realizarse implicando a la gente en la interacción comunal, lo que implica identificación con el Estado que promueve esa libertad (PETTIT, 1999, p.162).

El derecho a la participación desde el enfoque republicano de la ciudadanía se muestra, pues:

- Derecho clave, intenso, a la participación pública, reposando en una conciencia de comunidad cívica que es decisiva para las personas.
- Tiene muy presente la cara del deber, en el sentido de que no concibe la participación con la dura instrumentalidad liberal, para la que es derecho, más que deber.
- Está especialmente atento no solo a que no haya coacciones fácticas que impidan la participación, sino también a que ningún poder tenga la capacidad de hacerlo.
- El horizonte del consenso es relevante. Para ello, aunque se acepte como decisivo el juego democrático de mayorías y minorías, lo que se ve importante es esa búsqueda del más amplio acuerdo posible que selle la experiencia compartida de comunidad política. En este sentido, la participación tiende a situarse de acuerdo a esquemas de democracia deliberativa, en los que el diálogo hecho en condiciones de equidad, con participación ciudadana general, y no la mera decisión concretada en un voto, es fundamental.

Este enfoque republicano de la ciudadanía tiene el gran atractivo de la participación intersubjetiva pública en la solidaridad. Entre sus retos destacan: el de acomodar adecuadamente los legítimos procesos de autodeterminación individual; el de discernir el tipo de comunidad política del que habla -¿Estado nacional, pueblo o nación, Estado posnacional?-; y el de armonizar el reconocimiento de la fuerte solidaridad interna de la comunidad con la universalidad de derechos y deberes que llama a desbordarla.

Como puede intuirse con esta presentación, este enfoque republicano, a diferencia del liberal, no es extraño a las culturas participativas de muchos pueblos indígenas, aunque haya también en ellas elementos que las distancian de él.

1.1.3. El enfoque social de la ciudadanía.

Antes se subrayó que uno de los grandes problemas de la ciudadanía liberal está en que es plenamente compatible con una gran desigualdad en el disfrute de bienes, lo que afecta seriamente a las posibilidades de equidad en el derecho a la participación. Se afronta

esta problemática a través de un nuevo enfoque de la ciudadanía, el social. Formulada como tal inicialmente por Marshall, (1992) es un enfoque ligado al socialismo democrático -a la socialdemocracia- al que se le puede sumar en buena medida el liberalismo igualitario de autores como Rawls.

Sin ánimo de reproducir ninguna formulación concreta de él, puede decirse que se sustenta en estos supuestos: a) los humanos no somos –meros- individuos separados que actúan autointeresadamente; somos en solidaridad ineludible -y valiosa-; b) junto a las coacciones directas a la libertad-autonomía deben contemplarse también las coacciones estructurales; c) si la autonomía personal, privada y pública, es un valor decisivo para todos, tiene que ser también decisivo -incluido en la justicia/ciudadanía- garantizar *a todos* las condiciones sociales básicas para poder ejercerla, no haciéndola depender de la «suerte» ni los «talentos».

Formulada en el lenguaje de los derechos humanos, la ciudadanía social supone el disfrute generalizado de los derechos económicos, sociales y culturales, a través de los cuales se satisfacen dignamente las necesidades de modo tal que quedan potenciadas las capacidades, entre ellas, la de la participación. Por supuesto, para que este disfrute sea posible para todos, se precisa que se asuman los correspondientes deberes no solo en negativo -no coaccionar las libertades de los otros- sino en positivo -redistribución equitativa de la riqueza para que sea posible la oferta pública de servicios con los que se realizan esos derechos. ¿Cómo se configura el derecho a la participación desde este enfoque de la ciudadanía?

- Es centrado decisivamente en sus condiciones de posibilidad. No basta proclamar y reconocer legalmente que todos tienen derecho a la participación pública y que en ella se juega decisivamente el ejercicio de la ciudadanía. Hay que hacerlo equitativamente posible para todos, a través, por ejemplo, de un acceso suficiente a los recursos que nos permite no estar pendientes de la mera subsistencia, o a través de una educación que nos da formación y recursos que facilitan la participación, etc.
- Rehuyendo toda sucesión temporal, como la que plantearía que primero hay que disfrutar de los derechos sociales y luego participar, se propone una especie de circularidad virtuosa creativa, precisamente a través de la participación, entre derechos civiles y políticos y derechos sociales: porque se disfruta de los derechos sociales, se está en condición de poder participar; y porque se tiene y ejerce el derecho a la

participación, se puede generar movilizaciones cívicas para que se nos reconozcan eficazmente los derechos sociales. Esta circularidad -participar para reivindicar los derechos sociales, participar porque se disfruta de los derechos sociales- se hace eco del hecho de que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes.

Con este enfoque de ciudadanía se supera, como se ve, la dificultad señalada antes de que la desigualdad social, tan manifiesta en el caso de los pueblos indígenas, atenta contra el ejercicio del derecho a la participación. Quedaba, de todos modos, pendiente otra dificultad, la que tiene que ver con la diversidad cultural, no considerada oficialmente ni en el enfoque liberal ni en el social. Es el reto que se asume en el enfoque que sigue.

1.1.4. El enfoque de la ciudadanía abierto a la diversidad cultural.

Este enfoque de la ciudadanía, cuya propuesta se ha ido perfilando como derivación de los debates académicos entre liberales y comunitaristas, y como concreción de los debates actuales en torno a la multiculturalidad (ETXEBERRIA, 2004), tiene estos presupuestos:

- Hay que reconocer la existencia de diferencias culturales grupales compartidas que se requieren mantener por las siguientes razones: no se perciben como desigualdad, sí se perciben como valiosas -por ellas mismas y como ayuda para la autonomía personal-, y se ven además como relevantes para la identidad personal. Se trata, se añade, de «buenas razones», que permiten la reclamación legítima de pervivencia de la diferencia cultural.
- Son diferencias que solo se pueden mantener a través de la protección y presencia pública. Esto es, no basta la referencia de los derechos civiles, políticos y sociales individuales, pues precisan políticas públicas de reconocimiento de la diferencia (TAYLOR, 2009), que no sean transitorias sino permanentes, y que se plasmen en derechos grupales. Lo que significa que deberán afectar al modo de ejercer la ciudadanía.
- Se trata de diferencias que conviven dentro de una misma unidad política - generalmente en el Estado- encarnadas en grupos diferenciados, tales como los grupos étnicos, con referencia decisiva a la cultura propia, y los grupos nacionales, que enfatizan además la reclamación de autogobierno. En concreto, en colectivos inmigrantes, pueblos indígenas, minorías nacionales, afrodescendientes; etc. Esto hace

que el pluralismo no sea ya meramente individual -en torno a concepciones de vida buena- sino colectivo-público -en torno a la identidad de grupos diferenciales-.

Si se aceptan estos supuestos, caben dos grandes líneas de orientación a la hora de apostar por la ciudadanía que asume la diversidad cultural: a) la ciudadanía multicultural, que enfatiza una convivencia cívica de los grupos culturales y nacionales asentada en el respeto y en el reconocimiento de espacios propios para que la diferencia se sostenga; b) la ciudadanía intercultural que, asumiendo los mínimos de respeto, avanza hacia actitudes de diálogo mutuo -para el que se precisan condiciones sociales de equidad-, con voluntad eficaz de dejarse influir por el otro en la afirmación de lo propio y de colaborar en objetivos conjuntos.

Esta ciudadanía de la diversidad cultural, que reconoce derechos públicos a los grupos a través de las correspondientes estructuras políticas, tiene que afrontar el delicado tema de hacer compatible la autonomía del grupo con la autonomía de los individuos que lo componen. En un libro de Kymlicka (1996) ya clásico para esta temática, se propone la distinción entre: restricciones internas a los miembros de los grupos, que solo son legítimas cuando persiguen garantizar la libertad de todos, no cuando tratan de salvar algún rasgo cultural; y protecciones externas frente a la intervención de ajenos al grupo, a las que hay derecho siempre que estén encaminadas a defender a este del impacto de presiones económicas o políticas foráneas que amenazan su identidad. La distinción es importante e iluminadora, aunque luego en la práctica precisa que se realice prudencialmente. Por lo demás, si entramos a fondo en la cuestión de la diversidad cultural de la ciudadanía, los retos acaban siendo realmente grandes, pues, por un lado, debe exigirse que sea regulada en el respeto a los derechos humanos; pero, por otro lado, ella demanda a estos derechos humanos que se concreten a través de diálogos interculturales y se nos muestren contextualmente encarnados.

La concreción de la ciudadanía pluricultural en cada país depende, evidentemente, de la diversidad que esté en juego en él. Para el caso de Perú es especialmente relevante la pluriculturalidad implicada en la diversidad de los pueblos indígenas y no indígenas, que es la que vamos a tener presente en nuestra investigación. La ciudadanía que se plantee para Perú tiene que regular los derechos de estos pueblos: a la tierra y el territorio, al autogobierno, etc. Hay cuestiones ya reconocidas jurídicamente, como la promoción de sus lenguas -plurilingüismo- recogida en el artículo 48° de la Constitución peruana, y de sus culturas -sistema educativo, sistema de salud, etc.-; o el derecho al pluralismo jurídico, tal como lo reconoce el art. 149° de la Constitución Política peruana. Pero de todo esto habrá

que hablar más adelante. Solo hemos apuntado aquí estas referencias para resaltar que la ciudadanía de la diversidad cultural es especialmente relevante para el Perú y para el tema que nos ocupa en esta investigación.

¿Cómo se concibe el derecho a la participación desde este enfoque ciudadano de diversidad cultural? Se subrayan estos rasgos:

- El más propio e importante es el que tiene que ver con la dimensión colectiva de la participación. Se concibe que lo decisivo es la participación que, como sujeto grupal, hace el colectivo identitario en el espacio del Estado pluricultural, en el ejercicio de sus derechos como grupo. Los modos y grados de esta participación varían en función de la perspectiva multicultural -poca intensidad- o intercultural -muchísima intensidad- que se tenga. Lo que, se persigue primariamente con esta participación es lograr un acuerdo sobre las propias estructuras del Estado, incluso refrendadas constitucionalmente, que refleje la realidad pluricultural. Un segundo nivel de participación tiene que ver con las políticas públicas, a fin de que tengan presente la diversidad cultural.
- De todos modos, también está presente la cuestión de la participación de los miembros del grupo al interior de él. En principio, debe sujetarse a los parámetros de la democracia.
- Ahora bien, desde este enfoque se reclama que se reconozcan y respeten modos plurales, culturalmente marcados, de ejercicio de la democracia. Volvemos a encontrar aquí una tensión que puede resultar conflictiva, que tiene que ser gestionada adecuadamente para que sea creativa, según la referencia compartida de los derechos humanos sensibles a la diversidad.
- Por último, situándonos ahora en las relaciones entre grupos culturales, desde este enfoque se propugna que haya un diálogo intercultural, que debe ser visto como una forma de participación, en el que se debatan y se acuerden las cuestiones de justicia etnocultural, e igualmente, en el que se afine la concepción y especificación de los derechos humanos, para que se muestren con posibilidades de inculturación plural de modo tal que se vea en ello no una negación de su universalidad, sino el modo adecuado de realizarla.

1.2. Los espacios de la participación ciudadana.

Contemplar los diversos enfoques de la ciudadanía permite, como se ha podido constatar, apreciar un derecho a la participación notablemente complejo. La complejidad se eleva aún más si se tienen presentes los espacios en los que puede y debe ejercerse esa

participación. Siguiendo a Etxeberria (2011), pueden distinguirse cinco espacios, con fuertes interrelaciones y traslapamientos entre ellos.³⁶

1.2.1. Espacio privado de la intimidad.

Es el espacio en el cual el ser humano define y cultiva sus procesos interiores y sus relaciones intersubjetivas, decisivos para el desarrollo personal. En él caben solo la persona misma y su entorno más cercano -amigos, parejas afectivo-sexuales y familiares-. Está protegido por el derecho a la intimidad. Su metáfora es la casa, la morada capaz de resguardar esta intimidad.

La participación que se realiza en este ámbito está sujeta a los parámetros de las relaciones interpersonales, no tiene como tal relevancia pública. Aunque, como muestra de traslapamiento e interinfluencia entre espacios, habrá que ser conscientes de que este ámbito de la intimidad está atravesado por cuestiones de justicia, que sí tienen que ver con lo público y que no pueden ser ignoradas con la excusa de la intimidad. Igualmente, se trata de un espacio, sobre todo en su versión familiar, que cumple funciones sociales relevantes, como la socializadora, en la que socializar de un modo u otro a la prole hacía la participación pública es especialmente importante.

Como ejemplo de que la lógica de espacios que aquí se plantea debe ser asumida con apertura a la diversidad cultural, es ilustrativo lo que se hace en diversas comunidades de los Andes peruanos, en las que la participación cívica pasa por la familia, en principio ámbito de intimidad: se discuten en el seno familiar las decisiones que se tomarán en la comunidad y el resultado de esta discusión pasa a formar parte de la posición que adopte el representante de esa familia -que en muchos casos es el jefe de familia- en las reuniones de la comunidad.

1.2.2. El espacio público físico.

Clásicamente, se entendió por vida pública la vida expuesta a la mirada de otros, la ajena a los recintos cerrados, expuesta a la opinión y juicio moral o de cualquier otra índole. Actualmente, se mantiene esta acepción pero con diversos matices. Es aquí donde se ubica el denominado espacio público físico. La metáfora que lo representa y el lugar donde generalmente se plasma es la calle. De todos modos, con la actual revolución de las

³⁶ El autor es consciente de que la distinción, tal como la presenta, funciona propiamente en la cultura occidental. Pensando en otros contextos culturales, como será luego nuestro caso, habrá que tener presente este dato en toda su relevancia.

tecnologías de la comunicación, este espacio físico se ha ampliado a las dimensiones virtuales. Esto significa que los medios de comunicación en general, la televisión en especial, y, en su conjunto, gran parte del inabarcable campo de internet, son también, en buena medida ese espacio expuesto a la mirada de los otros.

¿Cómo funciona en él la participación? Al centrarse de momento en los espacios propiamente físicos, hay que decir que pueden ser «escenarios» en los que se «teatraliza» - con toda la ambigüedad del término, desde lo mejor a lo peor- la participación. Las modalidades son conocidas: concentraciones, marchas, manifestaciones, gestos simbólicos, carteles, pintadas, etc.

Desde este punto de vista, el espacio público físico es un ámbito relevante para la participación de los protagonistas del resto de espacios que por su naturaleza son inmateriales y que vamos a señalar a continuación -el privado de la iniciativa civil, el social, el público-político institucionalizado-. En concreto, para los colectivos situados fuera de las instancias de poder, como con frecuencia ocurre con los pueblos indígenas, este espacio físico abierto es especialmente importante porque les ofrece oportunidades que no dependen de propiedades privadas.

No es de extrañar, por eso, que los poderes públicos regulen la expresividad colectiva en él. En la medida en que el control esté guiado por el objetivo de hacer posible la mayor participación de todos, en el respeto de la pluralidad, es algo que éticamente se impone. En la medida, en cambio, en que persiga subrepticia o manifiestamente acallar voces y cercenar oportunidades legítimas, se mostrará como quebrantador de un derecho que le corresponde fomentar.

1.2.3. Espacio privado de iniciativa civil.

Como se pudo constatar, en el enfoque liberal de la ciudadanía se hablaba de una distinción simple de espacios: el privado y el público. Pero, en realidad, ambos se subdividen a su vez en dos. Y esto tiene mucha importancia, porque permite afinar mejor las diversas modalidades y posibilidades del ejercicio del derecho a la participación. En cuanto al espacio privado, se señaló ya el subespacio de la intimidad. Ahora presentamos el otro, el de la iniciativa civil, el que se expresa en las iniciativas individuales y, especialmente, en las organizaciones de la sociedad civil, pero que no persigue intereses generales universalizables -cuando así se hace quedan situadas, como se señalará enseguida, en la modalidad social del espacio público-, aunque deban ser intereses éticamente legítimos.

Estos intereses son de dos tipos: en unos casos remiten a la economía y se rigen por las leyes del mercado; en otros apuntan a los mundos de sentido, que se ofrecen a las libertades de las personas en un amplio abanico de pluralidad. Aunque hay que advertir que en la práctica social es posible la interacción entre ambos. Este espacio, como se ve, tiene su referente en los derechos civiles y está vinculado a las interacciones de la autonomía privada de las personas, guiadas por objetivos propios.

En principio, la participación que pueda darse en este espacio, en concreto, dentro de las organizaciones mencionadas, no se nos muestra como pública. No está, por tanto, sujeta a sus leyes. Pero como se señaló antes, los espacios son porosos. Lo que significa, en este caso, que hay «contagios» de lo público en este espacio privado de la iniciativa civil. Para empezar, son las instancias del Estado las responsables de garantizar que en él nadie coarte la libertad de los otros. En segundo lugar, por lo que se refiere a las iniciativas del mundo económico, aunque persigan legítimos intereses particulares de ganancia, nunca pueden hacerlo a costa de dañar el interés general. Pero hay más -y este es un dato que nos introduce en la participación pública-: han adquirido tal relevancia que siempre inciden en este interés general, por lo que es muy deseable que participen en su consecución, aunque sea a su modo. Este es el sentido de las actuales estrategias de gobernanza que se proponen y en las que todos los agentes de la sociedad, también los privados mercantiles, están llamados a participar. Algo parecido pasa con las organizaciones de sentido, como las confesiones religiosas u otras. El sentido al que se remiten, aunque desborde la ética, implica siempre una ética, y esta, con frecuencia, tiene conexiones con la concepción del interés público. Por tanto, no son ajenas a este. Tal incidencia y participación en el espacio público es delicada, porque tiene que hacerse poniendo entre paréntesis las referencias de sentido no universalizables, pero, hecha convenientemente, puede resultar muy fecunda.

1.2.4. Espacio público-político institucionalizado.

Así como existe una división en el espacio privado, también la hay en el espacio público. Para empezar, tenemos el que cabe denominar espacio público-político institucionalizado. Está definido por el conjunto de las estructuras del Estado y de las organizaciones directamente orientadas a ellas, como los partidos políticos en especial. Aunque puede decirse también que, en la condición de ciudadanos, todos pertenecen a él, todos tenemos que ejercer en él nuestra autonomía pública, expresada en el procedimentalismo democrático especialmente llamativo en los procesos electorales pero desbordándolos. Este es el espacio que, por definición, está orientado al interés general o

bien común. En la medida en que sus responsables se separan de este objetivo y en cuanto ciudadanos todos lo somos, aunque luego haya personas que por su representatividad o función estén cargadas de más responsabilidad³⁷, entran de lleno en la corrupción y la injusticia.

Este es el espacio por excelencia donde se realiza el derecho a la participación. Se trata del espacio de los derechos políticos, pero estos se concretan decisivamente en el derecho a la participación en sus diversas modalidades. Ya se indicó en su momento que había dos modos de entenderlo: como mero derecho -postura liberal estricta-, también como deber que debemos exigirnos -postura republicana-. La segunda se muestra como más plena y fecunda.

1.2.5. Espacio social.

El segundo espacio que debe ser situado en el ámbito público es el espacio social. A simple vista puede ser calificado como un híbrido de los anteriores. Comparte con el espacio privado de la iniciativa civil el hecho de que no se sitúa en los parámetros de la representatividad democrática; los grupos que lo componen forman también parte de la sociedad civil. Pero tiene en común con el espacio público institucionalizado el que estos grupos persiguen el interés general, no necesariamente de modo global, pero sí en algunas de sus dimensiones. Piénsese, por ejemplo, en Green Peace.

Más en general, hay que señalar que los agentes de este espacio son: los movimientos sociales organizados, como ecologistas, feministas, etc.; las organizaciones gremiales, como los colegios profesionales y colectivos sindicales, siempre que el servicio que presten al interés propio lo inserten en el interés general; las organizaciones e iniciativas enmarcadas en instituciones ubicadas, por su identidad más específica, en el espacio privado de la iniciativa civil, pero orientadas por su naturaleza a la materialización del interés general o de algún derecho humano, con imparcialidad y sin subordinación estratégica a los intereses propios de la institución de origen, sea esta de sentido -piénsese, por ejemplo, en Cáritas- o mercantil; etc.

Con esta delimitación del espacio social se subraya un relevante modo de participación, realizada a través de las organizaciones que lo componen. Sirva de ejemplo Amnistía Internacional porque persigue, en especial, que los Estados sean escrupulosamente respetuosos de los derechos humanos, por ejemplo, del derecho a no ser

³⁷ No solo debe incluirse aquí a los “políticos”. También hay que incluir a los funcionarios, con funciones y responsabilidades diversas entre ellos, pero todas con su relevancia.

torturado. A partir de ahí, organiza campañas, realiza informes, expresa denuncias, etc. que son, evidentemente, modos de participación muy activa. La idea que se defiende a partir de este ejemplo es que una sociedad compleja como la nuestra solo vivirá activa y generalizadamente su derecho a la participación si este espacio social es particularmente vivo, variado, rico, activo.

1.3. La participación de los pueblos indígenas en el marco de los diversos enfoques de ciudadanía y de los espacios de participación.

Desplegado ya el amplio abanico de enfoques del derecho a la participación -en el marco de las diversas concepciones de la ciudadanía- y de los espacios en los que puede realizarse, nos queda ahora aplicarlo a los pueblos indígenas, para enmarcar así lo precedente en el objetivo de la investigación.

Lo primero que conviene destacar es que los pueblos indígenas, al resaltar decisivamente su constitución como sujeto político colectivo de intervención, reclamarán que la participación política se realice en formas tales que respeten e incluso potencien la diversidad cultural. Con ello se sitúa, prioritariamente, en el marco multicultural e intercultural de la ciudadanía. Desde este marco, en concreto:

- Los pueblos indígenas reclamarán que se les considere sujetos colectivos del derecho de autodeterminación, con cuyo ejercicio, mediado por sus representantes, entrarán en relación con los otros componentes del Estado, para delimitar consensuadamente la estructura pluriétnica y pluricultural de este. Cabrá plantearse, entre otras cosas, cupos de representatividad en los órganos legislativos del Estado, participación en organismos públicos que diseñen políticas de intervención, competencias de autogobierno, etc.
- Viéndose como sujetos colectivos de autogobierno, desde la perspectiva interna tendrán que plantearse, como cualquier otro colectivo, que no solo no se niegue, sino que se potencie la participación activa e igualitaria de sus miembros, de acuerdo con las exigencias de los derechos humanos que no permiten discriminaciones.
- Ahora bien, los pueblos indígenas reclamarán igualmente respeto hacía sus formas propias de participación, tratando de mostrar que son al menos tan legítimas como las típicas de las democracias representativas. Esta es una cuestión delicada, pero, por otro lado, importante, en torno a la que es bueno un diálogo intercultural en el que haya disposición por parte de todos no solo a respetar al otro, no solo a interpelarlo -que también-, sino a aprender.

- Por último, los pueblos indígenas, como pueblos culturalmente diferenciados con una historia específica, exigirán participar en debates que desborden a su país, que se sitúen en el marco de la comunidad internacional. Para que la referencia a la justicia etnocultural de la que habla Kymlicka (2003) no solo sea una realidad, sino que esté especificada a través de su participación activa; para que sus derechos como pueblos queden bien definidos -esta participación se ha dado para lograr, con mucha dedicación y paciencia, la «Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas»-; para que se controlen convenientemente los movimientos de las grandes corporaciones transnacionales que impactan en sus territorios; etc.
- Todas estas consideraciones muestran la centralidad que tiene, desde el punto de vista de la participación, el derecho a la autodeterminación y al autogobierno: se participa como pueblo porque se tiene ese derecho, el primero mirando más hacia el exterior, el segundo proyectándose más hacia el interior; se ejerce la autodeterminación y el autogobierno, si pretenden respetar los derechos humanos en su conjunto, únicamente a través de la participación que estos amparan y potencian.³⁸

Amplios sectores de personas y organizaciones situadas en contextos de cultura occidental son enormemente remisos a aceptar este enfoque de diversidad cultural en lo concerniente a la participación. Entienden que se despega peligrosamente de lo que tendría que ser paradigmático: la participación de las personas individuales. Pues bien, aunque hay que estar atentos a que no se produzcan dominaciones de los individuos bajo pretexto de los derechos de los grupos -como hay que estar atentos a que un enfoque individualizante de la participación no deje fuera de esta a quienes no tienen recursos-, la perspectiva colectiva de la participación es defendible desde el punto de vista ético, e igualmente, como se verá luego, desde el punto de vista jurídico.

Las lógicas argumentales que se han construido a favor de esta tesis son de dos tipos. En la primera, muy bien representada por Kymlicka (2003), el valor decisivo de referencia es el de la autonomía individual de todos, que emana directamente de la común dignidad. También, por tanto, el de la autonomía de las personas individuales indígenas. Es, pues, un enfoque de fondo liberal. Pero se añade: esa autonomía no puede ejercerse sin referentes para sus decisiones, y esos referentes vienen, de modo importante aunque no único, de las culturas en las que cada uno es socializado. Siendo esto así, la reclamación de

³⁸ Se encuentran interesantes reflexiones sobre esta cuestión, desde diversos puntos de vista, hechas por autores indígenas y no indígenas, con enfoques globales y con estudios centrados en pueblos concretos, en GÓMEZ, F. y ARDANAZ, S. (2011).

consistencia para estas es algo que se justifica como forma de protección de esa autonomía individual. Por tanto, igualmente, el derecho a la participación con orientación multicultural, en cuanto expresión y vía de fortalecimiento de la diversidad cultural, está también justificado.

Esta justificación del derecho a la identidad cultural y a la participación ligada a ella tiene un matiz netamente instrumental. La segunda vía argumental, representada por pensadores que son situados en el comunitarismo, se distancia de esto. Ve en las culturas expresiones de creatividad humana que tienen un valor intrínseco, que, como tal, merece ser respetado y protegido, no solo porque ayuda a la autonomía personal. Lo que pide, entre otras cosas, que sus miembros, como sujeto colectivo, tengan derecho a la participación en los modos que se acaban de señalar.

Si la participación de los pueblos indígenas está, pues, decisivamente modulada por el enfoque de la diversidad cultural³⁹, no debe ignorarse que tendrá que incorporar lo positivo que ofrecen los otros enfoques, aunque ello pueda significar que aparezcan tensiones que habrá que gestionar positivamente. Destacamos aquí únicamente algunos temas:

- Entre la posibilidad de considerar la participación de las personas como derecho que se ejerce según el libre arbitrio o, también y especialmente, como deber con la comunidad, los pueblos indígenas, en general, van a bascular hacia lo segundo. En este sentido, tienen más afinidad con la tradición republicana que con la estrictamente liberal, aunque a su modo y con variaciones entre ellos. En sí nos parece que este es un elemento positivo.
- En los procesos de toma de decisiones, los pueblos indígenas tienden a dar amplios espacios a la deliberación, para que la conclusión a la que se llegue fluya de ella y se exprese consensuadamente. Desde este punto de vista, tienden a promover dinámicas de participación que les acercan más a la tradición democrática deliberativa -énfasis en el diálogo- que a la agregativa -énfasis en la confrontación partidaria-. También esto puede ser visto en sí como elemento positivo.
- Cuando se trate de participar en los procesos electorales o similares de alcance estatal, las personas individuales que pertenecen a los pueblos indígenas tienen los mismos deberes y derechos de participación que cualquier ciudadano, y el Estado se los debe

³⁹ Reflexiones complementarias a las aquí expresadas, ligando participación y diversidad cultural, pueden encontrarse Etxeberria, X., (2006).

garantizar, sin discriminaciones. Desde este punto de vista, no solo pueden reclamarlos legalmente -enfoque liberal de la ciudadanía- sino que también pueden reclamar condiciones materiales de equidad respecto al conjunto de los ciudadanos, como condición de posibilidad del ejercicio de ese derecho -enfoque social de la ciudadanía-. No hay que olvidar que las poblaciones indígenas, en general, son también las poblaciones más pobres de los países en los que están, por lo que tal reclamación es fundamental para ellos.

- Un punto delicado en la participación indígena es el que tiene que ver con las cosmovisiones. En teoría, el enfoque liberal de la participación propugna que se participe públicamente teniendo como referencia la convivencia y la justicia de los derechos humanos, no las cosmovisiones que, por ellas mismas, se ofrecen a las libertades individuales sin pretensiones de universalidad impositiva. Se dice «en teoría» porque luego hay en el espacio público liberal real más cosmovisión -occidental, incluso, con frecuencia, religiosa- que la que se está dispuesto a reconocer. En cualquier caso, los pueblos indígenas están invitados a que las referencias de cosmovisión y espiritualidad tradicional que aparezcan en los procesos participativos sean de tal naturaleza que no supongan coacción a la libertad de conciencia de sus miembros.

Junto a los enfoques de la participación a partir de los enfoques de la ciudadanía, se han presentado los espacios en los que se puede realizar. Ya se adelantó entonces que esta división de espacios es muy propia de la cultura occidental, que practica intensamente lo que Walzer (2010) ha denominado acertadamente «el arte de la separación». En los pueblos indígenas, en general, sigue dominando el enfoque holista en el acercamiento a la realidad, por lo que la dinámica de separación, sin que les sea totalmente ajena, funciona débilmente y con poca relevancia. Cada tendencia –holista o separadora- tiene sus ventajas y sus inconvenientes, y son los pueblos implicados los que, lúcidamente y si es posible en diálogo intercultural, tienen que ir planteándosela. Tras este apunte resituador se señalan algunas consideraciones en torno a los espacios de participación y los pueblos indígenas:

- En los pueblos indígenas la distinción entre lo privado y lo público se muestra en general muy discreta.
- El espacio público físico como lugar para la participación ciudadana está siendo para ellos cada vez más importante. En él, por ejemplo, organizan manifestaciones y marchas que, en algunos casos, tienen gran impacto político.

- Pensando en el espacio público-político institucionalizado, a veces se organizan en partidos políticos de cara al Estado, pero, en general, tienen pretensiones de ser la voz de la comunidad, lo consigan o no, ante el Estado, no tienden a concebirse como una parte o facción de ella. También pueden participar en los Parlamentos y otras instituciones públicas estatales, con la lógica de los cupos -representación más expresa del pueblo- o sin ella -formalmente como elegidos por un partido determinado-.
- Por último, muchas de las organizaciones e iniciativas de participación de los pueblos indígenas pueden ser situadas en lo que hemos definido como el espacio social. Aunque persigan con ellas que se satisfagan intereses que les afectan directamente -entorno al reconocimiento, o al desarrollo, etc.- se trata de intereses que deben ser situados en general en lo que es el bien público en lo concerniente a ellos. Por otro lado, se trata de iniciativas fomentadas por liderazgos que suelen tener internamente representatividad reconocida, pero que, en lo que se refiere al Estado en su conjunto, no la tienen, no les es reconocida de ese modo. Las tácticas concretas pueden ser más o menos discutibles, y habrá que plantearlo en cada caso.⁴⁰

Ya cerrando este apartado, se imponen dos observaciones para evitar malentendidos. En primer lugar, todas las consideraciones hechas en él se refieren al conjunto de los pueblos indígenas -en especial latinoamericanos-, al margen de las diferencias entre ellos. Lo señalado aquí es lo que se entiende que responde a la tendencia dominante. Por eso, se reiteró en cada caso la prevención de que lo dicho afectaba «en general» a estos pueblos; es decir, no a todos. En segundo lugar, esta panorámica diseñada tiene como trasfondo un caso particular: el de los indígenas amazónicos del Perú, a partir del estudio de dos pueblos concretos. Esto es, lo que se intentará más adelante ir especificando y debatiendo cómo se concreta en ellos el panorama que se ha dibujado.

Finalizamos con la mención de una sugerente propuesta de Fraser, quien señala que es precisamente la *paridad participativa*, que hay que definir dialógicamente a través de la deliberación democrática, la referencia que nos permite asumir sintetizadamente tanto los deberes de reconocimiento -intragrupales e intergrupales- como los de distribución de bienes y recursos. Reconoce que se da aquí una circularidad inevitable. Porque «las reivindicaciones de reconocimiento solo pueden justificarse en situaciones de paridad participativa, entre cuyas condiciones está el reconocimiento recíproco». Pero, ante ello,

⁴⁰ Los medios inciviles, violentos, son inaceptables, como para cualquier grupo. Sacan de la civilidad de la participación a quien los practica.

«la solución no está en abolir la circularidad de la teoría, sino en trabajar para extinguirla en la práctica, modificando la realidad social». (FRASER, 2006, 48 y 49). Ella resalta menos que nosotros la problemática del reconocimiento de la diferencia cultural, pero la idea en cuanto tal es muy aplicable a la problemática de ciudadanía y participación que se plantea con la presencia de los pueblos indígenas.

Descrito el derecho-deber de participación desde la perspectiva de la ética política, nos toca ahora desarrollarlo ofreciendo su perspectiva jurídica, la del Derecho, con su correspondiente positivización y obligatoriedad coactiva.

2. La perspectiva jurídica del derecho a la participación política y los pueblos indígenas.

Un sector de la doctrina materializa el derecho a la participación en las facetas activa y pasiva del derecho al sufragio. Empero, hay otro sector que orienta el ejercicio del derecho a la participación política hacia la forma de ejercer la democracia. En este sentido, existen dos modos de participar 1) democracia indirecta o representativa, que viene a ser las facetas activa y pasiva del derecho al sufragio, prescritas en el artículo 21° incisos. 1 y 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en el artículo 25 incisos. a) y b) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 2) democracia directa o participativa art. 21° inciso 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 25° inciso a) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

La democracia directa o participativa se basa en la intervención inmediata de los ciudadanos en el gobierno de su ciudad. Es un mecanismo que permite controlar el poder, razón por la que es considerada un complemento de la democracia representativa. Desde inicios de los años ochenta la democracia directa se ha convertido en una demanda constante por parte de la población (PINDADO, 2008) y es considerada un componente necesario para el desarrollo (ALBOAN, 2011 y CEPAL, 2006)

Por su parte, Ibáñez (2007) clasifica las formas de participación en: política, administrativa y social. La diferencia entre las dos primeras es la función que desempeñan: la participación política legitima el sistema democrático; la función de la participación administrativa está orientada a mejorar⁴¹ la gestión de la Administración Pública del

⁴¹ El especialista en derecho administrativo García Enterría considera que las ventajas de la participación ciudadana en la administración pública son: “[...] tanto para el mejor conocimiento de la realidad y de las necesidades sociales de que las autoridades han de partir para hacer eficaz su gestión, como para arraigar a los fríos aparatos administrativos en el medio social y extraer de ese arraigo un verdadero y necesario suplemento de legitimación de la acción pública” p. 452

Estado, además de complementar a la participación política. El punto en común de ambas, que a su vez viene a ser la diferencia con la participación social, es el objeto. Tanto la participación política como la administrativa tienen por objeto un contenido público mientras que para la participación social el objeto es diferente, tal como se desarrolló en el acápite del Espacio Social.⁴²

Acorde con lo expuesto en la perspectiva ética del derecho a la participación, el gozar de la categoría de ciudadano es una condición esencial para ejercer el aludido derecho. Por esta razón hay quienes denominan participación ciudadana a la política, administrativa y social. Pese a esto, hay otro sector que vincula la participación ciudadana concretamente con el ámbito administrativo, como la Cátedra de Participación Ciudadana de la Universidad de Córdoba⁴³ y la publicación Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco (AJANGIZ y BLAS, 2008), entre otras.

Al denominar a la participación de «ciudadana» es evidente que estamos hablando de que es cívica, valga la redundancia. Sin embargo, hay quienes han acuñado el término de participación cívico-política, entendida como “el hecho de ser consciente de lo que ocurre en la sociedad, y sentirse con ganas y capaz de compartir con los demás lo que uno piensa, y hacer algo cuando una cuestión concreta lo haga necesario.” (ALBERO, 2010)

Situándose en el escenario específico de los pueblos indígenas, de acuerdo con el enfoque del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴⁴ el derecho a la participación se puede ejercer tanto en forma general como específica. Así, el tomar parte en las decisiones públicas es la forma general de participación, en tanto que el ejercicio del derecho al sufragio, tanto en su faceta activa como pasiva, corresponde a la segunda forma. Se añade que la participación en asuntos públicos no se restringe a las

⁴² Véase 1.2.5

⁴³ “[...] entendiéndola como aquellas actividades y espacios en los que instituciones y ciudadanía colaboran estrechamente a fin de mejorar la cosa pública a través el acercamiento de los lazos entre los poderes públicos y la sociedad civil para que de este modo adquiera cotas cada vez mayores de responsabilidad y protagonismo en la gestión del espacio público, a fin de mejorar, claro está, la calidad de vida tanto de los ciudadanos como de las ciudades”. En <http://www.uco.es/catedrasyaulas/participacionciudadana/> (Última visita el 21/12/12)

⁴⁴ El Consejo de Derechos Humanos mediante Resolución 12/13 solicitó al Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en adelante Mecanismo de Expertos, la realización de un estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. En mérito a este encargo, el Mecanismo de Expertos emitió dos documentos: el Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones A/HRC/EMRIP/2010/2 del 17 de mayo de 2010, en adelante Informe Provisorio del Mecanismo de Expertos; y el Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones A/HRC/EMRIP/2011/2 de fecha 26 de mayo de 2011, en adelante Estudio Definitivo.

instituciones políticas oficiales pues involucra también la participación orientada a fines sociales, siendo la naturaleza de este derecho individual y colectivo.

Antes de pasar a analizar el derecho a la participación en la legislación y la jurisprudencia, precisamos que para los efectos del presente trabajo la denominación será derecho a la participación política, entendida como: un derecho humano; un derecho-deber, en sintonía con el enfoque republicado de ciudadanía; abierta a mecanismos de democracia directa y no solo representativa.

Tras estas consideraciones generales, pasemos a presentar los referentes jurídicos positivos relativos al derecho a la participación, centrándonos, por coherencia con el objetivo de esta investigación, en la documentación sobre el derecho a la participación de los pueblos indígenas.

2.1. La perspectiva jurídica internacional del derecho a la participación política de los Pueblos Indígenas.

La participación en sí misma es un principio fundamental para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, y junto con la consulta, una de las piedras angulares del Convenio N° 169 (OIT, 2010). La importancia de la participación radica en que a través de esta se respete la integridad de los pueblos indígenas, se plasmen las prioridades de su desarrollo y se permita mejorar su calidad de vida.

Por estas razones, cuenta con principios que respaldan su esencia y ejercicio. En este orden de ideas, según el Relator Especial (A/65/264), entre los principios de los derechos humanos que fundamentan el derecho a la participación se encuentran el de libre determinación, integridad cultural y propiedad originaria del territorio. Estos principios al fundamentar el derecho a la participación se relacionan con este y a la vez están interrelacionado entre ellos tal como se verá a continuación.

2.1.1. Principios o derechos que fundamentan, expresan o implican el derecho a la participación de los pueblos indígenas

a. La libre determinación.

La libre determinación es considerada como “un vehículo extraordinario de regulación en el sistema internacional contemporáneo, que establece ampliamente derechos para beneficio de todos los pueblos, incluidos los pueblos indígenas”. (ANAYA,

2010, p. 207). La raíz de este derecho se encuentra en la Carta de Fundación de las Naciones Unidas⁴⁵. Posteriormente, fue recogido en el artículo 1º del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos Artículo “1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.” Según el Comité de Derechos Humanos hay una relación entre el derecho a libre determinación, recogido por el artículo 1º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, con el artículo 25^{o46}, del mismo instrumento internacional, pero a la vez, son diferentes porque el artículo 1º contiene el derecho de los pueblos a determinar libremente su condición política, así como el derecho a elegir la forma de su constitución o gobierno; en cambio, el artículo 25 recoge el derecho de las personas a participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).

En materia de derechos de los pueblos indígenas, el referido Comité ha señalado que el derecho a la libre determinación está directamente relacionado con el derecho a la participación, tal como lo ha plasmado en el quinto informe periódico de Suecia “El Estado Parte debería adoptar medidas a favor de la participación de los sami, haciendo que tengan más influencia en la adopción de decisiones que afectan a su entorno natural y a sus medios de subsistencia.” (CCPR/CO/74/SWE, Parrrf. 15º) La misma connotación tiene la recomendación formulada al Estado Mexicano en el informe correspondiente al año de 1999:

“El Estado Parte... debería tomar las medidas necesarias para garantizar a las comunidades indígenas el respeto a los derechos... debe tomar medidas adecuadas para incrementar su participación en las instituciones del país, así como el ejercicio del derecho a la autodeterminación.” (CCPR/C/79/Add.109)

En mérito a lo expuesto y si bien es cierto que la libre determinación, autodeterminación, autogobierno, autonomía son instituciones jurídico políticas recogidas por la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas -artículos 3º, 4º, 5º y 18º-

⁴⁵ *Los propósitos de las Naciones Unidas son:* 2. “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.”

⁴⁶ Artículo 25: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

que cuentan con manifestaciones diferentes, no obstante, en esencia incluyen las demandas indígenas, especialmente en las últimas décadas. (APARICIO, 2006).

b. Propiedad originaria del territorio.

La defensa del territorio ha sido, es y tal vez seguirá siendo una de las causas de las protestas indígenas. Las razones de esta defensa son principalmente el vínculo especial de los indígenas con su territorio. Además se debe tener presente que “un pueblo se autogobierna teniendo como referencia un territorio que considera de algún modo, frente a los demás pueblos como «suyo»” (ETXEBERRÍA, 2004).

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la situación de pobreza en la que se encuentran los pueblos indígenas origina que la falta de protección del derecho a la propiedad del territorio repercuta negativamente en el disfrute de otros derechos humanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la existencia digna, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación y los derechos de los niños. (CIDH, 2010)

La jurisprudencia internacional ha contribuido a fortalecer el vínculo entre los indígenas y su territorio. Así, por ejemplo, en el simbólico caso *Awas Tingni vs. Nicaragua*, el testimonio de los líderes indígenas (ANAYA y GROSSMAN, 2003) fue decisivo para redefinir el concepto de propiedad en las comunidades indígenas e incorporar algunos elementos claves, tales como: la tradición comunitaria que mantienen y defienden los indígenas sobre la forma comunal, no individual, de la propiedad colectiva de la tierra; el reconocimiento del vínculo directo de los indígenas con la tierra como la base primordial de sus respectivas culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica; el que para los indígenas su relación con la tierra no implica posesión y producción por el contrario constituye un elemento material y espiritual.

Con arreglo al método evolutivo de interpretación, la sentencia *Awas Tingni* ha sido referente para otros casos en los cuales las comunidades indígenas han recurrido a la Corte Interamericana para defender sus territorios. Entre ellos destacan *Yakye Axa, Moiwana, Saramaka, Sawhoyamaya, o Xákmok Kásek*. (GÓMEZ, 2012). Otro avance a favor de los pueblos indígenas consiste en el reconocimiento del derecho internacional de “que un orden legal nacional en el que la ley reconoce que el uso de la tierra por población no indígena genera derechos de propiedad y el uso indígena de la misma no los genera, viola el derecho fundamental a la no discriminación” (ÅHRÉN, 2010, p. 214).

Respecto a todo esto, la Corte, sentando una posición conciliadora, ha señalado que no se deben sobreponer los derechos de los pueblos indígenas sobre los del Estado o de los particulares: “Esto no significa que siempre que estén en conflicto los intereses territoriales particulares o estatales y los intereses territoriales de los miembros de las comunidades indígenas, prevalezcan los últimos por sobre los primeros.” (Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, párr. 149)

c. Integridad cultural.

Los productos culturales de los pueblos indígenas y sus derechos asociados, tales como el derecho a la tierra, los territorios, la relación con su medio, deben protegerse ya que poseen un valor en sí. El valor de las manifestaciones culturales radica en que expresan y potencian las capacidades y creatividades del ser humano sujeto de dignidad –siempre que no violen la dignidad de nadie- (ETXEBERRIA, 2004). Por ende, es fundamental que los pueblos indígenas conserven y practiquen su idioma y su cosmovisión, abierta, por supuesto, a evoluciones que ellos deben gestionar autónomamente. Visto en forma integrada, el derecho a la participación se convierte en un elemento necesario para ejercer el autogobierno de los pueblos indígenas, lo cual a su vez permitirá proteger su desarrollo, cultura y territorio.

Un ejemplo que describe la relación antes mencionada es el fallo 276 / 2003⁴⁷ mediante el cual la Comisión Africana se refirió por primera vez a los derechos de los pueblos indígenas, condenando la expulsión del pueblo endorois de sus tierras para favorecer al desarrollo turístico. La comisión consideró que se violaron los derechos a practicar su religión -art. 8º-, a la propiedad -art. 14º-, a la cultura -art. 17º incisos 2 y 3-, a la libre disposición de sus recursos naturales -art. 21º-, al desarrollo -art. 22º-, contenidos en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Según el Informe Provisional del Mecanismo de Expertos, la causa no guardaba relación directa con el derecho a la participación, pero la cuestión de fondo fue la exclusión de los endorois del proceso de toma de decisión respecto del tratamiento de sus tierras.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas es de la opinión de que el artículo 27º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos:

“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los

⁴⁷ Los recurrentes en este caso fueron el Centre for Minority Rights Development -Kenya- y el Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council, contra el Estado de Kenia. vs. Kenya por violación de los derechos a la propiedad ancestral del territorio, a la religión y a la cultura.

demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”

contiene un derecho atribuido a las personas que pertenecen a grupos y minorías, el cual es un derecho que se diferencia de los demás derechos. Agrega el Comité, que en determinadas circunstancias, como podría ser el caso de miembros de comunidades indígenas, una de las facetas de este derecho puede estar vinculada al territorio y al uso de sus recursos. (Caso Poma Poma vs. Perú)

Un aspecto primordial vinculado con la finalidad de preservar el bagaje cultural es la educación. Por este motivo el Convenio 169 ha referido que se debe garantizar la *participación* de los miembros de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación. Como puede verse una vez más, los diversos derechos de los pueblos indígenas, cuando no expresan el derecho a la participación, lo implican, bien como parte de su contenido, bien como vía obligada de realización.

2.1.2. El derecho al desarrollo y la participación indígena en la adopción de decisiones relacionadas con industrias extractivas.

En la práctica política, el derecho a la participación de los pueblos indígenas está muy relacionado, con toda su problematicidad, con las decisiones que se toman sobre los recursos naturales de sus territorios, en especial cuando median en ello industrias extractivas. Es, por eso, muy ilustrativo, considerar esta cuestión específicamente.

En principio, el tema podría ser ligado con el derecho al desarrollo. Ahora bien, pese a las propuestas para incluir a los pueblos indígenas la Declaración del Derecho al Desarrollo, esta no hace alusión expresa a ellos. (GÓMEZ, 2006, p. 463). Contrariamente a esta omisión y haciendo una interpretación extensiva del artículo 1^o⁴⁸ del referido instrumento internacional, puede defenderse que el derecho al desarrollo debe ser entendido como un derecho de todos los pueblos, incluidos los indígenas, que tendrían derecho al desarrollo en común con las comunidades y sociedades más amplias en las que viven. (A/65/264)

En lo concerniente a instrumentos internacionales sobre pueblos indígenas, el Convenio y la Declaración sí recogen el derecho al desarrollo. En este orden de ideas, los

⁴⁸ El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable de todo ser humano y todos los pueblos.

artículos 3° y 23° de la Declaración, basándose en el principio de libre determinación, lo reconocen en concordancia con el artículo 7° del Convenio⁴⁹. La tierra o territorio y su conexión con los recursos naturales constituyen un elemento importante vinculado con el derecho al desarrollo, así lo consideran el preámbulo la Declaración:

“Convencida de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades”

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido, en reiterada jurisprudencia, que la conexión entre territorio y los recursos naturales empleados por los pueblos indígenas son necesarias para su supervivencia y desarrollo, tal como puede apreciarse en los casos Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay⁵⁰, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay y del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador.

Si bien es cierto que el vínculo existente entre el territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas cuenta con reconocimiento y protección tanto normativa como jurisprudencial, se ha convertido en un hecho frecuente que este vínculo sea amenazado por actividades empresariales, lo cual ha generado serios conflictos sociales entre Pueblos Indígenas, Estado y Empresas como, por ejemplo, los casos de Cauca -Colombia⁵¹; el proyecto de construcción de carreteras a través del parque nacional Isiboro-Sécure y territorio indígena en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Brasil⁵². El punto central de estos conflictos es la ausencia o inadecuada participación indígena en la toma de decisiones en asuntos que les afectan directamente.

Al margen de la protección internacional, al interior de los Estados los indígenas se sienten limitados al momento de reclamar sus derechos por temor a las reacciones estatales, como se muestra en este testimonio que hemos podido recoger:

⁴⁹ 7.1. “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el 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”.

⁵⁰ “Haciendo uso de los criterios señalados, este Tribunal ha resaltado que la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad, supervivencia económica y su preservación y transmisión a las generaciones futuras.” párr. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia del 17 de junio del 2005. La Corte mantiene una posición similar en los otros casos citados.

⁵¹ Más información en <http://www.cric-colombia.org/portal/organizaciones-sociales-completan-9-dias-de-bloqueos-a-multinacionales-petroleras-en-arauca/> (Última visita 31/01/13)

⁵² http://www.flacsoandes.org/letrasverdes/images/stories/pdf_revista_11/10_Actualidad_7_TIPNIS_Vernica_Barroso_Mendizbal.pdf (Última visita 31/01/13)

“El problema de la comunidad es el uso del territorio pero no se ha hecho la consulta. Cuando se declaró Parque Nacional Río Dulce no hubo ninguna consulta, las comunidades no fueron informadas, el problema es que a hora las comunidades quieren la titularidad de sus tierras ahora el gobierno los ha llamado terroristas porque han protestado.”⁵³

Es oportuno precisar que si bien no existe normatividad internacional sobre la responsabilidad de las empresas,⁵⁴ tanto el Convenio como la Declaración contemplan las dos caras de la misma moneda: los derechos de los pueblos indígenas que deben ser respetados por las empresas, pero, sobre todo, la obligación estatal de implementar mecanismos de participación y consulta cuando se trate de adoptar medidas que afecten a los derechos de los pueblos indígenas. Esto ha sido recogido por la jurisprudencia:

“[...] el reconocimiento de su derecho a la consulta, el cual está reconocido en el Convenio N° 169 de la OIT, entre otros instrumentos internacionales complementarios [...] el Estado debe garantizar estos derechos de consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo [...]” (Caso Pueblo Indígena Kichwa vs. Ecuador, párrs. 160 y 167)

En opinión del Relator, la mayoría de los pueblos indígenas no se oponen de por sí a las actividades de las empresas ni a los posibles beneficios que estas podrían generar a favor de su desarrollo social y económico. A pesar de ello, a groso modo, existen tres recelos fundados ante la instalación de las empresas extractiva: 1° el temor de los indígenas por la expropiación de sus tierras y recursos; 2° incertidumbre ante la implementación de programas de desarrollo que degradan el medio ambiente y los recursos, esto a su vez que los indígenas se opongan a modelos de desarrollo insostenido que no respeten sus derechos; 3° en su informe correspondiente al año 2012, el relator refirió que el «problema fundamental» es la ausencia de la participación indígena en la elaboración de los planes y proyectos; en contraposición, quienes ejercen el control y paralelamente son los principales beneficiarios, son las empresas (A/HRC/15/37, A/HRC/EMRIP/2012/2 y A/67/301).

Pues bien, la forma más eficaz de contribuir a la solución o de evitar los conflictos es la implementación de herramientas de participación adecuadas a los pueblos indígenas y

⁵³ Entrevista realizada a una indígena integrante de la Asociación Aktenamit de Guatemala el 24 de mayo del 2010 en Bilbao. Cuando sea pertinente, a fin de ilustrar lo que se está diciendo en este capítulo, utilizaremos testimonios que hemos recogido en las entrevistas realizadas, así como en la aplicación del pre test -Véase Capítulo II-

⁵⁴ A pesar de la inexistencia de un marco jurídico internacional sobre la responsabilidad de las empresas en su Informe N° A/HRC/15/37 el Relator Especial para los pueblos indígenas identifica estándares internacionales relativos a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos de los pueblos indígenas. (Párrs. 39-45)

acordes con la realidad de la cual forman parte, tanto en la dimensión interna como en la externa de la participación. Estas herramientas deben incluir a actores indígenas y estatales. Además no deben ser rígidas sino que deben permitir su adaptación a la costumbres y al derecho consuetudinario, así como a la normatividad estatal.⁵⁵ Y, de acuerdo con la posición de la CIDH, la protección del territorio y recursos naturales no es suficiente. Por lo tanto el Estado debe proporcionar servicios de salud, educación, sanitarios, entre otros necesarios para su alcanzar su desarrollo. (CIDH, 2010)

Considerando que es obligación de los Estados implementar estrategias que efectivicen el derecho a la participación, es importante identificar las falencias⁵⁶ en el ejercicio del mismo, así como los parámetros que deben reunir las estrategias para ser consideradas como una buena práctica del derecho a la participación.

2.1.3. Dimensiones y procesos del ejercicio de la participación indígena.

En lo concerniente a instrumentos internacionales sobre pueblos indígenas, tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de las NNUU sobre los derechos de los pueblos indígenas -de aquí en adelante Convenio y Declaración-,⁵⁷ desarrollan de manera específica el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de sus decisiones. Del contraste de ambos instrumentos se extraen los siguientes derechos: el derecho a ser consultado, la obligación del Estado de cooperar con los pueblos indígenas, el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades, la obligación de abstenerse de adoptar medidas contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos indígenas, el derecho de los pueblos indígenas a ejercer el control sobre su propio desarrollo, el derecho de los pueblos indígenas a la representación efectiva, entre otros.

Debido a la amplitud del derecho a la participación el Mecanismo de Expertos clasifica los procesos de participación indígena en dos dimensiones:

⁵⁵ “...el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción [...] que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka.” (Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007 Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas párr. 129). “[...] la Corte considera que a fin de garantizar el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros de la Comunidad, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan o decisión que afecte sus tierras tradicionales y que pueda conllevar restricciones en el uso, goce y disfrute de dichas tierras, para así evitar que ello implique una denegación de su subsistencia como pueblo indígena.” párr. 157 Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto del 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas)

⁵⁶ En el presente trabajo el significado de la palabra falencia implica carencia.

⁵⁷ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas contiene veintidós artículos sobre el derecho a la participación: 3 al 5, 10 al 12, 14,15, 17 al 19, 22, 23, 26 al 28, 30 al 32, 36, 38, 40 y 41.

- ***Dimensión interna***, compuesta por procesos propios de participación indígena, es decir, los procesos autóctonos tradicionales que se practican según las tradiciones indígenas y a su favor, sean o no reconocidos por el Estado. Son los que se ejercen con arreglo al contenido del artículo 4° de la Declaración, derecho a la autonomía o al autogobierno. Estos procesos pueden circunscribirse a localidades o comunidades concretas o desarrollarse en amplios ámbitos geográficos. Por más que involucren a las instituciones autóctonas no excluyen a las instituciones que incorporaron nuevas prácticas.
- ***Dimensión externa***, integrada por los procesos que no forman parte del primer grupo, incluyendo los del ámbito internacional. Para el Relator para los DDHH de los pueblos indígenas, los procesos externos tienen tres aspectos: la participación de los pueblos indígenas en la vida pública general del Estado, su participación en la adopción de decisiones por parte de actores estatales sobre temas que afectan los derechos o los intereses de esos pueblos y su participación en la adopción de decisiones en el ámbito internacional⁵⁸.

Los procesos de participación contenidos en cada uno de los ámbitos, tienen su contraparte en la obligación de los Estados. Esta obligación estatal es desarrollada por el Convenio y se materializa en: la obligación estatal de cooperar con los pueblos indígenas - arts. 7°, 20°, 22°, 25°, 27° y 33°-; de abstenerse de adoptar medidas contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos indígenas -art. 4°-; de buscar el acuerdo o el consentimiento de los pueblos indígenas -art. 6°-; y de buscar el consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas -art. 16°-, en suma es obligación de los Estados implementar mecanismos de participación indígena -art. 2°-.

2.1.4. Las falencias del derecho a la participación indígena.

Entre las falencias del derecho a participación de los pueblos indígenas se hallaron las siguientes:

a. Categoría de ciudadanos.

El artículo 25° del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos hace referencia a la condición jurídica de «ciudadano» para el ejercer el derecho a la participación. Como

⁵⁸ El Informe sobre la Situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (A/65/264) del 9 de agosto del 2010 describe el contenido de cada uno de estos aspectos de acuerdo a los criterios del Relator.

consecuencia, desde el enfoque netamente jurídico el derecho a la participación política es un derecho exclusivamente ciudadano. (PÉREZ, 2012) Esta «exclusividad» es un inconveniente cuando se trata del derecho a la participación de los pueblos indígenas, sobre todo cuando se trata “... de indígenas apátridas, ya que su condición jurídica de extranjeros en sus países de nacimiento y de residencia restringe su capacidad de participar en los asuntos públicos”. Así lo expone el Mecanismos de Expertos en su Informe Provisional (párr. 10)

En la dimensión interna del derecho a la participación la condición jurídica de ciudadano no es relevante para el ejercicio de este derecho. Así lo manifestó un líder indígena boliviano: “la característica para que los jóvenes puedan participar es que tengan vello en la axila”⁵⁹. Para el Ex Gobernador Indígena del Pueblo Inga San Pedro, todos los integrantes de una comunidad ejercen su derecho a la participación en determinadas reuniones: “Todo el mundo presta los conocimientos, se combinan instrumentos, participan jóvenes, niños, ancianos”⁶⁰. Según una líder indígena chilena la elección de autoridad indígena «lonko» -persona sabia de la comunidad indígena- “siempre es por familia”⁶¹.

b. En lo concerniente a los mecanismos incorporados por los Estados para efectivizar la participación de los indígenas.

Visto desde una perspectiva general, en muchas situaciones aún operan en condiciones de desigualdad política, social y económica, lo cual impide que la participación indígena sea efectiva, minando la seguridad de los indígenas de poder participar en igualdad de condiciones.

Un ejemplo de la situación de desventaja en contra de los pueblos indígenas fue la exclusión del partido político YATAMA de las elecciones municipales nicaragüenses en noviembre del 2000. Este hecho afectó considerablemente a los integrantes de un grupo indígena porque los coloca en una condición de desigualdad en cuanto a las opciones a elegir al momento de votar. Además, este hecho, sumado a otras vulneraciones, constituye daño material e inmaterial para los candidatos de las organizaciones políticas indígenas. Frente a estas conductas, según la Corte Interamericana, los Estados deben garantizar el ejercicio de los derechos políticos respetando el principio de igualdad y no discriminación,

⁵⁹ Entrevista realizada a un Integrante del Pueblo Indígenas Weenhayek – Orcawueta de Bolivia el 24 de mayo del 2010 en Bilbao.

⁶⁰ Entrevista realizada a un indígena colombiano el 13 de mayo del 2010 en Bilbao.

⁶¹ Entrevista realizada a una indígena chilena el 12 de mayo del 2011 en Bilbao.

así como adoptar medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, tomando en consideración la situación de vulnerabilidad de determinados grupos sociales como los pueblos indígenas. (Caso Yatama)

c. Problemas identificados por el Relator Especial y el Mecanismo de Expertos.

De los contenidos del Informe del Relator Especial, período julio del 2009 a julio del 2010, y del Estudio del Mecanismo de Expertos se extraen los siguientes problemas:

- Respecto a la participación de los pueblos indígenas en la vida pública general del Estado, debe tenerse presente que el disfrute de su derecho a la participación requiere que los Estados tomen en consideración que se trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas que se diferencian de la mayoría de la población⁶². Motivo por el cual deben brindarles un reconocimiento jurídico oficial y acorde con sus derechos específicos. Algunos Estados, como Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela, han incorporado en sus respectivas constituciones los derechos de los pueblos indígenas. (A/HRC/EMRIP/2010/2 párr. 66). Pero, según la OIT este reconocimiento no es universal (2009). Hay que reconocer que en los últimos años la participación indígena parlamentaria se incrementó, pero el número de parlamentarios indígenas no es proporcional con el número de representados.
- Para materializar la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en temas que afectan a los derechos o los intereses de esos pueblos, se requiere necesariamente la implementación de la consulta. Ante lo cual el Relator realizó la siguiente observación: “es evidente que en todo el mundo se carece de mecanismos de consulta adecuados y que, en particular, en muchos casos los pueblos indígenas no controlan adecuadamente sus territorios, ni siquiera cuando las tierras están delimitadas y registradas.” (A/65/264, párr. 49).

Pero no todo es negativo en el entorno del derecho a la participación indígena, pues como se aprecia se han reconocido avances a pesar que estos sean insuficientes. Además, el Mecanismo de Expertos en su Informe y Estudio definitivo menciona algunos ejemplos de buenas prácticas. Semejante opinión tiene algunos académicos e indígenas, por ejemplo:

⁶² Esto también ha sido recogida por la Corte Interamericana en el caso de Yatama párr. 202

- Para Xanthaki y Dominic O’Sullivan (2009) Nueva Zelanda es modelo que destaca debido a que la participación de los Maori incluye tres aspectos: 1° El número de escaños en el parlamento es proporcional con el número de Maori que eligieron registrarse en Maori electoral roll; 2° Un sistema de representación proporcional mixto que ha aumentado el número de maoríes que optan por registrarse en el padrón electoral maorí; y 3° la creación del partido político independiente creado en el 2004.
- El ex Presidente del Consejo Regional del Cauca considera que su institución, compuesta por 116 Cabildos que representan a los 8 pueblos indígenas del Cauca, es una muestra de fuerza y claridad política lograda por las organizaciones indígenas de Colombia (ESCUÉ, 2011).

2.1.5. Buenas prácticas y participación efectiva.

Avanzando en esta línea de la postulación jurídica del derecho a la participación hacía su ejercicio efectivo, conviene fijarse en las buenas prácticas que lo preparan y lo avalan. El Mecanismo de Expertos⁶³ proporciona algunos indicadores que sirven como referentes y ayudan a determinar si una norma o proyecto político, pueden ser considerados como buena práctica. Para efecto del presente trabajo se clasificara los indicadores teniendo como referencia la dimensión externa e interna de la participación.

- **En la dimensión interna**, la comunidad y el Estado -a través las autoridades- deben respetar los procesos de toma de decisiones, así como, los conocimientos tradicionales indígenas para que la práctica sea considerada eficaz.
- **En la dimensión externa:**
 - 1° El grado en que los pueblos indígenas hayan participado en su diseño y están de acuerdo con ella;
 - 2° Permite y mejora la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones;
 - 3° Permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que les afectan;
 - 4° Hace efectivo el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación;

⁶³ Véase nota 44.

5° Incluye, cuando corresponda, procedimientos y/o mecanismos de consulta bien estructurados para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Como se aprecia ni el Mecanismo de Expertos ni la OIT⁶⁴ reducen la participación política a la consulta.

En lo concerniente a la «efectividad» de la participación de las minorías nacionales, el Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC/31DOC(2008)001)⁶⁵, incide en la obligación que tienen los Estados partes de generar condiciones necesarias para la participación de las minorías nacionales, sobre todo, en asuntos que les afecten. Asimismo, considera que la participación de las minorías no se puede definir ni entender en términos abstractos. Por lo tanto, para calificar de efectiva a la participación no solo se examinan los mecanismos, sino también se toma en cuenta su impacto en las personas involucradas, así como en la totalidad de la sociedad. El referido órgano agrega que este impacto tiene dimensiones cuantitativas y cualitativas vistas por los diferentes actores dependiendo de su compromiso en el proceso.

Un aspecto destacable de la opinión del Comité es que no basta con que el Estado promueva mecanismos para la participación de las minorías nacionales, sino que estos deben asegurar que su participación influya sustancialmente en las decisiones que se adopten.

Tanto el Mecanismo de Expertos, el Alto Comisionado, la Comisión Interamericana, la Corte Interamericana, así como el Advisory Committee resaltan la obligación que tiene el Estado de generar condiciones necesarias para efectivizar la participación. Esta obligación del Estado debe sustentarse en dos perspectivas: la justicia distributiva y de la justicia etnocultural.

Obsérvese, para acabar, que los parámetros mencionados no son ni definitivos, ni los únicos, pero sí son una referencia válida para evaluar si una práctica es efectiva en el caso de los pueblos indígenas en general y de los de la Amazonía Peruana en particular.

2.2. La perspectiva jurídica peruana del derecho a la participación política de los pueblos indígenas.

⁶⁴ También puede verse los documentos de la OIT GB.295/17 y GB.304/14/7

⁶⁵ Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and public affairs.

Dado el ámbito geográfico de esta investigación, presentado el marco jurídico internacional que obliga a todos, es necesario completarlo con el marco estatal en el que ella se sitúa, el peruano. Al hacerlo, se irán presentando también diversas realidades y prácticas sociales, debido al hecho de que parte de la producción jurídica se produce con ocasión de ellas.

En el Perú la protección constitucional de los pueblos indígenas se inicia con la Constitución⁶⁶ de 1920⁶⁷. En esta norma se reconoce la obligación del Estado peruano de proteger a los indígenas y reconoce la existencia de organizaciones indígenas - comunidades indígenas-, dejando a la ley la regulación de sus derechos necesarios para su desarrollo y el de sus organizaciones. Con la Constitución de 1979 se fortalece el reconocimiento constitucional a las organizaciones indígenas. Es recién durante el período del multiculturalismo constitucional⁶⁸, con la promulgación de la Constitución de 1993, cuando se reconocen derechos individuales y colectivos a los pueblos indígenas en el Perú⁶⁹. Pese a este reconocimiento, la Ley Fundamental no declara en forma expresa que el Perú sea un Estado Multicultural y poliétnico. Sin embargo, según interpretación que realizó el Tribunal Constitucional⁷⁰ -en adelante Tribunal- a los siguientes artículos de la Constitución:

- el reconocimiento del respeto a la diversidad, recogido por el artículo 2° inciso 2 de la Constitución, “Toda persona tiene derecho: ... A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. (STC N° 0022-2009-PI/TC, Fundamento 3; y STC N° 01126-2011-HC/TC, Fundamento 14);
- el derecho a la identidad étnica, contemplado en el artículo 2 inciso 19, el cual en su dimensión objetiva “obliga al Estado a proteger la pluralidad étnica y cultural existente

⁶⁶ El Tribunal Constitucional Peruano ha reconocido en Sentencia N° de fecha que el Perú ha tenido 12 Constituciones. EXP. N.° 014-2003-AI/TC Fundamento 9 y EXP. N.° 014-2002-AI/TC Fundamentos 41-52.

⁶⁷ Constitución de 1920 Art. 41°.- Los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades de indígenas son imprescriptibles y solo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley. Art. 58°.- El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.

⁶⁸ Véase VAN COTT, D.; *Building Inclusive Democracies: Indigenous Peoples and Ethnic Minorities in Latina America*, Democratization, en Base de Datos E-Journal, December 2005, Vol. 12 Issue: Number 5 p820-837, y CLAVERO, Bartolomé, *Multiculturalismo constitucional, con perdón, de veras y en frío*, en Rev. int. estud. vascos. 47, 1, 2002, p. 35-62.

⁶⁹ En este capítulo solo se incluyen las normas peruanas sobre derechos de los pueblos indígenas.

⁷⁰ Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 91 de su Ley Orgánica, el Tribunal Constitucional, es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad

en la Nación” (STC N° 3343-2007-PA/TC Fundamento 28). Destaca el Tribunal que el reconocimiento de otras culturas e identidades no debe ser confundido con políticas de asimilación (STC N° 01126-2011-HC/TC, Fundamento 15);

- el respeto por la autonomía organizativa indígena, que se expresa en el reconocimiento constitucional de la existencia legal y personería jurídica a las comunidades campesinas y nativas. Así como, la obligación estatal de respetar la identidad de estas organizaciones indígenas⁷¹. Son características que demuestran el respeto y reconocimiento de pueblos y culturas originarias y ancestrales peruanas;
- el reconocimiento del ejercicio de la función jurisdiccional de las comunidades campesinas y nativas dentro de sus territorios, con arreglo al derecho consuetudinario y respetando los derechos fundamentales⁷²;
- la cooficialidad de lenguas -artículo 48°-; y
- la disposición constitucional que delega en la ley el establecimiento de porcentajes para hacer accesible la representación de comunidades campesinas y nativas, y de pueblos originarios en los Consejos Regionales y Consejos Municipales. -artículo 191°-

según todos estos artículos, repetimos, hay argumentos suficientes para considerar que «la Constitución de 1993 ha reconocido a la persona humana como miembro de un Estado multicultural y poliétnico» (STC N° 042-2004-AI/TC, Fundamento 1; STC N.° 0022-2009-PI/TC, Fundamentos 3 y 33; STC N°3343-2007-PA/TC, Fundamentos 27-28). A lo expuesto, el Tribunal añade dos factores: que se debe admitir también la existencia de otras poblaciones arraigadas en el Perú, como por ejemplo, las afroperuanas; y la obligación del Estado y del sistema democrático de crear condiciones necesarias para el desarrollo armonioso de las personas y grupos de identidades y costumbres culturales diferentes.

Al hilo de lo expuesto, desde la perspectiva del Tribunal Constitucional Peruano la multiculturalidad atravesó por dos etapas; en la primera que es del año 2005, es

⁷¹ Constitución de 1993 Artículo 89°.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

⁷² Constitución de 1993 Artículo 149°.- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona.

considerada como un «valor», por ende, la multiculturalidad viene a ser un desafío constitucional para el Estado (STC N° 042-2004-AI/TC, Fundamento 3). La segunda, en el 2012, el multiculturalismo es entendido en dos aspectos, a) como la descripción u observación de una determinada realidad social, con lo cual reitera su primera postura; y b) como una política de Estado. En este último aspecto hay tres puntos interesantes en la postura del Tribunal:

- Es un reconocimiento constitucional.
- Este reconocimiento conlleva un cambio relevante en la noción de Estado y sociedad.
- Por lo tanto, “la inclusión de la perspectiva multicultural -o intercultural- en la Constitución, implica un giro copernicano en el concepto de Nación y por consiguiente, de la identidad nacional” (STC N° 01126-2011-HC/TC, Fundamento 13).

Destaca el Tribunal, que a pesar del «reconocimiento de hecho» de lo multicultural el problema radica en la ausencia de protección adecuada a las políticas y derechos de naturaleza multicultural. Lo cual implica que el Tribunal cuando se trata de pueblos indígenas debe valorar elementos no solo culturales sino también históricos. (STC N° 01126-2011-HC/TC, Fundamento 18-21). Sustentándose en este último argumento el Tribunal da una «mirada multicultural» al derecho de propiedad recogido en la Constitución para el caso de los pueblos indígenas⁷³.

Asimismo, el Congreso Peruano en la expedición de algunas normas como por ejemplo la Ley para la educación bilingüe intercultural, Ley N° 27818, reconoce la diversidad peruana como un valor.

En lo referente a los instrumentos internacionales que recogen los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio N° 169 forma parte de la normatividad peruana, y simultáneamente, es un referente para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Esta postura ha sido recogida en forma expresa por el Tribunal Constitucional en algunos casos, tales como: STC N° 3343-2007-PA/TC Fundamento 31; STC N° 6316-2008-PA/TC Fundamento 19. Esta postura se sustenta en los siguientes argumentos:

⁷³ Véase derecho a la propiedad originaria del territorio.

Desde una perspectiva general, los tratados vigentes y celebrados por el Estado peruano forman parte del derecho nacional. Así lo prescribe el artículo 55° de la Constitución, posición que ha sido reiterada por el Tribunal en diversas sentencias. Entrando en más detalles:

- Paralelamente a este reconocimiento, el cuerpo normativo antes aludido en la Cuarta Disposición Final y Transitoria establece que “los tratados de derechos humanos sirven para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución” (STC N° 047-2004-AI/TC Fundamento 22).
- Con la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional, en el 2004, tal como lo dispone el artículo V del aludido cuerpo normativo, se reitera que los derechos constitucionales deben interpretarse con arreglo a “la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte.”
- Además, este último es el sustento que tiene el Tribunal Constitucional para incorporar la jurisprudencia internacional en algunos de sus casos. La incorporación del artículo V del Código Procesal Constitucional ha sido calificada por el Prof. Clavero de “realmente preciosa para los derechos de los pueblos indígenas por el valor directo que confiere a la jurisprudencia internacional”. (CLAVERO, 2012, p.5)

En lo referente a la Declaración, el Tribunal considera que su contenido es una fuerza moral que no vincula obligatoriamente al Estado pero sí es un código de conducta y en este sentido ha sido considerada en diversos procesos donde se demandaba la protección de los pueblos indígenas, por el ejemplo en el caso de N° 0022-2009-PI/TC Fundamento 8. En esta misma línea, el profesor Etxeberría ha referido:

“En cuanto Declaración, su eficacia jurídica es evidentemente menor de lo que sería la convención. Pero vista en perspectiva ética, su relevancia se agranda, porque en ella lo que es éticamente normativo, aunque esté llamado a avanzar en procesos de positivización jurídica, resulta especialmente transparente.” (2012, pp.21-22)

2.2.1. Derechos en los que se materializa la participación política de los pueblos indígenas.

Siguiendo la línea de lo contemplado en la perspectiva internacional del derecho a la participación indígena, en el ámbito peruano hay tres derechos vinculados con el

presente trabajo mediante los cuales se materializa el derecho a la participación: derecho a la Autonomía Indígena, derecho a la Propiedad Originaria del territorio y derecho a la identidad étnica. Aquí serán presentados, acercándonos más a nuestro objetivo, aplicándolos a los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana, de modo tal que cuando se hable de pueblos indígenas nos referiremos a ellos, salvo mención expresa.

a. Derecho a la Autonomía Indígena.

Como ya se comentó, el reconocimiento de las organizaciones indígenas a nivel constitucional se inició en 1920, pero a nivel legislativo se expresó con el Decreto Ley N° 20653 de junio de 1974, Ley de Comunidades Nativas⁷⁴ y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, norma promulgada durante el Gobierno Militar de Velasco Alvarado. Su finalidad fue promover la producción agropecuaria iniciada por el proceso de reforma agraria, que involucraba a esos territorios. De esta forma se inició el reconocimiento, la regulación y la existencia legal de las organizaciones indígenas de la Amazonía Peruana, así como el establecimiento de las normas que regulaban la relación entre estas y el Estado. Según la norma comentada, las comunidades nativas tienen su origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y lo conforman conjuntos de familias vinculadas por elementos tales como el idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso. El decreto ley N° 20653 fue modificado por la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva⁷⁵.

A partir de 1993 es el artículo 89° de la Constitución vigente, la norma que reconoce la existencia legal y personería jurídica de las comunidades nativas -en adelante comunidades indígenas- como organizaciones indígenas autónomas. Esta autonomía restringida al ámbito territorial indígena abarca la libre disposición de sus tierras, organizacional, económica y administrativa, siendo la Asamblea General, órgano constituido por todos los integrantes de la comunidad, el máximo órgano de gobierno al interior de la comunidad.

⁷⁴ La Constitución y las normas emplean la denominación comunidades nativas, pero, para efectos de este trabajo emplearemos la denominación comunidades indígenas, excepto, cuando se trate de hacer referencia a las normas antes aludidas.

⁷⁵ El Decreto Ley N° 22175 de fecha 9 de mayo de 1978, fue promulgado durante la Segunda Fase del Gobierno Militar Presidido por Francisco Morales Bermúdez.

Sobre esta autonomía se precisa que debido a la ausencia de Estado Peruano en gran parte de los territorios donde habitan los pueblos indígenas amazónicos, las comunidades indígenas se han legitimado en la práctica desde ellas mismas, tanto en lo jurídico -debido a que las autoridades indígenas son elegidas por los miembros de sus respectivas comunidades y con arreglo a su normatividad interna-, como en lo político -pues las autoridades indígenas tienen permanencia en el ámbito territorial de su competencia, lo cual implica estar en contacto directo con los indígenas-.

Lo expuesto ha generado que las demandas de los indígenas al gobierno peruano vayan en dos sentidos: por un lado, el respeto a su autonomía «dentro del Estado»; por otro lado, la exigencia al Estado y Gobierno para que se ocupen de ellos en temas infraestructura, los incluyan al momento de tomar decisiones, etc. Los motivos que conducen a los indígenas a realizar estos reclamos son en primer lugar que ellos se autodefinen como peruanos; en segundo lugar, no es solo su identidad lo que los hace sentirse más peruanos que los mestizos, como denominan los indígenas a quienes no lo son, lo es también el ser conscientes de su presencia y permanencia en territorio peruano mucho antes de constituirse el Estado como tal -esto se desarrollará a detalle en la parte empírica de esta investigación-.

Debido primordialmente a estos dos argumentos los indígenas consideran que sus reclamos al Estado Peruano son legítimos y han recurrido a instancias estatales jurisdiccionales como es el caso de la Coordinadora de los Pueblos Amazónicos y algunas comunidades de Santa María de Nieva que se oponen al contrato de concesión del lote 116 de la empresa Maurel Et Prom Perú SAC, por temor a una posible contaminación y por no haberse realizado consulta previa. (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2013, p. 19-20). En algunas ocasiones, cuando los reclamos de los pueblos indígenas no son atendidos recurren a medidas radicales como es la paralización de agosto del 2008 que conllevó a que el Congreso derogara el Decreto Legislativo N° 1015 denominado la «Ley de la selva», que permitía comprar, con el acuerdo de tres personas, toda la propiedad de las comunidades indígenas.

Volviendo al tema de la autonomía, el Tribunal Constitucional ha manifestado que esta debe ser interpretada respetando los principios de unidad e integridad territorial del Estado, recogidos por los artículos 43° y 45° de la Constitución Peruana (STC N° 3343-2007-PA/TC Fundamento 32). El Tribunal reiteró esta postura en el sonado -y

cuestionado⁷⁶- caso de la Comunidad Nativa Tres Islas, donde además refiere que la función jurisdiccional especial reconocida a las comunidades indígenas por el artículo 149° de la Constitución Política, es una manifestación de la autonomía comunal (STC N° 01126-2011-HC/TC, Fundamentos 37-46).

b. El derecho a la propiedad originaria del territorio.

Históricamente las medidas que afectan a los territorios de la Amazonía Peruana fueron dispuestas desde Lima. Esto trajo consigo abusos y explotación en contra de los pueblos indígenas de la Amazonía. Al respecto se puede encontrar información en normas como el Decreto del 4 de junio de 1853⁷⁷, por el cual se admite una propuesta para la introducción de colonos alemanes en los terrenos del Amazonas -por supuesto sin consultar a los indígenas y sin el menor respeto por sus territorios-, hasta en la literatura como en la obra de Mario Vargas Llosa “El Sueño del Celta”. Por estos motivos, ellos demandan que el gobierno los haga partícipes de la toma de decisiones en temas que afectan a sus territorios y a la vez se respeten las decisiones que ellos como pueblo adoptan sobre estos.

En el 2009 el Tribunal Constitucional estableció un hito en lo referente al respeto del vínculo entre los indígenas y su territorio, para lo cual este órgano tomó como referente la jurisprudencia de la Corte Interamericana en el caso de *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua* (STC N° 3343-2007-PA/TC Fundamento 32). El Tribunal ha repetido esta práctica positiva tomando también como referentes otros casos como el de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, (STC N° 0022-2009-PI/TC Fundamento 48) Caso Comunidad Indígenas Sawhoyamaxa vs. Paraguay (STC N° 0022-2009-PI/TC Fundamento 48)

Uno de los avances del Tribunal es el referido a que no se pueden aplicar a los territorios indígenas los mismos criterios de un contexto urbano (STC N° 0022-2009-PI/TC Fundamento 46). Sin embargo, el Tribunal, siguiendo la postura de la Corte Interamericana en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, párr. 149⁷⁸ y en la misma línea de su sentencia STC N° 0022-2009-PI/TC Fundamento 14, reiteró que:

⁷⁶ Véase El Lado oscuro de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso Tres Islas. En: <http://servindi.org/actualidad/74510> (Última visita 26/02/13)

⁷⁷ El texto completo de la norma y la norma que concede la prórroga de la colonización pueden consultarse en <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1853056.pdf> y <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1855108.pdf> (Última visita 19/12/12)

⁷⁸ Véase derecho al territorio perspectiva internacional.

“cualquier eventual conflicto que surja entre las comunidades y las políticas de Estado deberá ser resuelto a través de las reglas de la ponderación a fin de articular los legítimos derechos comunales con los intereses nacionales en cada caso concreto, más aún cuando la titularidad de los recursos naturales corresponde al Estado.” (Fundamento 9)

Dando un enfoque multicultural al derecho a la propiedad, el Tribunal ha referido que cuando se trate de pueblos indígenas las características del derecho a la propiedad, concebido generalmente desde la perspectiva del derecho civil, se recompone con arreglo a las peculiaridades del vínculo entre pueblos indígenas y sus territorios tradicionales. Además, distingue entre tierra y territorio, entendido el primero como un concepto civil o patrimonial, en tanto, que el segundo tiene una connotación política de autogobierno y autonomía, siendo la segunda definición la que se adapta a la realidad de los pueblos indígenas peruanos. Tal como se refirió en el Derecho a la Autonomía, el Tribunal insiste que la autonomía territorial vista desde la perspectiva Constitucional peruana no implica posiciones separatistas. (STC N° 01126-2011-HC/TC, Fundamentos 20-22);

Un tema de mucha preocupación referido a los pueblos indígenas en el Perú es la situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Al respecto el Tribunal ha manifestado que cualquier persona “natural o jurídica puede presentar un pedido o demanda ante las autoridades con relación a los derechos de las comunidades en aislamiento o poblaciones en situación de vulnerabilidad como es el caso de las comunidades nativas a que se refiere la Ley N° 28736” (STC N° 6316-2008-PA/TC Fundamento 4). Sin embargo, en este mismo proceso donde se demanda la protección de un pueblo indígena en aislamiento voluntario declaró improcedente la demanda porque no se acreditó la existencia de este.

c. Derecho a la identidad étnica.

Entendido como una especie del derecho a la identidad cultural, es recogido por el artículo 2° inciso 19 de la Ley Fundamental. Este artículo tiene dos aspectos: en primer lugar, recoge el aludido derecho; y en segundo lugar, al imponer al Estado la obligación de reconocer y proteger la diversidad y el pluralismo cultural, está reconociendo que el Estado peruano se caracteriza por su pluralidad étnica, así como por su diversidad cultural. (STC N° 3343-2007-PA/TC Fundamento 15 y STC N° 0022-2009-PA/TC Fundamento 5)

En lo referente a la legislación interna, la Resolución Ministerial N° 159-2000-PROMUDEH, Directiva para promover y asegurar el respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativa, define a la identidad

étnica y cultural como “el conjunto de valores, creencias, instituciones y estilos de vida que identifican a un Pueblo Indígena, Comunidad Campesina o Comunidad Nativa” y está compuesto por los siguientes derechos:

“a. El derecho a decidir sobre su propio desarrollo. b. El respeto a sus formas de organización. c. El derecho a ser escuchados y consultados en forma previa a toda acción o medida que se adopte y que pueda afectarles. d. El derecho a participar en la formulación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, regional o local que pueda afectarles. e. El derecho a no ser discriminados por razones de índole étnico-cultural. f. El derecho a expresarse en su propia lengua. g. El respeto a su pertenencia a un determinado grupo étnico. h. El respeto a sus estilos de vida. i. El respeto a sus costumbres y tradiciones, y cosmovisión. El derecho al reconocimiento, revaloración y respeto de sus conocimientos tradicionales y prácticas ancestrales. j. El respeto a sus bienes, trabajo y ambiente en que viven. k. El derecho a que se reconozcan y valoren las actividades económicas que son relevantes para el mantenimiento de su cultura. l. El respeto a las tierras que comparten en comunidad. m. El respeto a sus formas tradicionales de resolución de conflictos, siempre que no vulneren los derechos humanos enunciados por los instrumentos jurídicos internacionales. n. El derecho a que se respete su condición de aislamiento voluntario, en los casos en que así proceda.”

Como puede apreciarse, la Resolución Ministerial acogió derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el Convenio N° 169 tales como el derecho el derecho a la consulta y el derecho a decidir su propio desarrollo, entre otros.

En este tema de la identidad cultural, nos encontramos con rasgos culturales indígenas que en ocasiones se muestran difíciles de entender por parte de los no indígenas - como sucede igualmente en dirección inversa, no se olvide-. Pero lo que no es tolerable es hacer críticas irrespetuosas a su cosmovisión que generan con razón la indignación de los pueblos indígenas y que están orientadas a lograr un beneficio político. Máxime si las hace el presidente de la República, como fue el caso de Alan García en su artículo el Perro del Hortelano “Pero la demagogia y el engaño dicen que esas tierras no pueden tocarse porque son objetos sagrados [...]” (*EL COMERCIO*, 2007).

2.2.2. *El derecho al desarrollo de los pueblos indígenas.*

Una postura conciliadora del derecho al desarrollo, que integre las expectativas de los pueblos indígenas, visto desde la perspectiva estatal, es la recogida por el Magistrado Landa Arroyo en su Voto Singular en el proceso STC N° 6316-2008-PA/TC

“No se trata de contraponer el progreso y las posibilidades de desarrollo a partir de la explotación responsable de los recursos naturales, de un lado, y del otro la visión romántica de una comunidad alejada de las posibilidades que puede generar la inversión privada. Desde la Constitución es posible concebir un proyecto de convivencia armoniosa entre ambas perspectivas.” (Fundamento 29)

Esta postura es compartida por este trabajo, a la cual se suma que la facultad de elegir el modelo de desarrollo que consideren conveniente es de los propios indígenas, pero

previo proceso de información transparente y responsable que debe estar a cargo del Estado.

Se hace hincapié que uno de los propósitos del Convenio 169 es erradicar los modelos de desarrollo que tienen por objetivo asimilar a los pueblos indígenas a la cultura dominante, intención que no pretende colocar a los pueblos indígenas en posición de ventaja ante el resto de la población sino que pretende reivindicar los derechos de estos pueblos. (STC N° 0022-2009-PI/TC Fundamento 14)

Además, en el ordenamiento jurídico peruano los derechos fundamentales como la dignidad, la vida, la integridad física y otros relacionados con el derecho al desarrollo son también responsabilidad de los particulares, como las empresas privadas. Así lo estableció el Tribunal al reconocer que los derechos fundamentales prescritos en la Carta Magna Peruana al “constitu[ir] manifestaci[ón] de un orden material y objetivo de valores constitucionales en los cuales se sustenta todo el ordenamiento jurídico”(STC N° 3343-2007-PA/TC Fundamento 6), vinculan tanto al Estado como a los particulares.

Esta postura ha sido asumida por el Tribunal en múltiples ocasiones, como por ejemplo el proceso de amparo donde se demanda a las empresas Occidental Petrolera del Perú, Repsol Exploración Perú y Petrobas Energía Perú S.A. la suspensión de la exploración y eventual explotación de hidrocarburos por empresas privadas en el Área de Conservación Regional denominada Cordillera Escalera, porque esta situación amenaza el derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. En esta ocasión el Tribunal resolvió declarando fundada la demanda y prohibiendo la realización de la última fase de exploración y de la etapa de explotación dentro del Área de Conservación hasta que no se cuente con un Plan Maestro. Precisó el Tribunal que solo se podría reiniciar la actividad cuando se establezca la compatibilidad entre las actividades de exploración y los objetivos del Área de Conservación Regional.

Tal como lo ha referido el Alto Comisionado, como ya se señaló antes, los pueblos indígenas no se oponen al desarrollo, pero sí están en contra de un desarrollo que atente contra sus derechos. Esto se refleja en los indígenas peruanos:

“[...] si es cierto que nos preocupamos por el desarrollo yo diría que el pueblo indígena también necesita desarrollo, pero eso no implica que nos vengamos a invadir sino que haya un desarrollo [de] verdad, [...] de todo lo que el pueblo necesita.” (C2-I)

Estos mismos indígenas hacen referencia al modelo de desarrollo sostenible. En efecto, de acuerdo a las entrevistas realizadas, los indígenas peruanos consideran que el modelo más adecuado a sus necesidades es este:

“[...] lo que el pueblo indígena busca es un desarrollo sostenible, su objetivo es generar recursos para las futuras generaciones, no solamente gozar nosotros mismos porque las futuras generaciones también quieren gozar lo que nosotros gozamos.” (C3-I)

El Tribunal, en reiteradas sentencias, comparte el enfoque del desarrollo sostenible, ya sea cuando se trate de pueblos indígenas - es el caso de los procesos STC N° 3343-2007-PA/TC Fundamento 13 al 16 y STC N° 6316-2008-PA/TC Fundamento 22 al 28-, ya sea en otros procesos -STC N° 048-2004-PI/TC Fundamento 35 y STC N° 2002-2006-AC/TC Fundamento 31-. Lo destacable de la aplicación del enfoque de desarrollo sostenible en los casos de vulneración de derechos de los pueblos indígenas, es que no limita la protección solo a lo ambiental sino que también incluye el legado cultural (STC N° 3343-2007-PA/TC Fundamento 15).

Una innovación del Tribunal que debería valorarse con suma delicadeza es la conciliación de la inversión económica con los principios de la justicia distributiva que deberá realizar el Estado peruano:

“El esquema de apertura para inversión no es contrario a los principios de la justicia distributiva. Ambos esquemas deberán interactuar a fin de lograr la explotación razonable de recursos y el bienestar común. Evidentemente alcanzar tal equilibrio no es consecuencia de un solo acto o de la labor de una sola entidad pública sino del Estado en su conjunto [...]” (STC N° 0022-2009-PI/TC Fundamento 22)

Si bien es cierto esta es una incorporación poco contundente, no puede dejar de reconocerse que es un avance.

2.2.3. Dimensiones y procesos del ejercicio de la participación indígena: Un esquema para la investigación.

Adaptando clasificación realizada por el Mecanismo de Expertos a la realidad peruana, la participación de los pueblos indígenas se analizará desde las dimensiones interno y externo.

a. Dimensión interna.

Está conformada por dos ámbitos de participación: en primer lugar están las comunidades como organizaciones de base; y, en segundo, las organizaciones representativas indígenas. Al primer grupo le corresponden los procesos de participación intra comunal que se rigen por la Constitución Política, la Ley de Comunidades Nativas y

de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, las normas relativas a la estructura y funcionamiento de las organizaciones agrarias, los estatutos y reglamentos internos de las comunidades, así como por el derecho consuetudinario; asimismo, para que una comunidad indígena sea reconocida como tal por el Estado debe estar titulada y registrada⁷⁹. El segundo grupo está integrado por procesos de participación extra comunal, es decir, al interior de las organizaciones indígenas las cuales agrupan a diversas comunidades, la competencia de estas puede ser nacional, regional o local. Estas organizaciones indígenas extra comunales se constituyen como asociaciones civiles sin fines de lucro, con personería jurídica de derecho privado interno y según lo disponen las normas del derecho civil peruano deben estar inscritas en los Registros Públicos del Libro de Asociaciones.

b. Dimensión externa.

Comprende los procesos de participación en la gestión pública del Estado. Y tomando como referente lo dispuesto por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y su Reglamento, -Ley N° 27658 y el Decreto Supremo N° 030-2002-PCM-, uno de los objetivos del proceso de modernización es alcanzar un Estado con canales efectivos de participación ciudadana.

Al respecto, la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública⁸⁰ sostiene que la calidad de la gestión pública tiene por finalidad, entre otras, promover los instrumentos necesarios para una mayor participación ciudadana para la toma de decisiones; y la construcción de un Estado fuerte para asegurar los derechos sociales. Para lograr este objetivo se requiere la universalización y el acercamiento espacial y temporal de los ciudadanos a servicios públicos de igual calidad, independientemente de la ubicación geográfica de los ciudadanos y del momento en que estos los requieran. Entre los principios de la calidad en la gestión pública se encuentra el que establece la imparcialidad en la atención a todos los ciudadanos, asegurando que estos serán tratados con igualdad, sin discriminación por motivos tales como el género, edad, raza, ideología, religión, nivel económico, situación social o localización geográfica. Este principio se concreta en: el derecho ciudadano de participar en el ciclo de diseño y mejora del servicio, así como a

⁷⁹ Según lo dispone el artículo 89° de la Constitución Peruana las comunidades tienen existencia legal y son personas jurídicas. Por su parte el artículo 135° del Código Civil: “Para la existencia legal de las comunidades se requiere, además de la inscripción en el registro respectivo, su reconocimiento oficial.”

⁸⁰ Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, octubre del 2008.

presentar propuestas de transformación e innovación del servicio; y el deber de la Administración Pública de facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y velará por el cumplimiento de sus deberes como partícipes del sistema social y político. Esto está relacionado con los enfoques de ciudadanía social y el abierto a la diversidad cultural.

Sobre la participación de los pueblos indígenas en la gestión pública del Estado Yrigoyen la define como “la intervención de los pueblos en todas las fases del ciclo de elaboración, aplicación y evaluación de políticas y programas de desarrollo nacional o regional que les puedan afectar. No solo en la fase inicial, como en el derecho de consulta previa, sino en todo el ciclo.” (2008, p.11)

En este orden de ideas, los deberes y derechos específicos o particulares que sustenta la participación indígena en la gestión pública del Estado son: por parte del Estado el deber de informar, de buscar un acuerdo libre, adoptar medidas conjuntas y de respetar debidamente las costumbres de los pueblos indígena⁸¹; por parte de los pueblos indígenas el deber-derecho de participar activamente, los derechos de autonomía, cultural, propiedad originaria del territorio y desarrollo.

Ahora bien, según Rodolfo Stavenhagen, “uno de los obstáculos principales a la implementación de la legislación en materia de derechos indígenas se debe precisamente a las estructuras institucionales de la Administración pública, en la cual impera con frecuencia [...] la falta de participación de la población” (2007, p.119). Si bien es cierto que el ex Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, no atribuye este problema a un país en concreto pero en el caso del Perú estos problemas están presentes. Por ejemplo, haciendo uso de las facultades que le otorgaba la normatividad al Presidente de la República, no llegó a promulgar el dictamen de la Ley de Consulta Previa a pesar de los constantes reclamos de la población:

“Este dictamen de ley es fruto de un proceso de diálogo de seis meses en el que tuvieron participación los especialistas del Ejecutivo, por lo que no entiendo por qué la dilación del tiempo para su promulgación pues ya nos encontramos a pocos días de que venza el plazo reglamentario”, sostuvo la ex presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos del Congreso, Elizabeth León (*La Primera*, 17/06/10)

c. Un esquema para la investigación.

⁸¹ El respeto por las costumbres al implementar los mecanismos de participación también ha sido considerado por la Corte Interamericana de DDHH -Véase nota 44-.

Con la finalidad de realizar un mejor análisis de la temática planteada y debido a la amplitud de los ámbitos y procesos del derecho a la participación indígena, se propone adaptar los procesos de participación a la realidad, así como a la estructura jurídica y política del Estado Peruano⁸², para lo cual se distingue lo siguiente:

En la dimensión interna:

- **Ámbito comunidad indígena:** Proceso de participación en las Asambleas Comunales.
- **Ámbito organización representativa indígena:** Participación al interior de las organizaciones representativas.

En la dimensión externa:

- **Ámbito nacional:** Aquí se distinguen tres niveles de participación, además se restringe el análisis a un proceso por nivel según el detalle siguiente:
 - Nivel Gobierno Municipal: Proceso de Presupuesto Participativo.
 - Nivel del Gobierno Regional: Programa de Educación Intercultural Bilingüe.
 - Nivel del Gobierno Central o Nacional: En el Proceso de elaboración del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

Con arreglo a lo establecido por el Mecanismo de Expertos⁸³ los indicadores que se tendrán presentes para esta investigación serán:

- En la dimensión interna: si la comunidad y las autoridades respetan los procesos de toma de decisiones, así como los conocimientos tradicionales indígenas para que la práctica sea considerada eficaz.
- En la dimensión externa: el grado en que los pueblos indígenas hayan participado en su diseño y estén de acuerdo con ella; y si permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que les afectan.

⁸² Según lo establecido por el segundo párrafo del Art. 189 de la Constitución el territorio peruano se compone de regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto por el Art. 30.1 de la Ley de Bases de Descentralización, son 26 Departamentos o Gobiernos Regionales, entre los que se encuentran las Regiones de Amazonas y Ucayali, 195 provincias y 1638 distritos. Según lo dispone el artículo 7º, la jurisdicción del gobierno nacional es en todo el territorio de la República; los gobiernos regionales y los gobiernos municipales la tienen en sus respectiva circunscripción territorial.

⁸³ Véase nota 44.

Estos indicadores serán analizados en el marco de la opinión del Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, es decir, se tomará en cuenta el impacto cualitativo en las personas involucradas:

“[...] the Advisory Committee has not only examined the means which promote full and effective equality for persons belonging to national minorities: it has also taken into account their impact on the situation of the persons concerned and on the society as a whole. This impact has qualitative and quantitative dimensions and may be viewed differently by different actors, depending on their engagement in the processes”. (2008, p.12-13)

2.2.4 *Las falencias del derecho a la participación de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana.*

El problema general que se ha identificado respecto a la participación de los pueblos indígenas es la «categoría jurídica de ciudadano», este es un problema referido también por el Mecanismo de Expertos en el ámbito internacional. Así, en el Perú la ciudadanía se acredita con el Documento Nacional de Identidad -DNI- pero la posesión del documento de identidad es una traba para el ejercicio del derecho a la participación porque el 14,9% de indígenas mayores de 18⁸⁴ años no cuentan con él. Es más, según el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil -RENIEC- un 7,8%, aproximadamente del total de la población indígena carece de Acta de Nacimiento⁸⁵ (RENIEC, 2012, p.64). Ante esta situación el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil del Perú ha iniciado el Plan Nacional Perú contra la Indocumentación 2011-2015 y tiene entre sus grupos prioritarios a los indígenas de la Amazonía.

A continuación se identifican superficialmente las falencias del derecho a la participación en cada uno de los niveles -la descripción detallada se hará en la parte empírica de este trabajo-, tomando como referencia, cuando la situación lo amerite, la normatividad específica en cada proceso de participación. De esa forma se delimitará el conjunto normativo que forma parte del presente análisis. Se precisa que solo forman parte del análisis las normas relacionadas con los procesos que integran esta investigación y vigentes a junio del 2011, *a excepción de la Ley de la Consulta Previa y su Reglamento porque formará parte del análisis de la participación a nivel nacional.*

a. Falencias de la participación política al interior de las comunidades y organizaciones indígenas.

⁸⁴ Según el artículo 30° de la Constitución en el Perú la mayoría de edad se obtiene a los 18 años, para poder ejercerla se requiere estar debidamente registrado y contar con el Documento Nacional de Identidad.

⁸⁵ Según la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, este documento acredita el nacimiento de una persona en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú.

Pese al reconocimiento legal de las comunidades y organizaciones indígenas, hay un debilitamiento de ambas. En el caso de las comunidades indígenas hace algunos años la lucha por desalojar a los extractores, de recursos forestales y mineros, de los territorios comunales fue un factor de unión, pero actualmente hay tensiones y conflictos al interior de estas, causados por “las divisiones entre grupos que rechazan y otros que aceptan la presencia de extractores” (CHIRIF, A. y GARCÍA, P., 2007, p. 309).

En lo concerniente a la extracción forestal, al margen del empobrecimiento por la pérdida de su biodiversidad, los conflictos generados por esta actividad son cada vez menos manejables (CHIRIF, 2011).

En lo que respecta a la extracción minera, la atomización socio-política, en algunos casos territoriales, ha debilitado las organizaciones. Un caso crítico ha sido el de la Reserva Comunal de Amarakaeri, en un sitio conocido como Delta Uno – Región de Madre de Dios- lugar que fue parcelado por los comuneros, quienes invitaron a mineros informales para extraer oro (Idem).

En materia de las organizaciones, la que cuenta con mayor representatividad es la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana⁸⁶ -AIDSESEP- (VEGA, I. y MELÉNDEZ, L. 2012; BEBBINGTON, BIELICH y SCURRAH, 2011), aunque ha tenido que confrontarse con la aparición de organizaciones nuevas, que en algunos casos no están afiliadas a las bases, y que son un muestra de esta fragmentación (VEGA, I. 2012). Pese a la imagen sólida que brindó la AIDSESEP en los paros nacionales del 2008 y 2009, “en la práctica es una coalición relativamente suelta de comunidades nativas, federaciones étnicas y territoriales y organizaciones regionales en constante disputa por influir y liderar su movimiento” (COMISIÓN DE INVESTIGACIONES DE POLITAI, pp. 163-164).

b. Falencias de la participación política a nivel del gobierno municipal o local: proceso del presupuesto participativo.

Las normas que regulan el Proceso del Presupuesto participativo son: La ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Marco del Presupuesto Participativo, el Reglamento Marco del Presupuesto Participativo, el Instructivo del Presupuesto Participativo.

⁸⁶ AIDSESEP es una organización representativa indígena de índole nacional, fue fundada en 1985. Está presidida por un Consejo Directivo Nacional y la componen 65 federaciones, que representan a 1,500 comunidades indígenas.

Hay que reconocer que estas disposiciones estimulan la participación en general, pero cuando se trata de pueblos indígenas el “inconveniente principal es que han sido diseñadas con una lógica urbana y occidental de la política de la sociedad. En especial, nos referimos a los presupuestos participativos, mesa de concertación, planes de desarrollo, audiencias de rendición de cuentas”. (TORRES, 2007, p. 205).

c. Falencias de la participación política a nivel de Gobierno Regional: formulación y ejecución del programa de educación intercultural bilingüe.

El responsable de la gestión del sistema educativo a nivel nacional es el Ministerio de Educación. Paralelamente, las funciones específicas de los Gobiernos Regionales, en materia de educación, son la formulación, aprobación, ejecución, evaluación, administración y supervisión, entre otras, de las políticas regionales de educación con arreglo a las políticas nacionales sobre la materia⁸⁷.

La Constitución en sus artículos 2º inciso 19º y en 48º reconoce y garantiza el derecho a la educación bilingüe intercultural. Además, la Ley General de Educación y la Ley para la Educación Intercultural Bilingüe garantizan la participación efectiva de los pueblos indígenas en la administración de los sistemas e instituciones estatales de educación bilingüe intercultural, así como en los centros y programas de preparación de maestros bilingües.

Además de las normas antes citadas, existe normatividad y directivas internas del Ministerio de Educación que garantizan la participación de los pueblos indígenas en educación bilingüe intercultural.

Pero al parecer la normatividad en la práctica no se cumple porque la Defensoría del Pueblo en su informe sobre Educación Bilingüe Intercultural recomienda a los Gobiernos Regionales:

“23. Garantizar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de la gestión de la educación intercultural bilingüe. Asimismo, facilitar la participación de los líderes de las organizaciones indígenas representativas en los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y en los Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE) p. 535.

⁸⁷ Así lo dispone la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales: Artículo 46.- Contexto de las funciones específicas: Las funciones específicas que ejercen los Gobiernos Regionales se desarrollan en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia. Artículo 47.- Funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación. a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación de la región.

d. Falencias de la participación política a nivel nacional: participación en el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

En el Perú, al igual que en muchos países, la consulta previa está vinculada principalmente a la extracción de recursos minerales (RODRÍGUEZ, 2008), también lo está con la extracción de recursos forestales (A/HRC/18/35); además, es materia de protestas y reclamos de los pueblos indígenas (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2010). Debido a esto, se ha generado una relación contraria entre la minería y la consulta. Paralelamente a esta situación, la minería se ha convertido en un tema que ha dividido al Perú; por un lado, los grupos económicos destacan los efectos positivos de la economía en el Perú; y por el otro, “grupos sociales, fundamentalmente movimientos políticos locales de algunas regiones donde se produce la extracción”, están en contra, por el riesgo que implica la extracción minera (ARELLANO, 2012, p. 535), entre estos grupos sociales se encuentran los pueblos indígenas quienes demandan la implementación de la consulta. El punto álgido de esta división fueron los acontecimientos de junio del 2009, en palabras de un destacado economista peruano: “[...] la crisis amazónica es preocupante porque la consideramos el caso emblemático de los más de doscientos conflictos sociales que está experimentando el Perú y que, a pesar de nuestros avances económicos, revelan el creciente malestar” (SOTO, 2010, p.2).

Al margen de los hechos conflictivos suscitados, no se puede dejar de reconocer que fueron estos sucesos, sumados a los constantes reclamos de la población indígena, los que impulsaron la promulgación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios, en septiembre del 2011 y su Reglamento, en abril del 2012.

Considerando que, el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas fue una de las demandas de las protestas de junio del 2009; y que, en la realidad la problemática subsiste, como es el caso de los pobladores de comunidades nativas de El Cenepa que se oponen al desarrollo de actividad minera formal e informal en la Cordillera del Cóndor porque no se ha realizado la consulta previa (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2009, p. 5 y 2013, p. 19). Creímos necesario para los fines de este trabajo, conocer si la participación política de los pueblos indígenas ha mejorado o es más efectiva luego de aprobada la Ley de la Consulta Previa. Por esta razón, es que optamos por analizar la participación de los pueblos indígenas en el proceso de aprobación del Reglamento de la Consulta Previa.

3. Resumen.

Desde una perspectiva jurídica, el Estado Peruano cuenta con normatividad que protege y desarrolla el derecho a la participación de los ciudadanos, entre los que se encuentran los pueblos indígenas.

Por otro lado, vía interpretación, el Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado Peruano como Estado multicultural y poliétnico. Asimismo, el aludido órgano ha reconocido el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. No obstante lo expuesto, las falencias de la participación identificadas en esta etapa del trabajo, que se tendrá especialmente presentes en el análisis empírico, son:

- a) Las normas jurídicas que regula la participación tienen una visión occidental de la participación y han sido creadas para regular en derecho a la participación en las ciudades más no en las comunidades indígenas.
- b) Debilitamiento de las comunidades y organizaciones indígenas.
- c) La categoría jurídica de ciudadano.

Recientemente, con la aprobación de la Ley y el Reglamento de la Consulta Previa, norma que regula el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, es que este derecho ha sido regulado al interior del Estado Peruano.

Capítulo II

CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN EMPÍRICA.

Por razones obvias, conviene comenzar la presentación de la investigación empírica que se acaba de anunciar en el cierre del capítulo precedente, explicando los detalles del proceso de aplicación de la entrevista, así como dando a conocer la perspectiva de los actores de la investigación sobre la realidad problemática planteada. Se ha considerado conveniente incluir algunos detalles fácticos que se presentaron en esta etapa, así como la descripción de los entrevistados de su realidad. Además, se incluye un acápite con la opinión que tienen los entrevistados sobre los ámbitos geográficos de la investigación y la opinión de estos sobre las causas que originaron las protestas indígenas.

1. Proceso de la investigación cualitativa.

El primer paso del proceso del proceso empírico de esta investigación fue la elaboración de la guía de entrevistas, para lo cual tomamos con referencia los objetivos planteados de este trabajo. Posteriormente se pasó a la aplicación de las entrevistas en dos etapas: la primera consta de la aplicación del pre test y la segunda de la realización de las entrevistas.

1.1. Pre test

A fin de validar la entrevista realizamos dos ensayos en fechas diferentes y con actores indígenas diferentes: la primera prueba de pre test se llevó a cabo entre el 13 y 24 de mayo del 2010 -se realizaron 5 entrevistas-; la segunda prueba fue del 11 al 21 de mayo -se realizaron 8 entrevistas-. En ambos casos se aplicó el pre test a alumnos del Curso de Formación de Líderes Indígenas de la Universidad de Deusto-Bilbao. En algunos casos las entrevistas se desarrollaron en la universidad y en otros fuera de la universidad. El pre test ha servido para mejorar el trabajo realizado, ya que gracias a su aplicación se perfiló el guión de entrevistas y se delimitó el objeto de la investigación. Algunas de las respuestas del pre test se emplearon en el Capítulo I de este trabajo. La relación de los entrevistados en el pre test forma parte del Anexo I de esta tesis.

1.2. La entrevista.

La fuente principal de esta investigación la constituye 84 las entrevistas realizadas en ámbitos geográficos antes descritos y tomando como referente la guía de entrevistas que forma parte del Anexo II de este trabajo. Las entrevistas se realizaron en los lugares escogidos por los entrevistados, a fin de brindarles seguridad y comodidad para que pudieran expresarse. En algunos casos fueron sus hogares, en otros sus centros de trabajo u organizaciones a las que pertenecen. Las entrevistas se realizaron en el período del 8 de junio al 21 de septiembre del 2011. Todas las entrevistas se realizaron en castellano⁸⁸.

Se han tenido muy presentes dos criterios clave de la entrevista cualitativa (CORBETTA, 2003, p. 372). El primero de ellos, la falta de muestra representativa, es decir, no se intenta reproducir a un tamaño reducido las características de la población. Y ello no porque el objetivo no sea deseable, sino porque resultaría caprichoso y en cualquier caso inalcanzable dadas las dimensiones de la muestra. En consecuencia, el criterio que se adoptó para elegir a los entrevistados fue el muestreo intencional opinático, es decir se optó por el criterio estratégico: en primer lugar que las personas fueran accesibles; en segundo lugar, conocedoras de la situación problemática, en tercer lugar, a partir de conocidos de los entrevistados como «muestreo de bola de nieve» (RUIZ, 2012, p. 64); la falta de representatividad de la muestra no es un argumento para obviar las razones por las que se optó por un número determinado de entrevistas que permite mantener un equilibrio razonado entre los ámbitos geográficos materia de la investigación, tal como se explicará más adelante. El segundo criterio seguido está en relación con el tipo de entrevista aplicada; ha sido el de la semiestructurada, tomando como referencia un guión donde se recogieron los temas a tratar. Este guión se adaptó a cada tipo de actor, por ejemplo, para los indígenas la primera pregunta fue si en su condición de indígenas se sienten identificados con el Estado Peruano, pregunta que no se aplicó a los otros actores. Una pregunta dirigida solo a las autoridades es desde su institución: qué ha hecho usted para

⁸⁸ Los 52 indígenas entrevistados son castellanohablantes y ninguno solicitó ser entrevistado en su lengua materna. Durante la realización de las entrevistas se pudo apreciar que pese a los avances normativos sobre el reconocimiento de las lenguas indígenas -véase Cuadro N° 4- en la realidad los problemas subsisten, tal como lo refirió una entrevistada: “[...en] la escritura hay problemas, [...] algunos dicen «no, así no se escribe», ese aspecto de reglamentar, de la gramática, [...] falta estructurarla, reglamentarla y oficializarla, allí hay una gran debilidad [...] Porque nos hemos dado cuenta de eso, cuando íbamos a validar un material de nutrición, por ejemplo alimentos para el niño, desde la Región cuando hacíamos reunión con los docentes nos corregían, después íbamos con los agentes comunitarios, corregían, las mismas mamás corregían, en todo sitio [...] ese aspecto todavía falta mejorar, yo creo que allí hay bastante que hacer por la educación porque ya en nuestro país [...] se ha oficializado esa lengua, pero falta ese otro aspecto pues, no solamente es hablar, pronunciar sino está la escritura, allí se necesita aportar mucho [...]”. (C7-A)

contribuir a mejorar el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas. Este guión de entrevista forma parte de los anexos. Asimismo, el guion de las entrevistas fue elaborado teniendo en cuenta la necesidad de formular preguntas con un lenguaje de fácil comprensión.

Pasando ahora a los sujetos, la parte empírica de esta investigación tiene como sustento 84 entrevistas realizadas, las cuales se distribuyen en los siguientes ámbitos geográficos de la investigación según el detalle siguiente:

Cuadro N° 7
Total de entrevistas realizadas en Perú del 8 de junio al 21 de septiembre del 2011.

Ámbito Actores	Región Amazonas			Región Ucayali	Región Lima	Total de entrevistas
	Nieva	El Cenepa	Chachapoyas			
Indígena	20	14	4	14	0	52
Autoridades Públicas del Estado	6	3	4	3	5	21
Sociedad Civil	3	0	2	4	2	11
	29	17	10	21	7	84
	56					

Elaboración propia.

La diferencia numérica de las entrevistas entre una y otra región se debe al porcentaje de población indígena en cada uno de los distritos escogidos, tal como puede apreciarse en los cuadros N° 5 y N° 7. Así, mientras la suma de la población de los distritos elegidos en la Región de Amazonas hace un total de 7.648 habitantes indígenas, en la Región de Ucayali los distritos elegidos cuentan con un total de 2.318 indígenas.

Acorde con el objetivo de esta investigación empírica, que pretende que la voz de los indígenas tenga eco, se decidió que el número de entrevistados indígenas fuera superior al de autoridades estatales y sociedad civil. Esta es la razón de la diferencia de entrevistas entre uno y otro grupo de actores.

Considerando que es inevitable la posibilidad de sesgo en el contenido de la respuestas proporcionada por los entrevistados, se optó por contrastar y complementar esta

información con documentación proveniente de instituciones estatales y de organizaciones indígenas, como por ejemplo Estatutos de las Comunidades Indígenas, Libros de Actas de las Comunidades Indígenas, Actas de Asambleas sectoriales del Presupuesto Participativo, Informes de las Municipalidades, Informes de las Direcciones Regionales de Educación, Salud, Minería, material educativo en lengua awajún, entre otros. Los documentos antes referidos se recolectaron paralelamente a la realización de las entrevistas.

2. Características de los ámbitos geográficos.

In situ se hallaron algunas características de los ámbitos geográficos que es menester describir para una mejor comprensión de la problemática planteada.

2.1. Región Amazonas.

Como se aprecia del Cuadro N° 9, del total de entrevistas realizadas en la Región Amazonas, en el distrito de Santa María de Nieva se realizaron 29 y en el distrito de El Cenepa 17 -la capital del distrito es Huampami, por esa razón en algunas de las entrevistas se apreciará que los entrevistados se refieren indistintamente a El Cenepa o Huampami-. La diferencia está relacionada con el número de habitantes indígenas por distrito: en Nieva 15.724 y en El Cenepa 7.333. Debido a que Chachapoyas es la capital de la Región, ya en el lugar se decidió ampliar el ámbito de investigación a esta ciudad donde se recogieron 10 entrevistas. De los lugares visitados en esta región merece una mención especial el distrito de El Cenepa, por las razones siguientes:

Primero, debido a la presencia de conflicto activo causado por la oposición de la población indígena al desarrollo de la actividad minera (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2012, p. 21). A esto se suma, su ubicación geográfica que la convierte en una zona de difícil acceso, a lo cual hay que agregar la falta del servicio de transporte público, que influye negativamente en la relación entre el Estado y los awajún.

Segundo, en el distrito de El Cenepa se ubica la Comunidad Indígena de Huampami, reconocida oficialmente por el Estado Peruano desde 1975⁸⁹. Según el

⁸⁹ La información de la comunidad está contenida en el Título de Comunidad N° 0087-75, el documento por medio del cual el Estado la reconoce como comunidad es la Resolución del Título 2641-75-DGRA-AR. Más información sobre la constitución de la Comunidad Indígena se podrá encontrar en el Capítulo N° VI.

Reglamento Interno⁹⁰ de esta organización, la estructura de la Comunidad Indígena la conforman: *la Asamblea General*, integrada por todos los comuneros registrados, es el órgano máximo de Gobierno de la Comunidad y máxima autoridad; *la Junta Directiva*, y el representante legal, que es el *Jefe Comunal*, a quien denominan «Apu»⁹¹, esta autoridad es quien tiene el más alto rango y dignidad dentro de la jurisdicción comunal.

Tercero, durante la visita a Huampami se pudo observar que la presencia estatal es mínima, las instituciones estatales presentes en Huampami son la Gobernación⁹², la Municipalidad Distrital, la Micro Red de Salud -Centro de Salud-, el Área de Coordinación de Instituciones Educativas y el Juzgado de Paz. Durante nuestra estancia solo encontramos al responsable del Área de Coordinación de Instituciones Educativas - Huampami cuenta con instituciones educativas de nivel inicial, primaria y secundaria⁹³- y al Director de la Micro Red de Salud. Los entrevistados nos manifestaron que al Alcalde suele pasar «largas temporadas fuera» de Huampami. En cuanto al Gobernador nos informaron que «a veces suele estar en su despacho» y que el Juzgado de Paz se encontraban en proceso de permuta.

Cuarto, simultáneamente a la Comunidad Indígena, funciona la sede de la Municipalidad Distrital de El Cenepa. La presencia de la Comunidad Indígena y la Municipalidad convierte al distrito en una «jurisdicción política especial» dentro del Estado Peruano. Empleamos la denominación de «jurisdicción política especial» por las siguientes razones: a) en el territorio peruano quien se encarga de velar por la seguridad de los ciudadanos es la Policía Nacional⁹⁴; sin embargo, en la Comunidad de Huampami esta función la asume la Policía Comunal, que a su vez depende de la organización comunal indígena; b) la presencia de la autoridad municipal y de autoridad comunal «Apu» genera, como bien lo ha calificado Dávila Puño (2005, p.77), una pugna en el ejercicio de funciones de la Municipalidad y la Comunidad. Por ejemplo el artículo 79° la Ley

⁹⁰ El Estatuto de la Comunidad es un documento interno y nos fue proporcionado por una de las autoridades indígenas entrevistadas. Al respecto, es necesario precisar lo siguiente, si bien es cierto el entrevistado se mostró muy receloso con la documentación que nos proporcionó fue muy amable y atento. Y también nos manifestó que la Comunidad Indígena se encontraban en proceso de reforma de las normas comunales por lo tanto dejamos constancia que las normatividad indígena que citamos en este trabajo es la vigente en el momento de nuestra visita.

⁹¹ Según el diccionario quechua-español la palabra «apu» significa: Espíritu tutelar de un pueblo que habita en las cimas de los cerros, en los nevados, en la pendería o en una waka importante. Jefe, mandatario, superior.

⁹² De acuerdo con el Decreto Supremo N° 003-2009-IN, el Gobernador es la autoridad política que representa al Presidente de la República y al Poder Ejecutivo a nivel distrital.

⁹³ Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 36° de la Ley General de Educación, en el Perú la Educación Regular Básica comprende los siguientes niveles: inicial, primaria y secundaria.

⁹⁴ El artículo 3° de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, dispone que la finalidad fundamental de esta institución es garantizar, mantener y restablecer el orden interno.

Orgánica de Municipalidades⁹⁵ dispone que son funciones exclusivas de las Municipalidades Distritales, entre otras, otorgar licencias para la apertura de establecimientos comerciales, pero la Comunidad Indígena de Huampami, según su normativa interna, también se atribuye para sí esta función y en la práctica la ejerce, tal como lo pudimos verificar en la visita a dos bodegas de Huampami donde se aprecia que la licencia para el funcionamiento es expedida por la Jefatura Comunal Indígena de Huampami y lleva la rúbrica tanto del Jefe Comunal -Apu- como del Vice Jefe Comunal -Vice Apu-. c) La tercera razón está vinculada con el ingreso de terceros a la comunidad, ya que según el artículo 3º inciso j del Estatuto de la Comunidad prescribe como una de las competencias de la comunidad “autorizar la entrada de personas foráneas a la comunidad”. De lo cual se desprende que solo puede ingresar a la Comunidad quien cuente con la autorización respectiva. Esto se pudo constatar en la visita a Huampami. Así primero que realizamos fue la presentación personal ante el Apu; después que la referida autoridad revisara la documentación personal, se solicitó su permiso para poder trabajar, en nuestro caso realizar las entrevistas, permiso que fue concedido. Por su parte el Apu garantizó que iba a informar a la Policía Comunal de nuestra presencia en Huampami para poder trabajar sin ningún inconveniente. Es probable que esta sea la razón por la cual se realizaron las entrevistas y se recopiló información sin dificultades. Al coincidir con un integrante de la policía comunal en la calle, él se presentó, saludó cordialmente e informó que el Apu había comunicado sobre mi presencia en la comunidad. Además de este suceso, de los 14 indígenas entrevistados, dos de ellos, antes de iniciar la entrevista, preguntaron si se contaba con la autorización del Apu para entrevistarlos; esto puede considerarse como una muestra de legitimidad de la autoridad comunal en la zona. Asimismo, es necesario mencionar que el trato de los pobladores, autoridades e integrantes de la sociedad civil de Huampami fue amable y en todo momento se mostraron dispuestos a responder las preguntas planteadas. Sin embargo, la autorización de ingreso a la comunidad es un tema bastante cuestionado por la población que quiere visitar la zona, sea por motivos laborales⁹⁶ o turísticos, ya que después de los acontecimientos del 5 de junio la comunidad se muestra muy recelosa en permitir el ingreso a personas extrañas a su territorio. Y las personas ajenas a la comunidad temen ingresar, así lo manifestó un entrevistado uno de los entrevistados no indígenas residente en la comunidad:

⁹⁵ Ley N° 27972 artículo 79º inciso 3 numeral 3.6.4.

⁹⁶ En entrevistas realizadas a autoridades estatales a nivel provincial y regional, así como a trabajadores de empresas privadas, nos manifestaron que cuando desean realizar actividades dentro de la comunidad deben solicitar previamente autorización a las autoridades indígenas y esto causa inconvenientes en su trabajo.

“Porque al Cenepa lo tienen como un sector que son la gente más mala. La gente tiene miedo entrar, pero no es así, mientras uno no le haga nada la gente es pacífica.” (H5-A)

Durante nuestra visita, también observamos que Huampami carece del servicio de agua potable y la energía eléctrica solo funciona de 6 a 10 de la noche. Sobre el servicio de energía eléctrica, Dávila (2005) refiere que la comunidad cuenta con un servicio de energía eléctrica que no es coherente con la situación económica de los pobladores, ya que estos no cuentan con los medios económicos suficientes para cotear este servicio, esta situación ha creado una frustración en los integrantes de la comunidad.

A pesar que la Municipalidad Distrital de El Cenepa-Huampami y la Provincial de Condorcanqui-Nieva son consideradas por ley municipalidades rurales y fronterizas⁹⁷, y ambas cuentan con alcaldes indígenas, existe diferencias entre ambos entornos sociopolíticos, de manera que **Nieva** al formar parte de la jurisdicción de una municipalidad provincial también cuentan con una sede del Gobierno Regional, tiene oficinas de instituciones que representan al gobierno central, como por ejemplo, la Unidad de Gestión Educativa, Agencia Agraria, Red de Salud, Ministerio del Interior-Provincia de Condorcanqui⁹⁸, Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial y Banco de la Nación. También cuentan con servicio de energía eléctrica, servicio de telefonía, servicios de agua potable y alcantarillado. El servicio de transporte público es privado, a nivel interno se realiza en mototaxis⁹⁹ y en pequeñas embarcaciones fluviales; el transporte público externo es terrestre -diariamente hay automóviles que comunican Nieva con Bagua, pero la duración del servicio depende de las condiciones climáticas- y fluvial a través del río Nieva. En lo que se refiere a instituciones privadas en Nieva hay algunos comercios, restaurantes, hoteles y bares. No obstante lo descrito, los indígenas residentes en Nieva, al igual que sus hermanos awajún de Huampami, tienen a sus comunidades como referentes para el ejercicio de sus derechos políticos como la participación, pero su entorno difiere del entorno comunal propiamente dicho.

2.2. Región Ucayali.

En contraste con la Región de Amazonas en Ucayali se realizaron 21 entrevistas. Debido a la cercanía entre los distritos de Callería y Yarinacocha no se aprecia mucho la

⁹⁷ Mayor información al respecto se desarrollará en el Resultado 4.

⁹⁸ La autoridad a cargo es el gobernador, ver nota 92.

⁹⁹ Según la Real Academia, motocicleta de tres ruedas y con techo que se usa como medio de transporte popular para trechos cortos.

diferencia entre ambos, por esta razón se presenta el detalle de las entrevistas en un solo cuadro.

A diferencia de los distritos de Santa María de Nieva y El Cenepa, los distritos de Callería y Yarinacocha al formar parte de la capital de la Región Ucayali se han visto influenciados desde 1940 por los progresos, como por ejemplo la construcción de la carretera Federico Basadre que une Lima Pucallpa¹⁰⁰ y el aeropuerto. Estos medios de comunicación facilitaron la llegada de mestizos, se suma a esto la exoneración de impuestos lo cual convirtió a Pucallpa en una ciudad atractiva para los comerciantes y empresarios. Ante estos hechos los shipibos pasaron a formar parte de una minoría en su propio territorio (MORÍN, 1998).

Como hemos referido, una de las justificaciones para elegir Ucayali fue el acercarnos a la comprensión del indígena amazónico urbano, justificación que en su momento fue respaldada con datos estadísticos y en el desarrollo de la etapa empírica se comprobó con la visita a la Comunidad Intercultural Nueva -distrito de Yarinacocha-, que es un asentamiento humano compuesto en su mayoría por ciudadanos indígenas, además de hispano hablantes. Esta comunidad formalizó su registro en febrero del 2011, se logró entrevistar a su Presidente. A mayor abundamiento, sobre el particular citamos una de las respuestas referidas a la problemática educativa de los niños indígenas que radican en entornos urbanos:

“[...] pero aquí el asunto es que los niños indígenas ya no solamente están en las comunidades sino también están aquí en la zona urbana porque ya viven en asentamientos humanos. En consecuencia, esos niños también tienen que recibir, a parte de la lengua castellana, la enseñanza de su lengua materna, esa es una preocupación nuestra porque se están extinguiendo las lenguas, sobre todo en la amazonia peruana. [...] estamos impulsando para que las comunidades en asentamientos humanos, [donde] la mayor población de estudiantes son monolingües, en este caso hispano hablantes que nosotros decimos, [...] se convierta el idioma shipibo en segunda lengua y muchas de las instituciones educativas de la zona urbana se están comprometiendo a hacer este trabajo[...].” (P10-I)

Por otro lado, los shipibos en Pucallpa se dedican a la producción y venta de la artesanía, esto les permite contar con ciertos recursos económicos, paralelamente mantienen y desarrollan espacios para desarrollar sus actividades culturales. Así, los shipibos hacen visible su presencia en Pucallpa a través de la reivindicación de sus derechos y su participación pública en actividades, como por ejemplo el Día de los Pueblos Indígenas (<http://servindi.org/actualidad/14919>) o el Día de la Educación Bilingüe Intercultural (DIARIO AHORA, 26/11/2012). Asimismo, fortalecen su presencia pública a través de diversos medios de comunicación como programas radiofónicos y cierta

¹⁰⁰ Pucallpa es una de las pocas ciudades de la selva baja peruana unidas a la red de carreteras nacional.

presencia en diarios locales (ESPINOSA, 2009), esto lo pudimos constatar en nuestra visita a Pucallpa ya que nosotros mismos fuimos objeto de una entrevista en el programa bilingüe shipibo-castellano «Concertación Regional», de la emisora «El Progreso».

En lo que concierne a la denominación de este pueblo indígena, tanto en las investigaciones realizadas por el Instituto Lingüístico de Verano¹⁰¹ como en algunas publicaciones¹⁰², se hace referencia al pueblo Shipibo-Conibo, familia lingüística pano¹⁰³. Otros trabajos sostienen que en el valle Ucayali la integración de tres pueblos los Conibo, los Shipibos y los Shetebo y la reducción demográfica de las comunidades Shetebo y Conibo ha dado lugar a que los indígenas de esta zona se consideren miembros de una única y gran «Nación Shipibo» (ESPINOSA, 1998, p. 92). Al margen de lo expuesto, para efectos de este trabajo se emplea la denominación de «shipibo» porque así se autodenominan nuestros entrevistados:

“Nuestro arte, el arte que nosotros tenemos es el arte shipibo. En nuestros trabajos, como las manualidades, mostramos nuestro arte, esto nos sirve como medio de subsistencia.” (P8-I)

“Estamos luchando por mantener nuestra cultura, mantener nuestro idioma, el idioma shipibo.” (P1-I)

“En dos congresos que hubo en Pucallpa se ha constituido esta organización que se llama el Consejo Shipibo y que promueve el autogobierno del pueblo shipibo.” (P15-I)

A excepción de uno de los indígenas que al inicio de la entrevista nos hizo conocer su malestar porque siempre van investigadores a entrevistarlos pero nunca dan a conocer los resultados de las investigaciones, en la Región de Ucayali no hubo ningún hecho relevante al realizar las entrevistas.

3. Características de los entrevistados.

Antes de describir las características de los entrevistados, dejamos expresa constancia de que no se revelarán datos personales de ellos, sobre todo de los indígenas - mayores explicaciones al respecto se encontrarán en el acápite limitaciones-. Por esta razón, se les asignó un código. El primer carácter corresponde al nombre de la ciudad: N -

¹⁰¹ El Instituto Lingüístico de Verano -ILV- es una asociación de voluntarios que trabaja en Perú desde 1946, sus actividades estuvieron orientadas a la investigación de las lenguas vernáculas. La base central de operaciones de esta institución estuvo ubicada en el distrito de Yarinacocha y también realizó trabajos en el distrito de El Cenepa. Dos de los entrevistados, un indígena y una integrante de la sociedad civil de Nieva, manifestaron trabajaron como profesores del ILV.

¹⁰² Al respecto puede consultarse Morin (1998) o http://www-01.sil.org/americas/peru/show_lang_entry.asp?id=shp&Lang=spa

¹⁰³ En el Perú, la familia lingüística pano se ubica en el área comprendida entre el río Ucayali hasta la frontera con Brasil, la semejanza cultural y lingüística de los grupos pano se refleja en los nombres que tienen. (ILV, http://www-01.sil.org/americas/peru/spa-pop/familia_pano.pdf)

Nieva-, H -El Cenepa, de esa forma se evita la confusión con la C de Chachapoyas, L - Lima, P-corresponde a la provincia de Coronel Portillo-Ucayali. A cada letra que corresponde a la ciudad le sigue un número que corresponde al orden de la entrevista. Luego, separado por un guion se le asigna la letra I a los indígenas, la letra A para las autoridades y la S a los integrantes de la sociedad civil.

3.1. Indígenas.

El actores indígenas de esta investigación pertenecen a los siguientes grupos étnicos: awajún 35, shipibo 13, wampis 3 y yanesha 1 -mayor detalle sobre el particular se encuentra en el Anexo III Entrevistados indígenas por grupo étnico-. Del grupo de los 52 indígenas entrevistados, 3 son alumnos del último nivel de educación secundaria de la Institución Educativa Moisés Moreno Romero. Según lo referido en la presentación de la investigación, es el criterio subjetivo el factor que se tuvo presente para ser considerado indígena.

Estas son algunas de las respuestas de los entrevistados en las que se aprecia su identidad indígena:

“[...] somos ciudadanas que vivimos en pueblo indígena.” (N1-I)

“Mi nombre en shipibo es Unishicra que significa «mujer roja» porque en realidad el mundo indígena existen muchos, tenemos nuestros propios dioses, nuestra propia cultura que nosotros tenemos los papagayos, los loros que son rojos, entonces nosotros nos identificamos, nos sentimos que estamos dentro de la naturaleza y los nombres nos ponen así para que seamos mujeres fuertes.” (P8-I)

“Como indígena, nosotros mismos nos identificamos como indígenas.” (H2-I)

“Yo soy shipibo [...]” (P4-I)

“Yo como soy indígena somos iguales como los demás indígenas.” (H4-I)

“Mi nombre en shipibo es Pekon Sani [...] en los Registros Civiles obligan a todos los ciudadanos a tener nombres y dos apellidos y eso es un atropello al derecho a la identidad; o sea, no quieren registrar porque exigen al ciudadano indígena que tenga nombres y apellidos.” (P3-I)

Para una mejor interpretación de las respuestas se ha clasificado a los indígenas entrevistados en tres grupos. El primero lo conforman ciudadanos individuales, incluye a quienes no desempeñan función ni al interior de la comunidad ni para el Estado Peruano, por ejemplo estudiantes de educación secundaria, lideresas indígenas, agricultores, comerciantes, etc. Acá también se incluye un pequeño subgrupo conformado por aquellos que desempeñan cargo dirigenal en organizaciones no indígenas, como por ejemplo líderes indígenas universitarios, etc. El segundo grupo que incluye a la autoridad según

institución indígena, está integrado por aquellos entrevistados que desempeñan funciones al interior de la comunidad o en alguna organización indígena, como Apus, dirigentes de organizaciones indígenas, líderes indígenas. El tercer grupo, está compuesto por aquellos indígenas que desempeñan funciones públicas en algunas instancias estatales, a nivel nacional, regional, provincial y distrital. Tales como:

En el ámbito geográfico de la Región Amazonas

- A nivel nacional: un Congresista indígena¹⁰⁴.
- A nivel regional: dos Consejeros indígenas¹⁰⁵ del Gobierno Regional de Amazonas y el Sub Gerente de Comunidades Nativas y Campesinas del Gobierno Regional de Amazonas.
- A nivel provincial: un Alcalde Provincial, un Regidor de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui, el especialista en Educación Inicial de la Unidad de Gestión Educativa de la Provincia de Condorcanqui, un docente especialista en Educación Bilingüe, al Sub-Gerente de Desarrollo Social y Servicios de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui y al Director de la Agencia Agraria de Condorcanqui.
- A nivel distrital: un Alcalde Distrital¹⁰⁶, una Regidora de la Municipalidad Distrital de El Cenepa, el Coordinador del Área de Coordinación de Instituciones Educativas del distrito de El Cenepa y el Director de una Institución Educativa.

En el ámbito geográfico de la Región Ucayali:

- A nivel regional: Un ex Consejero Regional- Gobierno Regional de Ucayali y la Directora Ejecutiva del Instituto Regional de Desarrollo de Comunidades Nativas del Gobierno Regional de Ucayali, al Especialista en Educación Bilingüe Intercultural de la Dirección Regional de Educación de Ucayali. El cargo de Sub Gerente de Comunidades Nativas y Campesinas del Gobierno Regional de Amazonas es equivalente al de Directora Ejecutiva del Instituto Regional de Desarrollo de Comunidades Nativas del Gobierno Regional de Ucayali
- A nivel provincial: la Jefa y de la Oficina Municipal de Asuntos Indígenas.

Como se aprecia hay diferencia en el número de los actores indígenas que se desempeñan como autoridades en los dos ámbitos geográficos materia de esta

¹⁰⁴ Véase contexto sociopolítico.

¹⁰⁵ Véase Resultado N° 5.

¹⁰⁶ Al momento de realizar la visita a Huampami, nuestro entrevistado ejercía la función de Alcalde por ausencia del titular.

investigación. Una de las razones para explicar el contraste es que la realización de la de entrevistas dependió mucho de la disposición de los entrevistados. Sin embargo, hay otros factores que se debe tomar en cuenta, como el que advertimos en la Introducción ambas difieren en cuanto al número de población indígena, diferencia que no se aprecia mucho a nivel de regiones ya que en la Región de Amazonas el 13,87% de la población es indígena frente a un 9,35% en la Región de Ucayali. Pero, a nivel provincial está diferencia aumenta notablemente, así en la provincia de Condorcanqui la población indígena asciende a 81,42% y en la provincia de Coronel Portillo apenas llega a un 3,96%. A nivel distrital esta diferencia aprecia aún más regiones tal como detallamos en los cuadros N° 5 y 6 de la Introducción.

Si tomamos como criterios los ámbitos geográfico y los contextos sociopolíticos, los indígenas que forman parte de esta investigación se pueden clasificar en tres grupos: a) Indígenas que residen en una comunidad, como son los de Huampami; b) Indígenas que tienen como referente a la comunidad, pero su entorno difiere del entorno comunal propiamente dicho, nos estamos refiriendo a los indígenas de Nieva; c) Indígenas que viven en un entorno urbano, como es el caso de los indígenas de Pucallpa.

3.2. Autoridades.

El grupo de autoridades entrevistadas lo conforman un ex Congresista -Presidente de la Comisión del Congreso para investigar los sucesos de Bagua¹⁰⁷, comisionados de la Defensoría del Pueblo, un Magistrado del Tribunal Constitucional, un funcionario del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, un director de un Centro Educativo, un médico, funcionarios del sector salud, funcionarios del sector educación, un funcionario del sector minero, entre otros.

3.3. Miembros de la sociedad civil.

Entre los actores de la sociedad civil no indígena se logró entrevistar a integrantes de Amnistía Internacional -sede Lima-, ONG Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral, ONG Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica -CAAAP-, ONG Saipe, integrantes de la iglesia católica, etc. Este grupo de entrevistados también lo conforma un integrante de la Cámara de Comercio, Agricultura e Industria de

¹⁰⁷ Véase Contexto socio político.

Amazonas, asociación sin fines de lucro que representa a las empresas de la Región Amazonas.

4. Herramientas de Trabajo.

4.1. Grabadora.

El desarrollo de la entrevista requiere de una atención completa por parte del entrevistador al entrevistado. Por esa razón, se optó por el uso de una grabadora. Antes de realizar las entrevistas se consultó a los entrevistados si se podía efectuar la grabación de la entrevista y se les informó que los audios de las entrevistas serán utilizados exclusivamente para los fines de esta investigación. De las 84 entrevistados solo 6 -3 de Huampami, 2 en Nieva y 1 en Yarinachocha- no permitieron que se realizara la grabación. En todos los demás casos se grabaron las entrevistas sin ningún inconveniente.

Por las razones expuestas, el audio de las entrevistas no se emitirá públicamente, pero se pone a disposición de los interesados el contenido de las entrevistas digitadas en formato word, que forman parte de los anexos de esta investigación y se adjuntan en CD - las entrevistas que se ponen a disposición de los interesados tienen el código asignado, mas no los datos personales de los entrevistados-.

4.2. Diario de campo.

Antes, durante y después de las entrevistas registraba en un cuaderno toda la información que consideraba relevante para realizar un mejor análisis de la entrevista, tratando de ser lo más fiel posible a la información proporcionada por los entrevistados. Durante el desarrollo de las entrevistas se procuró que el registro de las notas no alterase la comunicación con los entrevistados.

5. Pautas para el análisis.

La primera pauta fue la transcripción del audio de las entrevistas a formato word, la transcripción la realizamos en una matriz construida en base a los objetivos de la tesis. La matriz forma parte de los anexos de esta tesis, Anexo IV. Luego revisamos en forma reiterada y detallada de la información recabada, a fin de conocerla a profundidad.

En el proceso de revisión de los datos se efectuaron anotaciones sobre las relaciones e ideas que fueron surgiendo. Es aquí donde se inicia la interpretación de los datos obtenidos, priorizando unos frente a otros por las peculiaridades de su contenido.

La etapa siguiente fue la clasificación de los datos teniendo como referencia el siguiente esquema general. Asimismo, en algunos casos la información recabada en las entrevistas se complementa con la documentación que se ha recogido.

Cuadro N° 8

Esquema general de la investigación.

Objetivo Específico	Preguntas	Resultado
1. Analizar si los Pueblos Indígenas de la Amazonía peruana se sienten identificados con el Estado Peruano y si están interesados en participar en la gestión pública del Estado.	En su condición de indígena se siente identificado con el Estado Peruano	<p>Resultado 1: Los pueblos indígenas y su Identificación con el Perú.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los indígenas de la Amazonía Peruana y su identificación con el Estado peruano. 2. El interés de los indígenas de la Amazonía Peruana por participar en la gestión pública del Estado.
2. Identificar las características esenciales del derecho a la participación de acuerdo a lo que viven y piensan los actores de la investigación.	<p>¿Son efectivos los mecanismos implementados por el Estado Peruano para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas?</p> <p>¿Qué cambiar o mejorar en los mecanismos de participación?</p> <p>¿Qué entiende o cómo define usted el derecho a la participación de los pueblos indígenas?</p> <p>¿Qué entiende por participación efectiva?</p>	<p>Resultado 2: El derecho a la participación y la efectividad de los mecanismos de participación.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Opinión de los actores sobre los mecanismos existentes. 2. Nuevas orientaciones en el ejercicio del derecho a la participación. 3. Como definen los actores el derecho a la participación. 4. Cuáles son los criterios, según los actores de la investigación, para determinar la efectividad del derecho a la participación.
3. Analizar el ejercicio del derecho a la participación de los PPII de la Amazonía peruana al interior de sus organizaciones propias.	<p>¿Cuáles son los mecanismos/características mediante los cuales los indígenas participan al interior de su comunidad?</p> <p>¿Cuáles son las ventajas y desventajas de los mecanismos propios?</p> <p>¿Qué cambiar o mejorar en la participar a nivel comunal?</p> <p>¿Cómo ejercen los indígenas su derecho a la participación en sus organizaciones?</p> <p>¿Cuáles son las ventajas y desventajas de las organizaciones representativas como ámbito de participación?</p> <p>¿Qué cambiar o mejorar en la participar a nivel comunal?</p>	<p>Resultado 3: La participación en organizaciones indígenas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Condiciones / características de la participación de los indígenas en las comunidades indígenas. 2. Ventajas y desventajas de la participación intracomunal. 3. Condiciones / características de la participación de los indígenas en las organizaciones indígenas. 4. Ventajas y desventajas de la participación en las organizaciones indígenas. 5. Presupuestos que posibilitan la participación efectiva en la dimensión interna.

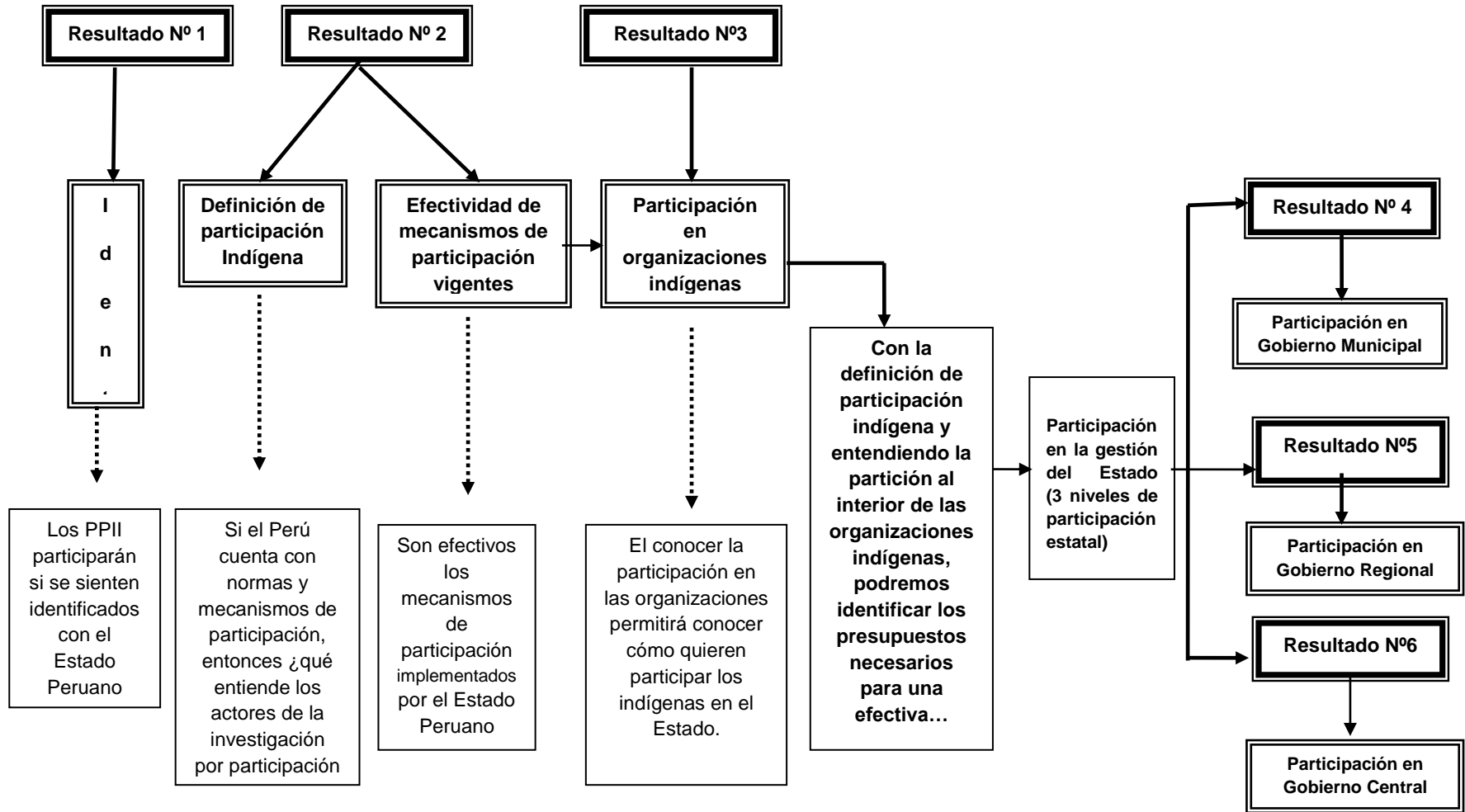
4. Analizar la participación de los PPII de la Amazonía peruana en los niveles de gobierno local, regional, nacional.	<p>¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena a nivel municipal?</p> <p>¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena en el proceso de presupuesto participativo municipal?</p> <p>¿Qué debería cambiar para mejorar la participación indígena a nivel municipal?</p>	<p>Resultado 4: La participación a nivel de Gobierno Municipal.</p> <p>1. Condiciones / características generales de la participación de los pueblos indígenas en los gobiernos municipales.</p> <p>2. Condiciones / características de la participación de los pueblos indígenas en el proceso de presupuesto participativo.</p> <p>3. Presupuestos que posibilitan la participación efectiva de los pueblos indígena en el proceso de presupuesto participativo municipal.</p>
	<p>¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena a nivel regional?</p> <p>¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena en el Educación Intercultural Bilingüe?</p> <p>¿Qué debería cambiar para mejorar la participación indígena a nivel regional?</p>	<p>Resultado 5: La participación a nivel de Gobierno Regional.</p> <p>1. Condiciones / características generales de la participación de los pueblos indígenas en los gobiernos regionales.</p> <p>2. Condiciones / características de la participan de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución del programa de educación intercultural bilingüe.</p> <p>3. Presupuestos que posibilitan la participación efectiva de los pueblos indígena en el proceso en la Educación Intercultural Bilingüe.</p>
	<p>¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena a nivel nacional?¹⁰⁸</p> <p>¿Qué debería cambiar para mejorar la participación indígena a nivel nacional?</p>	<p>Resultado 6: La participación a nivel de Gobierno Nacional</p> <p>1. Condiciones / características generales de la participación de los pueblos indígenas en el gobierno central.</p> <p>2. Condiciones / características de la participación de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.</p> <p>3. Presupuestos que posibilitan la participación efectiva de los pueblos indígena en el gobierno central.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Este esquema nos conduce al siguiente proceso de organización de la información cualitativa.

¹⁰⁸ Como puede apreciarse, hemos omitido las opiniones sobre la participación en industrias extractivas. Tampoco, consta la pregunta sobre participación en la elaboración del Reglamento de la Ley de la Consulta, porque como explicamos en el Resultado 6, para esta etapa del análisis nos hemos basado en documentos.

Cuadro N° 9
Los resultados de la investigación.



Fuente: Elaboración propia.

Este proceso nos conducirá a alcanzar nuestro objetivo:

- Establecer una confrontación dialéctica entre las referencias normativas –de la ética política y el Derecho- y lo que se vive y se piensa con relación al derecho a la participación de los pueblos indígenas.
- Emitir recomendaciones referentes a los presupuestos necesarios que permitan lograr una participación política efectiva. Y de esta forma encontrar un medio idóneo para lograr la participación activa de los indígenas en la gestión pública del Estado.

6. Limitaciones.

Por honestidad intelectual, hay que dejar constancia de las limitaciones de la investigación que se acaba de presentar. Son de tres tipos:

- *Geográficas.* Debido a la ubicación de los distritos de Santa María de Nieva y Huampami fue necesario emplear más tiempo en la Región Amazonas, ya que ambos distritos son de difícil el acceso y el transporte es costoso. En la zona es común el uso de la siguiente frase, que se transcribe para ilustrar el ingreso y la salida de estos distritos «uno sabe a qué horas puede salir, pero nunca sabe a qué horas puede llegar». La ruta a seguir fue de Lima por avión a Tarapoto, luego por vía terrestre de Tarapoto a Bagua -12 horas- y de Bagua a Nieva -14 horas-. Una vez realizadas las entrevistas en Nieva se visitó Huampami, el traslado de Nieva a Huampami fue vía fluvial y gracias a la generosidad de la Dirección Regional de Salud que nos permitió usar su embarcación -el medio de transporte más común es el fluvial y no existe servicio de transporte regular entre Nieva y Huampami; los indígenas usan sus canoas y quienes no tienen dependen de las instituciones que tienen embarcaciones como la Dirección Regional de Salud o la Municipalidad de Huampami-.
- *La situación política.* Antes de visitar la zona se tomó conocimiento que debido a los acontecimientos del 5 de junio del 2009 muchos de los indígenas no estaban dispuestos a conceder entrevistas, pero gracias a los contactos iniciados desde la Universidad de Deusto a través de Xabier Etxeberria, director de la tesis, y del Prof. Javier Arellano, se estableció comunicación con algunos líderes indígenas, iglesia católica y ONG's. Fue gracias a esto que se nos permitió realizar las entrevistas. De todas las ciudades visitadas fue el distrito Huampami donde debieron cumplirse una serie de formalidades para acceder a realizar las entrevistas. Los detalles se describen en 3.2. Características de los ámbitos geográficos.

- Otra de las limitaciones fue que varias de las entrevistas programadas fueron canceladas, porque las personas con quienes se concertó la entrevista no disponían de tiempo. Esto suele formar parte de las desventajas de la investigación cualitativa, especialmente en contextos como el de esta investigación.

7. Percepción de la realidad sociopolítica indígena.

Con lo adelantado en los apartados precedentes, puede decirse que han quedado presentadas las características y el contexto de la investigación empírica realizada sobre la participación indígena. Ahora bien, al llevarla a cabo, hemos conseguido algunos datos que no remiten de modo directo al hecho y derecho de participación, sino a la percepción de la realidad socio-política que tienen las personas entrevistadas. Pues bien, nos parece pertinente ofrecerlos aquí porque completan las referencias al contexto, no ya con datos objetivos, sino expresando las vivencias subjetivas que tienen los entrevistados en torno a cuestiones clave de él. Se inicia este acápite con los entrevistados de la ciudad de Lima, luego los de Amazonas y Ucayali.

7.1. Lima

Un tema del que muy pocos hablan y reconocen es el hecho de que los ciudadanos de la costa¹⁰⁹, los limeños e inclusive la gente de la sierra, ignoran a los indígenas amazónicos¹¹⁰:

“Si seguimos invisibilizando al otro. Es decir, son distintos a nosotros, entonces nuestra manera más fácil de zafarnos del problema, me estoy refiriendo a los limeños, a los costeños, a los teóricamente educados, me estoy refiriendo a personas con formación universitaria, es invisibilizarlos. Es decir, el Presidente García de hecho no los ve, o ve perros del hortelano. Pero en general hemos visto a la Amazonía como un espacio lleno de riquezas para ser explotadas, minerales, hidrocarburos, forestales y de todo tipo, sin ver que es un espacio habitado, incluso un espacio habitado por gentes, con otro idioma.”(L6-A)

“[...] por eso le digo que hay que conocer mucho, no hablar solo desde la biblioteca del tema de los pueblos indígenas.” (L1-A)

“[...] el tema del aislamiento de los pueblos indígenas, que no es solo geográfico sino que la sociedad peruana, recién con lo de Bagua, considero yo, los ha reconocido como parte de la nación peruana. Entonces, ellos tuvieron que hacer su huelga, su paro amazónico para que el Estado peruano y la sociedad peruana los reconozca.” (L5-SC)

Hay otro aspecto negativo que está vinculado al hecho de ignorar a los indígenas, esto es la falta de conocimiento de la realidad indígena. Al respecto, Brown (1984, p.11) refiere que el desconocimiento de la realidad de los awajún no es solo por parte de la población,

¹⁰⁹ En Perú es común la división costa -espacio geográfico cerca al mar-, sierra -zona de montaña- y selva -región amazónica-.

¹¹⁰ Véase DEGREGORI, (1999) y BALLÓN, (200).

sino que también incluye a funcionarios del gobierno, cultos e interesados en este tema. Asimismo, en las protesta de junio del 2009, lo que quedó oculto a la comprensión de funcionarios estatales y de un gran sector de la población fue la capacidad de organización que demostraron los indígenas, esta es otra muestra de que un sector de la población peruana desconoce la realidad indígena. (MAINVILLE, 2010, p. 20)

Pero no solo se ignora a los indígenas sino también se los maltrata en las instituciones públicas. Algunas autoridades entrevistadas señalaron como ejemplos los maltratos hacía congresistas indígenas andinas en el Congreso:

“Creo que hay problemas de racismo, hay problema de desprecio, hay problemas de ignorancia desde la Lima o desde el país costeño para entender.” (L6-A)

“Ejemplos hay un montón desde la congresista Arpasi¹¹¹ en su momento, que era muy maltratada por una serie de personajes, hasta las cosas que se decían de la congresista Hilaria Supa por su propia condición de indígena y eso en realidad haría indignar a cualquiera.” (L4-A)

“Pero digamos en general que en el Congreso hay una gran insensibilidad frente a la demanda de los pueblos nativos, políticamente representan muy poco. Hay un parlamentario que me dijo: «para qué te compras el pleito, son 350.000 chunchos, no hay ni 50.000 electores repartidos en 8 departamentos».” (L6-A)

En las respuestas de las autoridades limeñas existe contradicción sobre si los indígenas deben asimilarse o integrarse a la «cultura occidental»:

“[...] Si uno tiene mucha cercanía ve, le pongo el ejemplo de los nativos, algunos son curacas, son jefes, pero a veces son jueces de paz, o en la tarde son secretarios de un juzgado, o ya tienen su bodega y se han occidentalizado bastante. Entonces, tiene que verse esto con mucha serenidad [...]” (L1-A)

Según la autoridad entrevistada, pese a la occidentalización es necesario que los indígenas conserven sus costumbres y considera importante la participación indígena:

“Pero insisto, creo que es fundamental que sin perder sus costumbres, sus raíces, vayan siendo cada vez más conscientes de su ciudadanía, eso creo que sí sería un gran logro porque además la tienen, hay que incentivarlos a que si quieren participar en algo lo hagan.” (L1-A)

Paralelamente, una autoridad opina que el Estado debe integrar a los pueblos indígenas:

“[...] creo que nosotros no sabemos cuál será el desarrollo del pueblo awajún, creo que ellos tampoco. Pero lo que sí sabemos es que tiene que ser un desarrollo autónomo y que progreso no es enseñarles a hablar castellano y hacer que se olviden el awajún y vestirlos a la occidental. Eso no es, porque eso es asimilación. Lo que debe hacerse es pasar del concepto de asimilación, al concepto de integración.” (L6-A)

Una autoridad limeña reconoce que los gobernantes engañaron a los indígenas, esta es la razón por la cual existe desconfianza de estos hacía el gobierno:

¹¹¹ Paulia Arpasi es indígena aymara y fue congresista por la Región de Puno en el período 2001-2006. Hilaria Supa es indígena quechua y fue congresista por la Región Cuzco en el período 2006-2011.

“[...] ¿Sabe cuál es el problema? Que a veces gobierna quien no los entiende y no se dan cuenta de que es gente desconfiada porque toda la vida se les ha engañado, toda la vida se les ha utilizado. Entonces, como dicen en nuestros pueblos esto es como en la escuela, se educa con el ejemplo y la conducta de los hombres de los más altos cargos de un país es muy importante para generar confianza en los indígenas [...]” (L1-A)

La imagen de los indígenas ignorantes, manipulados está presente en la población de Lima¹¹²:

“[...] es que los indígenas siguen siendo mirados [...] son pobrecitos, son ciudadanos de segunda clase que necesitan la tutoría del Estado [...]” (L3-A)

7.2. Región Amazonas

7.2.1. Indígenas

Reconocen que su vínculo con la naturaleza es vital:

“Nuestra costumbre no consiste solamente en guardar el bosque, sino que nosotros por la necesidad, por nuestra propia necesidad cada comunero sale al monte [...] para cubrir la necesidad que tienen en casa, de repente se va al monte y caza animales, ese animal es distribuido en a toda la familia [...]” (H2-I)

“Nosotros siempre decimos que el pueblo indígena pertenece al bosque, el bosque es parte de nosotros. El pueblo indígena defiende los recursos naturales porque el pueblo indígena vive, siente y entiende el comportamiento de los recursos naturales, y la importancia que tienen los bosques. Para el pueblo indígena su mercado son los recursos naturales.” (C3-I)

La falta de recursos económicos y la ausencia de Estado, es un tema en el que coinciden con las autoridades y reconocen que el crecimiento económico que atraviesa el Perú no se refleja en las comunidades indígenas:

“Nosotros somos pueblos muy alejados y por consecuencia la presencia del Estado es poca, en diferentes ámbitos educación, salud, economía. Entonces, por eso el crecimiento económico que refiere el Presidente de la República no se refleja, no se ve en las comunidades. Ahora el pueblo indígena dice «si el crecimiento económico en el Perú existe, entonces por qué nosotros no avanzamos».” (C1-I)

También vinculan el factor económico con la calidad educativa:

“Nosotros estamos estancados porque no contamos con suficiente dinero para salir fuera de la Comunidad para continuar nuestros estudios y por falta de dinero por más inteligentes que sean se quedan acá y no progresan.” (H16-I)

“En mi pueblo no hay un profesional en derechos humanos que entienda los derechos de los pueblos indígenas, entonces por falta educación también.” (C3-I)

A pesar de que se los considere pueblos atrasados y pobrecitos, tal como lo refieren los entrevistados de Lima, o se les considere ociosos o indolentes¹¹³ los indígenas están preocupados por su desarrollo y por salir de la pobreza, pero manteniendo su identidad:

“Nosotros como jóvenes también nos hemos preocupado por el desarrollo del pueblo indígena.” (C2-I)

“Nosotros como jóvenes [...] nos estamos preparando para algún día regresar a nuestros pueblos y hablar sobre el desarrollo sostenible para el bien de nuestro pueblo.” (C3-I)

¹¹² Véase Contexto socio político y planteamiento del problema.

¹¹³ Véase GARCÍA, (2007) y ESPINOSA, (2009)

“El desarrollo que nosotros queremos es un desarrollo sin perder la identidad, relacionado siempre con nuestra naturaleza.” (C1-I)

“[...] Entonces, tenemos un plan de gobernabilidad de 2011 a 2020 de erradicación de pobreza. En qué forma tenemos que erradicar la pobreza es solamente promoviendo la agricultura, promoviendo desde la base, no en teoría sino ejecutando trabajos en las comunidades, que los técnicos tienen que trabajar en las comunidades [...].” (H1-I)

Si bien los indígenas demandan un desarrollo con identidad, paralelamente aceptan los cambios de su comunidad en sentido positivo:

“Comparo ahora en mi comunidad, cuando yo era joven el padre de familia mayormente se dedicaba a la caza, a la recolección. Ahora veo más trabajan en la chacra, más se dedican a su cacao, más se dedican a su piscigranja, más se dedican a la crianza, allí veo un cambio.” (H2-I)

7.2.2. Autoridades y Sociedad Civil.

Este grupo de entrevistados también mostró su preocupación por la asimilación cultural a la que se somete a los indígenas:

“Hoy día, es difícil la situación porque estamos a caballo de dos culturas, la cultura occidental se está imponiendo. Terminar con la cultura de ellos no pueden terminar porque es ancestral, la tienen en la médula de su ser [...].” (N5-SC)

Existen perspectivas muy favorables sobre la interculturalidad:

“[...] no es cuestión de traducir nuestras categorías occidentales al awajún sino es comprender la cultura y expresar las categorías de la cultura, es difícilísimo.” (N5-SC)

“Acá mucho se habla de la interculturalidad, a veces es de nombre. La interculturalidad no es decir: «lo que nosotros traemos es lo último», sino es tratar de adaptarnos y acoplar las cosas porque hay que tener en cuenta que ellos [*se refiere a los indígenas*] pueden tener cosas que son muy buenas y nosotros tenemos otras cosas que también pueden ser buenas. Entonces, a veces hay un choque, cuando nosotros podemos querer una cosa y ellos [*los indígenas*] dicen otra.” (H9-A)

Tal como se explicó en las características de los ámbitos geográficos, en Huampami es notoria la ausencia del Gobierno Central, lo cual fue corroborado por las autoridades locales:

“Los gobiernos locales si están un poco más comprometidos con su gente. El Estado [*se refiere al gobierno central*] con algunos programas como el Programa Juntos, Programa de Alimentación son los únicos protagonistas que tiene el Estado acá en El Cenepa.” (H10-A)

Hay quienes creen que el paternalismo es la solución al problema económico:

“Aquí es el problema es el factor económico [...]. Acá lo que debe hacer el gobierno es concientizar, algunos programas por ejemplo sobre la crianza de animales. Porque así promulgando decretos no van a sacar nada, acá lo que ellos quieren es una ayuda, ayuda por ejemplo de que formen un como una asociación de crianza de ganado porque de por sí solos, ellos solos no lo van a poder solucionar.” (H5-A)

7.3. Región Ucayali.

7.3.1. Indígenas.

Demandan respeto por su cultura:

“Lo que pasa es que el Estado descuida, a pesar de que nosotros como indígenas tenemos nuestra forma de vida y como que a tantos golpes nos quieren hacer cambiar nuestro sistema de vida, hasta la forma de no usar nuestra lengua. Es un problema muy serio que nosotros vemos que el Estado no debe descuidar.” (P15-I)

Al igual que los indígenas de la Región Amazonas, anhelan un desarrollo acorde con su identidad, sus necesidades y costumbres:

“Mira, nosotros los pueblos indígenas queremos desarrollo, desarrollo económico con un programa muy distinto de acuerdo a nuestras necesidades, [...]. Como pueblo diferente nosotros necesitamos un desarrollo social muy diferente a nuestro país, una educación diferente, una salud diferente, hasta una democracia diferente.” (P15-I)

Entre sus aspiraciones está la de mejorar sus condiciones de vida y las de su familia:

“[...] queremos que nuestros hijos estén en las mejores condiciones como cualquier peruano, como cualquier persona, queremos que nuestros hijos estudien lo mejor para que ellos algún día manejen mucho mejor nuestros pueblos, con bastante tecnología, con bastante profesionalismo.” (P15-I)

“[...] cuando voy a mandar a mi hijo a otras universidades donde yo quiero porque yo no tengo capital, no tengo con qué pagar la pensión de alimentación de mi hijo, no tengo con qué pagar el pasaje para que llegue a esa universidad. Yo tengo mucha, mucha experiencia porque yo no he buscado ningún centavo a ninguna institución de apoyo para hacer educar a mis hijos, yo he sufrido para formar a mis hijos como profesionales [...]” (P4-I)

En lo que concierne a sus aspiraciones, los indígenas entrevistados marcan una diferencia, pero sin carga negativa, respecto a los indígenas en aislamiento voluntario:

“Exacto sino cómo, vivir como persona en aislamiento está bien para ellos que no conocen dinero, no han entrado en economía de mercado, bueno será para ellos pero nosotros queremos progresar.” (P4-I)

7.3.2. Autoridades y sociedad civil.

Así como en la Región Amazonas, en Ucayali las autoridades e integrantes de la sociedad civil reconocen que los indígenas tienen sus propios rasgos culturales:

“[...] cada nación amazónica tiene su idioma, su propio sistema de numeración, su vestimenta [...] sus tradiciones son distintas, sus leyendas son distintas.” (P2-A)

Un integrante de la sociedad civil reconoció que estos rasgos culturales se están perdiendo con la asimilación:

“Pero las comunidades que están más alejadas de las ciudades aún conservan sus principios. Mientras más alejada está la comunidad, es una comunidad más solidaria. Mientras más cerca de la ciudad es menos solidaria. Mientras más influencia externa tengan los miembros de la comunidad pensarán distinto.” (P14-SC)

La falta de apoyo es un tema reiterativo:

“[...] no hay apoyo, realmente hasta ahora no hay el camino, [...] porque son gente mestiza¹¹⁴ no siente como nosotros, como yo he sentido por ejemplo la vida en el pueblo, en la comunidad, mucha marginación, ese es el problema ahorita. En el Gobierno Regional [...] allá hay problemas, no hay apoyo. No sé, falta alguien que esté arriba que sienta lo que uno siente por el pueblo, falta alguien allí, acá también. Bueno, el Alcalde no.” (P19-A)¹¹⁵

Resaltan los valores de los pueblos indígenas como la solidaridad:

“Cuando un comunero sale a la ciudad le encargan artesanía y cuando vuelve a su tierra le devuelve lo ganado, el vendedor no cobra por vender aunque él no venda su artesanía.” (P14-SC)

¹¹⁴ Una de las razones por las cuales los indígenas se consideran peruanos es porque son autóctonos, o como ellos dicen son peruanos puros, sin mezcla, por esa razón denominan mestizos a quienes no son indígenas como ellos.

¹¹⁵ El entrevistado es un indígena andino que trabaja para el Estado con pueblos indígenas amazónicos; por eso hace referencia a la vida en la comunidad.

“Un día un señor vino a la ciudad a vender madera y le hicieron el juego de la cascada¹¹⁶. Perdió 30 mil soles y cuando regresó a su comunidad lo perdonaron.” (P14-SC)

Sus valores como la solidaridad y sus costumbres no van en contra de la búsqueda de su desarrollo:

“Para ellos no es tanto el valor monetario frente a lo solidario. Así, ha habido casos que un dirigente tuvo la oportunidad de cobrar 60 mil soles y a los otros les dieron 100 o 50 soles, ellos no cuestionaron el monto, tienen un pensamiento distinto del nuestro.” (P14-SC)

“Un señor perdió 9 mil soles en madera porque se le perdió el bote y la Asamblea le perdonó. Ellos olvidan, no están metidos en lamentar esas cosas. Esto no implica que ellos no pretendan estar en mejores condiciones como una mejor casa, mejor ropa, mejorar sus condiciones de estudio. Cuando la comunidad está más cerca de la ciudad se aleja de sus costumbres y principios.” (P14-SC)

Como se aprecia, las respuestas de los entrevistados desdichan las afirmaciones que califican a los indígenas de personas que se oponen al desarrollo¹¹⁷, así como también la información difundida por la prensa escrita y por un programa televisivo de noticias:

“[...] por el desconocimiento jurídico de los indígenas que no comprenden que el «Estado es el dueño» de los recursos y que estos deben ser explotados racionalmente. Por ello, Palacios insiste, «hay que explicarles bien», y concluye afirmando que es lo mejor para los indígenas, ya que el Estado actúa así «por su propio bien».” (ESPINOZA, 2009, p. 138)

8. Percepción de los entrevistados sobre las protestas indígenas

Tal como se ha referido, el punto de partida de esta investigación son las protestas indígenas del 2009 y sus antecedentes porque estos acontecimientos y la publicación del artículo “El Síndrome del Perro del Hortelano” marcan un hito en las relaciones entre los indígenas peruanos y el Estado, tal como se verá en las respuestas. Por eso se muestra pertinente conocer la opinión sobre los hechos en cuestión de los actores implicados en la investigación.

8.1. Indígenas.

De acuerdo con las respuestas obtenidas en las entrevistas, las razones que dieron origen a las protestas indígenas son: la defensa de su derecho al territorio, medio ambiente, el rechazo a la presencia de las empresas mineras.

8.1.1. Defensa de su derecho al territorio y medio ambiente:

“[...] sentimos que estamos reclamando nuestro territorio, nuestro derecho a defender nuestro medio ambiente y tierras y aguas. Así nuestros hijos y nietos podrán vivir en un futuro mejor y nosotros queremos vivir en un ambiente sano.” (H11-I)

¹¹⁶ La cascada es una trampa o engaño: a veces suelen poner en el suelo cerca de una persona una bolsa con dinero y le ofrecen un cambio de la bolsa con dinero que tiene el estafador por el dinero que tiene la víctima. Al recibir el dinero los estafadores desaparecen y la víctima al ver la bolsa se da cuenta de que solo hay dinero falso en la parte de encima, lo de abajo es papel.

¹¹⁷ Véase Contexto socio político y planteamiento del problema.

“Porque el reclamo que se hacía al Estado Peruano era por lo que el 80 o 90% de nuestro territorio se está concesionado a empresas petroleras y mineras, quitándonos las protecciones [...]” (N8-I)

“El enfrentamiento de junio del 2009 fue por dos razones: primero nosotros quisiéramos que se restituyan los tres principios que regían la propiedad de las tierras indígenas en la Constitución de 1979: inembargables, imprescriptibles e inalienables [...]” (H14-I)

“Yo quiero explicar que el pueblo indígena ha protestado para defender los recursos naturales, nosotros siempre decimos que el pueblo indígena pertenece al bosque, el bosque es parte de nosotros. El Pueblo Indígena defiende los recursos naturales porque el pueblo indígena vive, siente y entiende el comportamiento de los recursos naturales y la importancia que tienen los bosques.” (C3-I)

A diferencia de la información contenida en la prensa, como por ejemplo: “detrás de las protestas de los nativos existen intereses extranjeros y desinformación para impedir el desarrollo” (EL PERUANO, 06/06/09); “Nuestro país está sufriendo una agresión subversiva contra la democracia y contra la Policía Nacional” (EL PERUANO, 07/06/09); “Cada minuto que pasa podemos confirmar que hubo un complot contra la democracia, el Gobierno y los peruanos” (EL PERUANO, 07/06/09); los indígenas sí sabían porque luchaban, es decir, demandaban la derogatoria de los decretos que afectaban su derecho al territorio:

“[...] por tanto, es que ha habido vulneración de nuestros derechos y por eso que nosotros empezamos a movilizarnos en agosto del 2008, allí se derogó los Decretos Legislativos N° 1015, el N°1073. Pero, con un plazo de 6 meses que le dimos al gobierno para que pueda derogar los demás decretos legislativos que vulneraban derechos indígenas, no hizo caso el gobierno, por eso que en abril de nuevo nos movilizamos y allí es donde ocurrieron estos casos lamentables, donde murieron policías y donde murieron también nuestros hermanos.” (N24-I)

“Hablando sobre lo que pasó el año pasado en la Curva del Diablo, nosotros estábamos reclamando nuestro derecho a defender nuestro territorio, pero el resultado fue que el Presidente de la República no nos respetó y tampoco nos consideró como personas, nos consideró como un perro del hortelano [...]” (H16-I)

“[...] aquí el gobierno cometió un error muy grande de no entrar a escuchar a los amazónicos cuando nosotros le exigíamos la derogatoria de leyes, decretos legislativos, que atentaban contra la Amazonía y al mismo momento afectaba la existencia de muchos pueblos indígenas. Entonces fue un momento en que realmente ellos no han sabido dialogar, o sea que ellos han dado un tratamiento general. Como ellos están acostumbrados a meter el susto a través de armamentos, la fuerza es la que ha ordenado, ha puesto en situaciones críticas. Ellos pensaron que realmente metiéndole la fuerza los indígenas iban a tomar un tipo de susto que se retire y entonces ya el gobierno sale eligiendo con lo que él ha hecho, los decretos legislativos.” (N4-I)

Las respuestas de los indígenas van en el mismo sentido de lo manifestado por el antropólogo peruano Carlos Degregori: “Es una falta de respeto inadmisibles para los indígenas, a los que se les sigue tratando como si fueran manipulables, influenciados, carentes de raciocinio.” (IDEELE, 2010)

Además de lo expuesto, como se ha referido en el Contexto socio político - Introducción-, es bastante conocida en la historia la lucha que han tenido los indígenas por la conservación y defensa de su territorio:

“No es la primera vez, es hace mucho tiempo que venimos reclamando este derecho a defender nuestra tierra y en general a la naturaleza, pero al final resulta que quienes no son de acá de la selva, como no ven el problema de lo que sucede acá, ellos entran de frente y quieren trabajar, quieren beneficiarse, pero nosotros que estamos acá sabemos del problema. Este es el problema que tenemos acá y nosotros como jóvenes no nos vamos a quedar con los brazos cruzados [...] tenemos que enfrentarnos al problema para defendernos y para salir adelante y solucionar los problemas que tenemos en nuestra sociedad.” (H16-I)

8.1.2. Problemas ante la presencia de las empresas mineras.

Otro sector de los entrevistados manifestó, que una de las razones de la protesta indígena son las concesiones mineras otorgadas por el Estado y que afectan a sus territorios:

“El enfrentamiento de junio del 2009 fue por dos cosas: [...], segundo, las compañías que entraron acá que devuelvan [*se refiere a las tierras*]; el Estado no ordena a los mineros que nos devuelvan [...]. Deben entender que acá las costumbres son diferentes que en la ciudad.” (H14-I)

Uno de los problemas con las mineras se debe al temor de perder sus tierras y el riesgo de que estas se contaminen.

“[...] hay un problema con nuestro territorio porque hay una compañía minera [...] el Estado apoya a la compañía minera, pero la minera ha contaminado a peces como la casaca, boque chico, ha contaminado el río. En otro sitio si pueden trabajar, pero el sector Cenepa no los apoya.” (H4-I)

A la vez que expresaron los motivos de sus protestas, los indígenas también manifestaron su desacuerdo por las medidas adoptadas por el Estado Peruano, calificándolas de injustas y percibiendo estas medidas como una ofensa. Este sentir de injusticia se puede interpretar en varios sentidos. En primer lugar, injusticia porque el reclamo que ellos hacían lo consideraban legítimo, es decir defensa de su territorio y medio ambiente, y hasta la fecha no se ha solucionado; injusto porque después del enfrentamiento fueron detenidos y sometidos a procesos judiciales, dejándose de lado la responsabilidad que tuvo el gobierno peruano en la gestión de este conflicto. También, reconocen que su intención no fue llegar al enfrentamiento y que el hecho de que ellos porten armas no es señal de lucha sino un símbolo de su condición de guerreros.

“Las cosas que nos pasaron fueron injustas para nosotros porque somos awajún, nosotros no peleamos por esos casos [...] nunca hemos agarrado una escopeta [...] esas lanzas que llevaron en esos momentos, bueno, eso significaba para nosotros algo representativo, que significaba guerrero. Después de esto nosotros nos sentimos muy tristes porque no habido respeto por parte del gobierno actual [*se refiere al período 2006-2011*], no habido respeto, marginación más que todo, todo ha sido muy triste. Esto no te puedo explicar mucho porque es un proceso muy largo.” (H17-I)

A pesar de la convicción para defender su territorio, el temor que han sentido debido a las detenciones, los malos tratos y las restricciones por miedo a ser detenidos, se refleja en sus respuestas y reclaman una pronta solución al conflicto:

“[...] Esto porque a veces la opinión del gobierno ha sido como represiva, muchos de los dirigentes y líderes indígenas han sido perseguidos [...]” (C1-I)

“Pero no nos gustaría que volviera a suceder esto [*se refiere a los acontecimientos de junio del 2009*] porque así las cosas no funcionan bien.” (H16-I)

“Para que el Estado nos solucione ese problema de Bagua, que no se repita ese problema. Porque cuando suceden esos problemas, no podemos estudiar bien, nosotros no podemos salir a la ciudad porque se prohíbe, se buscan a los indígenas awajún [*se refiere a las órdenes de detención*]. Por eso nosotros queremos que para evitar esas cosas, nosotros como estudiantes queremos que solucionen este problema.” (H7-I)

Por otro lado, son conscientes que a pesar de los acontecimientos de junio del 2009 el conflicto sigue latente; y reclaman una pronta solución, tal como lo señala la entrevista anterior y las que siguen a continuación:

“Nuestro problema hasta ahora no se ha solucionado.” (H14-I)

“Que las cosas siguen iguales, inclusive se pueden haber empeorado estos procesos porque el cinco de junio significó «muerte», significó «mataron a los nativos, mataron a los indígenas, atropellos contra los derechos». [...] Sin embargo, los pueblos indígenas dicen: ¿qué ha cambiado?, los decretos aún están latentes, las concesiones mineras y petroleras inconsultamente están vigentes. Además, ahora se están realizando estudios para hidroeléctricas sin consulta previa. Entonces, el pueblo luchó por la consulta y el respeto del Convenio 169, lo cual hasta el momento tampoco se ha dado y la cosa sigue igual o aún peor.” (C4-I)

Como se aprecia de las respuestas, el objetivo de las protesta no fue llegar al enfrentamiento, sino dar a conocer sus preocupación por el peligro en que se encuentran sus territorios y recursos naturales. (MAINVILLE, 2010, p. 32)

Al margen de las razones por las que llevaron a cabo las protestas, consideran que la ausencia de diálogo y comunicación fueron errores y falta de respeto del Estado hacía los indígenas:

“Frente al problema del 5 de junio nosotros como estudiantes que nos estamos preparando en la universidad damos una crítica frente a este problema: «que hubo falta de comunicación y falta de respeto por parte de los gobernantes hacía nosotros.»” (C3-I)

“Muchos de nosotros como organización juvenil que venimos trabajando en el tema del conflicto que hubo el 5 de junio, yo diría que lamentablemente hubo falta de comunicación entre el gobierno y las organizaciones que representan al pueblo indígena.” (C2-I)

8.2. Autoridades Estatales.

Según el Presidente de la Comisión del Congreso que investigó los sucesos de Bagua, en problema principal es la ausencia de una institución estatal que canalice

adecuadamente las demandas indígenas -más información sobre el tema se puede encontrar en el informe del congresista Guido Lombardi-:

“Mi evaluación es mucho más severa, tanto respecto de las personas, como respecto de las instituciones y me gustaría subrayar que lo central me parece la fragilidad institucionalidad, mucho más que la responsabilidad del personal. Entonces, instituciones como INDEPA¹¹⁸ que es el organismo que debería establecer el diálogo, permitir el contacto, escuchar las demandas de los pueblos nativos, es una organización, pero se lo juro, si usted revisa su ley de creación, bueno no tienen un manual de funciones, pero está hecha para no funcionar.” (L6-A)

Esta respuesta va en consonancia con las respuestas de los indígenas:

“Una cuestión lamentable porque no debió de haber ocurrido esto, yo creo que allí faltó mayor diálogo, el gobierno debió de dialogar con nosotros no simplemente con los líderes de arriba sino también con las comunidades que estuvimos allí y esos hubiera sido saludable para no llegar a extremos a los que se llegó.” (N24-I)

“Lo que sucedió en Bagua, después de Bagua el análisis que hicimos fue falta de diálogo con el gobierno [...]” (N4-I)

Sin embargo, a pesar que no fueron oídos, los indígenas aún demandan que el Estado dialogue con ellos:

“[...] esto pasó después del 5 de junio nosotros estamos buscando más dialogar con el Estado, con los pueblos, las empresas hasta llegar a un diálogo cómo nosotros también tenemos que estar incluido en esa etapa de desarrollo de nuestros pueblos sino nunca vamos a progresar, hay que buscar la mejor forma de diálogo, no sé, mejor forma de concertación con el Estado [...]” (P9-I)

Por su parte, para las autoridades locales el motivo principal de los hechos de junio del 2009 fue la derogatoria de los decretos legislativos que vulneraban el derecho al territorio de los pueblos indígenas:

“Los comuneros de acá y toda la Amazonía reclamaban que un paquete de decretos legislativos se anulen, pero nada.” (H5-A)

“[...] después del 5 de junio en cuanto a la derogación de los decretos que ellos estaban solicitando [...]” (N10-A)

Las autoridades también reconocen que una de las causas del enfrentamiento indígena es el temor a la contaminación:

“Ellos los indígenas temen que se contaminen las aguas con mercurio y otros elementos químicos dañinos para la salud. Eso es lo que no quieren ellos.” (H5-A)

Y al igual que los indígenas, sienten que a pesar del costo del enfrentamiento no hay cambios:

“Yo creo que no se ha conseguido mucho. Siguen las mismas cosas, el Estado no ha cambiado, seguimos lo mismo a pesar de que se han perdido vidas, las cosas siguen igual, no hay mejoras.” (H9-A)

¹¹⁸ El Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos -INDEPA-. En el Resultado 2 se desarrollará el tema referido a las instituciones estatales creadas para proteger los derechos de los pueblos indígenas.

8.3. *Sociedad Civil.*

Los entrevistados que forman parte de la sociedad civil, son de la opinión que uno de los factores que contribuyó a las protestas indígenas es el modelo económico:

“[...] el gobierno peruano del Estado actual ha tenido mucho interés en las concesiones mineras y de hidrocarburos, esto que ha estado muy galopante. Entrar a un esquema de consultas significa demoras dentro de ese enfoque y tiene que ver mucho con el crecimiento económico de Perú, es un modelo que se basa mucho en el enfoque extractivista [...]” (L5-SC)

Además, consideran que las protestas fueron legítimas, toda vez que se trató de la defensa de los territorios indígenas:

“[...] Yo creo que en ese aspecto la movilización era legítima porque se sintieron amenazados, se supone que esto es de años anteriores, ya venían manifestando sus rechazos a los decretos, a las políticas y a las incursiones [...] porque se supone que si el Estado y las empresas tienen una meta, ven [...] una ambición urgente el penetrar y el dotar, yo creo que a ellos les cuesta comprender, ellos están convencidos que es necesario, no ven todavía lo del bosque y sus habitantes, ven el petróleo y el oro que está abajo, no ven sus habitantes, eso para ellos parece que es intrascendente no sé si me equivoco pero es la impresión que dan [...]” (N5-SC)

Al igual que los indígenas y las autoridades, la opinión de la sociedad civil está dividida respecto a los avances de los pueblos indígenas después del conflicto. Una entrevistada considera que hay avances en el diálogo y que las protestas han permitido que el gobierno preste debida atención a los indígenas:

“Lo que ha mejorado es el espacio de diálogo, porque antes del 5 de junio los pueblos indígenas no estaban avizorados para ningún estamento del Gobierno, bueno era un grupo minoritario que tiene derechos, bueno que danzan, que hacen artesanías. Pero no eran tomados en cuenta en cuanto a sus derechos, derecho al territorio, al espacio, a su cultura, a su identidad, a su lengua. En ese sentido no eran tomados en cuenta y a raíz del 5 de junio recién como que los pueblos indígenas se ponen al frente y dicen «aquí estamos, respétenos, vivimos y escúchenos que tenemos cosas que decir».” (P21-SC)

Pero para otro sector de la sociedad civil, concretamente el sector de la Región Amazonas, los avances en lo concerniente a la mayor presencia del el Estado después del 5 de junio son cuestionables:

“Allí pueden haber varias lecturas, porque para algunos pueden considerar de que ha mejorado, digamos, antes del Baguazo 4 policías, después del Baguazo 30 policías acá en Nieva, antes del Baguazo un fiscal, después del Baguazo 9 fiscales. Puede considerarse que ha mejorado, pero puede ser una lectura, hay una mayor atención del Estado. Pero otra lectura puede ser: hay una mayor presencia del Estado en su dimensión represiva, puede ser otra lectura. También yo creo que hay una mayor presencia del Estado, lo que se quiere es que esa presencia sea dialogante, respetuosa, consultiva, eficaz, productiva. [...] Vuelvo a repetir, puede notarse que hay una mayor presencia del Estado después del 5 de junio, lo que hay que ver si esa presencia del Estado es eficaz.” (N5-SC)

Se destaca como positiva la respuesta de los indígenas después de los acontecimientos del 5 de junio, ya que a pesar de lo sucedido los indígenas, confiaron en el gobierno y participaron de las mesas de diálogo¹¹⁹:

¹¹⁹ Véase Contexto socio político.

“Después de todo lo que pasó en Bagua y lo que significó Bagua de dolor y de fracturas y de violencia, yo [...] estoy gratamente sorprendida por la reacción del pueblo indígena que sí participó, se comprometió con las mesas, muchísimos delegados, un trabajo fuerte, inclusive las organizaciones indígenas se unieron, se pusieron de acuerdo, fue un trabajo serio en las mesas. También ha habido representantes del Estado.” (L2-SC)

A pesar del compromiso asumido por los indígenas para dialogar después del conflicto, no se ven resultados concretos. En esto coinciden con las respuestas de los indígenas y la sociedad civil:

“Lo lamentable es que han pasado dos¹²⁰ años de la investigación y de la mesa N°1¹²¹, no hay más que dos militares que han sido acusados hace 3 meses, no ha habido determinación de responsabilidad política; la mesa 2, sobre los decretos han eliminado dos, pero hay otros pendientes que no se han debatido. La mesa 3 del derecho a la consulta, después de una propuesta del Congreso que parecía interesante, pero las observaciones del ejecutivo de julio del año pasado siguen durmiendo el sueño de los justos, no hay promulgación del derecho a la consulta. La mesa 4 de propuesta de desarrollo de la Amazonía, a ver qué candidato ha hablado de esto. ¿Se han puesto en la agenda de los ministerios las propuestas que nacieron de la propuesta de desarrollo de la Amazonía?, me parece que no, había un compromiso del Ejecutivo de hacer un seguimiento junto con las organizaciones para ver cómo iban las implementaciones, no ha habido nada.” (L2-SC)

A parte de los aspectos antes citados, durante el procesamiento de la información cualitativa recogida se identificaron cuatro aspectos que son necesarios citar:

Primero: De acuerdo con lo referido por los entrevistados el enfrentamiento del 5 de junio se hubiera podido evitar con la derogatoria de los Decretos Legislativos cuestionados, ya que este era el pedido de los indígenas. La derogatoria es una facultad que le corresponde al Congreso¹²², pero lamentablemente el Congreso no materializó la derogatoria:

“Y bueno el Congreso, que tuvo la oportunidad del día víspera de derogar los decretos y recurrió a una leguleyada que era no derogarlos para no ceder a la presión sino suspender su vigencia, en ese debate estábamos cuando Mauricio Mulder planteó una cuestión previa y se posterga el debate, esto [...] un par de días antes [... *del 5 de junio*].” (L6-A)

La negligencia del Congreso también fue cuestionada por uno de los integrantes de la sociedad civil:

“Días previos a Bagua yo estuve en un evento y era muy cierto el ambiente de zozobra de que algo iba a pasar porque no había reacción del Estado Peruano, los pueblos indígenas ya estaban esperando y esperando, el Congreso no aprobaba nada, era notorio que algo iba a suceder y sucedió.” (L5-SC)

Si sumamos a estas respuestas los informes de las comisiones investigadoras de los sucesos de Bagua¹²³, nos conduce a pensar que en cierta forma las protestas indígenas eran legítimas.

¹²⁰ Las entrevistas se recogieron en el 2011.

¹²¹ Más información sobre las Mesas se encuentra en el Contexto socio político.

¹²² Según lo dispuesto por los artículos 102° y 104° de la Constitución.

¹²³ Véase Contexto socio político.

Segundo: Estaba en manos del Estado evitar los hechos del 5 de junio. Pero, por parte de los indígenas no pudieron prever que la situación llegaría al enfrentamiento, tal como se aprecia de la respuesta de un entrevistado indígena:

“Te digo esto porque nosotros no sabíamos que esto iba a suceder así tampoco. Porque el reclamo que se hacía al Estado Peruano era por lo que el 80 o 90% de nuestro territorio se está concesionado a empresas petroleras y mineras, quitándonos las protecciones [...]” (N8-I)

Tercero: El inadecuado manejo de los acontecimientos de junio del 2009 por parte del gobierno es calificado como una ofensa por los indígenas. Sobre el particular, el Informe del ex Congresista Lombardi¹²⁴ determina la responsabilidad política de algunos miembros del Consejo de Ministros por las medidas adoptadas ante hechos mencionados y las investigaciones continúan en el Ministerio Público y el Poder Judicial:

“A ver, la visión desde el Congreso es una generalización imposible. Yo le puedo dar mi propia visión, que, debo decirlo con un poco de pena, es una visión creo más bien minoritaria, de hecho mi dictamen fue derrotado cuando se discutieron las responsabilidades respecto a los sucesos del 5 de junio del 2009, por un dictamen que [...] consideraba que si había alguna responsabilidad era de carácter político y que se agotaba con la renuncia de esos funcionarios en el momento que se produjo.” (L6-A)

Cuarto: No se puede dejar de lado las opiniones de los entrevistados no indígenas residentes en las comunidades indígenas, recordemos que son minoría, sobre el temor a que en el futuro haya otro enfrentamiento entre indígenas y las fuerzas del Estado:

“[...] por más que el Estado quiera implementar y hacer una cosita, la gente ya no cree, es muy tarde, puede suceder otro gran problema acá porque la gente ya no cree en el Estado.” (H5-I)

9. Resumen y análisis.

De acuerdo con las respuestas contenidas en este capítulo, podemos afirmar lo siguiente:

Al contrario de que lo expresado por los medios de comunicación: «nativos desinformados», los indígenas han manifestado en sus respuestas conocer los motivos de sus demandas al Estado.

Desde la perspectiva de los actores entrevistados, las protestas indígenas realizadas en el 2009 son legítimas y no era la primera vez que los indígenas formulaban reclamos al Estado. Además, de las respuestas de los entrevistados indígenas se desprende que ellos no pretendían llegar al enfrentamiento físico.

¹²⁴ Véase Contexto socio político.

Según los actores de esta investigación, los sucesos del 5 de junio se pudieron evitar. Como no es materia de esta investigación no abordamos el tema de la responsabilidad de lo sucedido el 5 de junio del 2009 en la Curva del Diablo-Bagua.

A pesar de que un sector de la población los maltrata, discrimina e invisibiliza, se aprecia el interés que muestran los indígenas por participar y mejorar sus relaciones con el Estado. Prueba de ello es que, a pesar de los malos tratos recibidos por anteriores gobiernos, han participado en las Mesas de Diálogo, tal como lo refiere la información recogida en el Contexto socio político y las entrevistas.

De los resultado de la entrevistas se desprende que existe un vacío de múltiples implicancias en la política que el Estado viene adoptando en relación con los pueblos indígenas. Por esta razón, es necesaria una acción clara, rápida y transparente por parte del Estado peruano acerca de las políticas indígenas a la Amazonía.

Tomando como referencia el ámbito geográfico y el contexto sociopolítico, en esta investigación se identificaron tres grupos diferentes de indígenas, los de Huampami, Nieva y Pucallpa. En esta etapa del análisis, no se aprecia diferencia entre las respuestas de estos tres grupos. Asimismo, se aprecia similitud entre las respuestas de los awajún, sean de Huampami o Nieva y shipibos sobre protección de sus costumbres, medio ambiente y defensa del territorio.

Las autoridades limeñas, confirman la existencia de manifestaciones de discriminación de gran parte de la población hacía la población indígena.

Las autoridades e integrantes de la sociedad civil de Ucayali y Amazonas, han expresado su preocupación por el proceso de asimilación al que se encuentran sometidos los indígenas.

Capítulo III

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

Aclaradas, en el capítulo precedente, las características y el contexto de la investigación empírica, nos corresponde avanzar ya hacia la presentación de los resultados obtenidos en ella. Para estos efectos y de acuerdo con los objetivos de la presente investigación, partiremos del sentimiento de identificación de los pueblos indígenas.

1. Los pueblos indígenas y su identificación con el Perú

Para dar inicio a este capítulo, nos parece oportuno tener presente este criterio de King: “Como el mundo social cambia rápidamente, los análisis que nos ayudan a comprender las transformaciones han de describirlas e intentar interpretarlas en su contexto [...]” (2000, p. 17). Lo que, teniendo presente el objetivo de este estudio, significa que trataremos de dar a conocer al mayor detalle posible el contexto en el cual se ejerce el derecho a la participación política de los indígenas en el Perú.

Dado que, también en el capítulo precedente, hemos dado cuenta de las características de los ámbitos geográficos de la investigación y de la percepción de la realidad sociopolítica indígena, es conveniente comenzar ofreciendo los datos relativos a la identificación de los indígenas con el Estado Peruano. Si bien, antes de la realización de las entrevistas a los actores indígenas conocíamos que nuestros posibles entrevistados pertenecían a uno u otro pueblo indígena, sin embargo, a fin de estar seguros de su autodefinición, luego de su nombre se le preguntaba a qué pueblo indígena pertenecía. En las respuestas brindadas por los indígenas se insertarán algunas opiniones de las autoridades y de la sociedad civil, debido a que en el desarrollo de las entrevistas estos se pronunciaron al respecto, a pesar de que no se les formuló preguntas sobre el particular.

1.1. Discrepancias y rechazos a las actuaciones del Estado.

Según Vargas, son dos los aspectos que intervienen en la identidad cultural: “i) la búsqueda de la diferenciación individual y al mismo tiempo la pertenencia a una colectividad en la que se sea aceptado; y ii) la comparación y diferenciación entre grupos para reafirmar la identidad de la colectividad.” (2007, p.87) A efectos de este trabajo, nos centraremos solo en «la pertenencia a una colectividad en la que se sea aceptado», pues

pretendemos conocer el sentimiento de pertenencia de los indígenas con el Estado Peruano y su interés en participar de la gestión pública del Estado¹²⁵.

Este sentimiento de pertenencia al Estado Peruano, en el caso de los indígenas, tal como hemos reiterado en este trabajo, se ve influenciado por la discriminación de un gran sector de la población peruana hacia lo indígena y que se expresa de diversas formas¹²⁶. Es este entorno el que sirve como referente para detectar y analizar los sentimientos de identificación de los indígenas con el Estado Peruano. Precisamente, algunos de los entrevistados no respondieron directamente la pregunta, pero lo que marcó su respuesta fue el sentimiento de discriminación del Estado y parte de la población hacia los pueblos indígenas, la falta de interés de las autoridades estatales por implementar políticas que les incluyan en las diversas instancias del Estado; a la vez que responsabilizan a este por el abandono y la falta de atención, lo cual ha generado que estos pueblos no logren un mejor desarrollo:

“Acá en el Perú nosotros somos los más discriminados, hay una discriminación en todos los niveles y por eso las comunidades, los pueblos indígenas están allí como están, de lo contrario estuviéramos o hubiéramos tenido mayor desarrollo, si es que el Estado hubiera tomado mayor interés. El gran problema del Estado y de los gobiernos es que no hay una política definida para tratamiento de los pueblos indígenas ya sean andinos, costeños o amazónicos [...]” (P20-I)

Otro entrevistado, quien tampoco respondió directamente la pregunta, manifestó estar en contra de las leyes que promulga el Estado porque atentan contra los derechos y no respetan los instrumentos internacionales sobre pueblos indígenas:

“En mi condición de indígena, no me siento muy contento con las leyes que está promulgando el Estado, porque promulga las leyes en mayor parte en contra de los pueblos indígenas. [...] A nosotros no nos consideran, no respetan nuestros derechos y tampoco el convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, no los toman en cuenta”. (N19-I)

Al contrario de los dos actores anteriores, el entrevistado que citamos a continuación fue muy tajante en su respuesta al referir no sentirse peruano debido a la ausencia de reconocimiento y valoración de lo indígena por parte del gobierno nacional:

“En mi condición de indígena, en lo que puede valer por mi vida, no. Porque existen muchas discriminaciones. Porque el gobierno nacional no nos ha reconocido, no nos da ningún valor.” (H13-I)

Debe tenerse en consideración que las dos últimas respuestas corresponden a indígenas que trabajan en municipalidades -el primero, es Sub Gerente de Desarrollo Social y Servicios de una Municipalidad Provincial; y el segundo es Jefe de Personal de

¹²⁵ Véase Introducción, Objetivos.

¹²⁶ Sobre el particular existen diversos trabajos entre los que se encuentran BENAVIDES, M.; VALDIVIA, N. y TORERO, M. (2007); PLANAS, M. y VALDIVIA N. (2007); ESPINOSA, OSCAR (2009).

una Municipalidad Distrital-. Por lo tanto, cuando hacen referencia al Estado se refieren al gobierno central o nacional, tal como lo precisa el segundo de los entrevistados. Además, como se desprende del primero, hacen referencia a la promulgación de leyes y el respeto de los tratados internacionales, funciones que corresponden al gobierno central.

En la misma línea del entrevistado anterior, es decir, en lo concerniente a la falta de reconocimiento y valoración y a la discriminación, una de las indígenas entrevistadas considera que la falta de apoyo del Estado es la causante de la no identificación de los indígenas con lo peruano:

“Yo [...] quiero ser muy sincera, yo siempre me identifico como shipiba, hablo mi idioma, a donde voy estoy con mi ropa, siempre me identifico. Pero con el Estado no, porque el Estado no te valora, no te reconoce. El Estado no ve qué necesidad tiene la mujer indígena, no se preocupa por el derecho a la participación en la vida política de las mujeres [...]. En realidad el Estado no apoya, por eso los indígenas no se identifican con el Estado [...].” (P8-I)

Como se aprecia en la siguiente respuesta, son reiterativas las opiniones que consideran que la falta de identificación está marcada por la discriminación y la marginación:

“[...] Antes existía bastante la discriminación, te marginan por tu cara o tu manera, pero yo siempre allí, me identifiqué desde un principio, hasta ahora soy shipiba, no me avergüenzo, tengo mi identidad, mi idioma, mi comida, mi ropa, entonces siempre me he mantenido así.” (P8-I)

No obstante que la pregunta sobre el sentimiento de identificación con el Estado fue dirigida solamente a los actores indígenas de esta investigación, en el desarrollo de las entrevistas dos actores no indígenas se pronunciaron al respecto. Uno de ellos reside en Huampami y su respuesta la citamos a continuación; el otro fue un ex Congresista residente en Lima y su respuesta se consigna más adelante.

El primero de los aludidos -quien desde hace 12 años vive en una comunidad indígena y trabaja como Director de un Centro Educativo-, manifestó que la falta de identificación con el Estado Peruano está presente en algunos jóvenes, añadiendo en la segunda parte de su respuesta que los indígenas no sienten como sienten los peruanos.

“La verdad, hay algunos que no saben, los chicos no tienen una identificación acá [...]. Ellos no sienten como sienten los peruanos. En una conversación de los mayores ellos hablaban de formar una nación independiente [...]. Claro, es una idea que ellos siempre han tenido desde antes porque el gobierno siempre los ha maltratado. [...] Somos un sector olvidado por todos los ministerios [...].” (H5-A)

La posición indígena que nos permite analizar mejor la respuesta anterior es la de un líder indígena que cuenta con mucho prestigio entre los awajún, participó en las protestas y el enfrentamiento del 2009 y al momento de realizar las entrevistas ocupa el

cargo de consejero del gobierno regional¹²⁷ por la provincia de Condorcanqui. Este entrevistado hizo mención a la relación por la cual atraviesa la relación entre los pueblos indígenas y el Estado:

“Nosotros tenemos que superar esta crisis que hemos pasado, donde el indígena se ha sentido discriminado, como fuera del país. Pero somos peruanos, sabemos que somos peruanos y hay esa fuerte identidad de ser peruanos. [...] Por ese sentimiento de ser peruano no había esa diferencia de indígenas o de mestizo¹²⁸ [...] Pero hay que superar esa ruptura, si se recupera eso entonces el indígena es peruano, dentro de un status peruano [...]. Debemos encontrar un desarrollo acorde a nuestra realidad, pero un desarrollo libre y dentro del Perú. Eso es lo que muchos no entienden, quieren formar su propio territorio, su propio país, no es eso, somos minorías y por ser minorías necesitamos el respeto del Perú porque somos Estado Peruano [...] Entonces, nosotros podemos mejorar el manejo de bosques, podemos mejorar el manejo de nuestros recursos naturales y eso es lo que tiene que apoyar el Perú a los indígenas que estamos acá [...].” (N4-I)

La postura sostenida por el entrevistado anterior también sirve de referente para interpretar las respuestas que se presentan a continuación. En ambas se revela el sentimiento de rechazo a lo peruano debido a la vulneración de sus derechos y a la discriminación. Sin embargo, a pesar de sentirse rechazados, el segundo de los entrevistados demanda diálogo y reconocimiento del Estado Peruano hacia lo indígena y al final de la respuesta reconoce que los indígenas también son peruanos:

“En principio la identidad nacional se siente solamente cuando estás fuera de tu país pero estando aquí yo me siento shipibo parte de, soy de un Estado, soy una nación shipiba en un Estado [...] Yo me siento shipibo o extranjero en un Estado nación porque mis derechos son vulnerados constantemente. [...]” (P3-I)

“En primer lugar no porque el Estado siempre a nosotros nos ha marginado, desde el principio siempre nos han discriminado, las leyes siempre han sido a favor de los grandes capitalistas que existen en el Perú. Nunca ha habido proyectos a favor de los pueblos indígenas amazónicos. Nunca hemos tenido un diálogo con el gobierno [...]. Por esta razón, nosotros tratamos siempre que el gobierno reconozca que como indígenas nosotros también somos peruanos que existimos dentro del país, del Perú.” (H1-I)

A continuación, expondremos los testimonios del sector mayoritario de los actores indígenas que hacen referencia a los sentimientos de identificación con el Estado Peruano.

1.2. Identificación de los indígenas con el Estado.

No obstante que la mayoría de los entrevistados indígenas manifiesta sentirse peruano, los reclamos por abandono del Estado, la reclamación de inclusión de los indígenas, la demanda a la mayor presencia del Estado, se dejan sentir inclusive en las palabras de un Alcalde, quien considera que como indígena siente que el Estado está lejos, es más, refiere que él, como autoridad indígena, se acercará, mostrando su disposición a participar en el Estado:

¹²⁷ Véase Resultado 5.

¹²⁸ Véase nota 114 Capítulo II.

“Sí, porque bueno yo soy indígena de acá de la zona de la provincia de Condorcanqui. Pero como indígena al Estado lo tenemos un poco lejos, no lo tenemos tan cerca, ojalá con este gobierno nuevo [período 2011-2016] yo voy a estar constante acercándome o cualquier petición que se haga yo voy a estar muy cerca al Presidente de la República.” (N18-I)

Actitudes diferentes se aprecian en un sector de los actores de la investigación que refieren expresamente estar identificados con el Estado Peruano y que forman parte de él porque viven en territorio peruano:

“Sí, como indígenas siempre estamos nosotros identificados, nunca nosotros marginamos, nunca nosotros decimos que no, sino que somos indígenas de la Región de Ucayali y estamos identificados como peruanos que vivimos acá.” (P7-I)

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que ese sentimiento de pertenencia al Estado está marcado por la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas:

“... con el Estado sí, somos parte todos indígenas y no indígenas, [...] pero ese Estado en muchas cosas no se ha identificado con nosotros [...]” (C4-I)

Otro entrevistado que ha participado en eventos internacionales -esta persona participó en el curso de líderes indígenas organizado por la Universidad de Deusto-, refiere que como indígena pertenece al Perú. A la vez, reconoce la diversidad étnica peruana y la obligación que tienen todos los peruanos de contribuir con el progreso del Estado:

“Yo muchas veces cuando me preguntaban en Deusto, yo decía, no soy peruano, pero soy awajún del Perú, decía. Claro, pertenecemos a este Estado Peruano que hay que construir juntos, somos muchas caras en el Perú y todos tenemos que unirnos para salir adelante [...]” (N8-I)

Para otro sector de los entrevistados su identificación con el Estado tiene connotaciones jurídicas:

“Como ciudadanos estamos sujetos ante la ley y tenemos el mismo beneficio del derecho, no podemos estar aislados del Estado porque somos hijos del Estado. Como ciudadanos estamos sujetos ante el Estado, ante la Ley. Somos ciudadanos, pertenecemos al Estado, nosotros somos Estado.” (H15-I)

“Para mí el Estado abarca a todas las personas y además como nosotros somos ciudadanos tenemos DNI, con eso nos identificamos.” (H16-I)

Empero, el sentirse parte del Estado por la titularidad de un documento de identidad, es un tema delicado porque como ya se mencionó¹²⁹ el 14,9% de la población indígena carece de DNI, este inconveniente lo describe muy bien una de las entrevistadas indígenas:

“Sí, como también somos indígenas pertenecemos a parte del Estado y somos ciudadanas que vivimos en pueblo indígena. Nosotros tenemos DNI al igual que otros ciudadanos, también somos parte del Estado y sentimos que somos parte del Estado. Pero muchas veces no somos reconocidos como debería ser, es decir, como pueblo indígena por qué no sabemos cuántos habitantes somos,

¹²⁹ Véase el acápite Falencias del Derecho a la Participación -Capítulo I-

tampoco estamos sistematizados, el Estado no nos reconoce, solo están reconocidos los que tienen DNI y los que no lo tienen a pesar de que viven o a pesar de que forman parte de una comunidad el Estado no los reconoce.” (N1-I)

El Ex Congresista Lombardi, -este es el otro actor no indígena que comentó sobre la identificación de los indígenas con el Estado Peruano- hizo referencia a hechos históricos como fueron los enfrentamientos armados entre Perú y Ecuador¹³⁰ para referirse a la identificación de los indígenas amazónicos con el Estado y destacar la contribución de los indígenas awajún en la defensa del territorio peruano. Esto es una muestra de la identificación del indígena amazónico con el Perú, pues aparte del testimonio del ex congresista, en los testimonios de los indígenas -como se verá más adelante- se aprecia el orgullo que sienten por haber defendido el territorio peruano:

“[...] tengo¹³¹ algunas fotos del conflicto con el Ecuador. Es una cosa bien curiosa, aparece el Presidente Belaúnde en los 80’, y tú ves a todos los oficiales que lo rodean y todos los que salen en las fotos son limeños o en todo caso costeños, cuando en realidad quienes terminaron enterrándose en el barro fueron ellos [*los indígenas*]. Entonces, todo este tema de la nacionalidad [...] no debe ocultarnos una realidad, esta gente se siente peruana y probablemente eso todavía hace más engorroso el trato que muchos de nuestros compatriotas les dan, porque no los tratan como peruanos y ellos [*los indígenas*] se comportan generosamente como peruanos, o sea, toman las armas y exponen su vida, lo han hecho.” (L6-A)

La afirmación del entrevistado limeño, es decir, la identificación de los indígenas con el Estado Peruano a pesar del maltrato que sufren, es confirmada por un actor indígena y residente de una comunidad:

“Como indígena, nosotros mismos nos identificamos como indígenas, pero de parte del Estado a nosotros nos consideran a los indígenas como menor a otro, no nos consideran con derechos justos, [...] Nosotros nos sentimos bien peruanos, o sea, cien por ciento pero ni aun así nos marginan, no nos dan la oportunidad [...]” (H2-I)

La actitud de valentía demostrada por los indígenas en el enfrentamiento de 1981 se repitió en los enfrentamientos de 1995, en esta oportunidad fue corroborada por periodistas que estuvieron presentes en el lugar de los enfrentamientos -entre los que se encontraba nuestro entrevistado-. Cabe resaltar el uso del superlativo «peruanísimos», para referirse al sentimiento de identificación de los indígenas con el Perú:

“[...] En el 95’ estuvimos presente en la zona del conflicto un grupo de periodistas que acompañaba al Presidente Fujimori, por qué cuento esto, porque los mensajes entre la columna presidencial, acompañada de periodistas, estuvo en aislamiento 5 días de su base principal y la comunicación se

¹³⁰ El Perú ha tenido tres enfrentamientos armados con el Ecuador por problemas limítrofes, 1941, 1981 y 1995. La zona en disputa y de enfrentamientos armados está ubicada en la Región de Amazonas, distrito de El Cenepa, que es la zona fronteriza con el Ecuador y ámbito geográfico de esta investigación.

¹³¹ A fin de ser leales con nuestros entrevistados, es necesario precisar que la información vertida en esta respuesta fue proporcionada por el asesor que acompañó a uno de nuestros entrevistados, pero como su participación ha sido muy limitada es que consideramos su respuesta como parte de las respuestas del entrevistado principal.

producía gracias a la extraordinaria capacidad de desplazamiento que tenían los awajún¹³². Entonces, que participaron, claro que participaron y que se sienten peruanos, se sienten peruanísimos, pero a la vez son awajúnes y tienen hermanos al otro lado de la frontera [*se refiere al Ecuador*].” (L6-A)

La apreciación del ex Congresista, en el sentido de que los indígenas se sienten «peruanísimos» y han contribuido en la defensa del territorio patrio, es ratificada por otro entrevistado indígena:

“Me siento indígena cien por ciento, me siento peruano igual porque como peruanos hemos defendido nuestros territorios, no solo interno sino también externo en el conflicto Perú-Ecuador. Por eso, es que amamos mucho nuestra tierra, nuestra naturaleza.” (C1-I)

Además, el entrevistado limeño reconoce y resalta que el hecho de sentirse peruanísimos no impide que también se sientan indígenas, orgullosos de sus tradiciones y que a su vez se identifiquen con los awajún del Ecuador. Reconociendo con estas palabras la identidad compleja de los indígenas peruanos:

“[...] Solo un pequeño detalle, todo lo que se ha dicho no debe de ocultar un hecho que es real, ellos, si bien es cierto se reconocen como awajún y sienten un orgullo de su tradición guerrera, si tú les preguntas, son peruanos, cantan el himno y además, a diferencia de toditos nosotros, han peleado la guerra, se sienten orgullosos.” (L6-A)

Esta referencia a una identidad compleja también fue aludida por otros actores y con diferentes posiciones. Por ejemplo el siguiente entrevistado fue muy directo en su respuesta:

“Sí, me siento peruano pero también me siento indígena.” (H12-I)

En el mismo sentido que los entrevistados anteriores, otra entrevistada hizo referencia a su identidad compleja, añadiendo que el haber sido elegida para desempeñar un cargo estatal ha reforzado sus sentimientos de identificación con el Perú. A la vez, reconoce que su elección se debe al respaldo¹³³ de sus hermanos indígenas:

“Claro que me identifico con el Estado. Además, como consejera regional me identifico también como una trabajadora del Estado. Pero más me identifico con mi pueblo indígena porque soy indígena y ahora que soy consejera regional es porque mi pueblo me ha elegido, porque mi pueblo ha votado por mí.” (N9-I)

El siguiente actor también describió en forma breve su identidad compleja, diferenciando su sentimiento indígena de su sentimiento peruano. Además, se refirió a la diversidad étnica peruana como un valor, en la misma línea del enfoque de ciudadanía abierto a la diversidad cultural desarrollado en el Capítulo I de este trabajo:

¹³² Es pertinente destacar que este trabajo de investigación no pone en duda la labor desempeñada por las Fuerzas Armadas Peruanas. Pero sí reconoce, basándose en los testimonios recogidos, el aporte significativo de los indígenas en la defensa del territorio peruano durante el conflicto armado con el Ecuador.

¹³³ Véase Resultado 5 sobre Consejero Regional.

“Yo como indígena no, hablando como Octavio Chacaime yo si me siento identificado con el Estado Peruano. Porque el Estado Peruano tiene más de 68 nacionalidades, quiere decir 68 culturas, 68 filosofías. Eso hace grande al Perú [...] si son 68 nacionalidades, dime la gran potencia que hay, eso me enorgullece, eso es el Estado Peruano, [...] dime la riqueza que tenemos [...] la capacidad de riqueza que tenemos [...]. Esto hace que me sienta orgulloso de formar parte de este Estado y dar gracias al Apu y también a Dios por estar acá en el Perú.” (N26-I)

De las respuestas recabadas, destaca un componente que contribuye a reforzar la identidad de los indígenas con el Estado Peruano e incluso hace que se sientan más peruanos que los mestizos¹³⁴. Ese componente es la presencia indígena en el territorio que hoy forma parte del Estado Peruano, esta respuesta se aprecia en indígenas de Amazonas y Ucayali.

“Sí, nos sentimos peruanos porque somos indígenas. Nuestra dependencia es natural. Es más somos peruanos netos porque vivimos en esta zona.” (H11-I)

“[...] a lo largo de la historia siempre ha sido aquí en la Región de Ucayali como pueblo, definitivamente nosotros como pueblos somos originarios de aquí de la región y formamos parte de este Estado [...]” (P10-I)

En la siguiente respuesta se aprecia una singular priorización: como indígena existo antes que se creara el Estado, por lo tanto, me identifico más como indígena, pero con la creación del Estado Peruano, como indígena paso a ser parte del Estado por lo tanto soy huambisa del Perú y como huambisa¹³⁵ del Perú, defendiendo el territorio y la soberanía peruana:

“[...] nosotros como pueblos indígenas existimos antes de la existencia de los Estados Nacionales por lo tanto yo más me identifico más como shuar, como huambisa que el ser peruano, para mí esta es una segunda cuestión de llamarme peruano. Soy del Perú pero soy huambisa, huambisa del Perú. Por supuesto que como estamos y somos parte del Estado, nos identificamos y por eso es que nosotros como wampis y awajún estuvimos en todos los conflictos que hubieron en la frontera de El Cenepa porque nos sentimos peruanos y hay que defender nuestra soberanía.” (N24-I)

A pesar de considerarse peruanos legítimos, el sentimiento de maltrato está presente en sus respuestas, tal como lo manifestó una autoridad indígena:

“Yo como indígena como pertenezco al Estado Peruano, me siento como peruano, netamente peruano nacido acá. Pero el problema es que nos quieren dejar a un lado, nos quieren dominar, no respetan las leyes de nosotros. [...] A nosotros nos pesa bastante eso.” (H17-I)

A pesar de su existencia ancestral en el territorio peruano y de sentirse peruanos, los indígenas se sienten olvidados:

“Como yo provengo de una cultura más me identifico con la etnia yanesha a la que pertenezco porque somos una nación, históricamente el pueblo yanesha también ha ocupado un territorio desde la costa hasta el Alto Ucayali. Como somos una nación dentro del Estado, entonces ancestralmente también nos hemos puesto de lado del Estado. Si hablamos dentro del proceso histórico pienso que

¹³⁴ Véase nota 114 del Capítulo II y Derecho a la autonomía indígena en Capítulo I.

¹³⁵ La denominación de este grupo indígena en su lengua propia es wampis, tal como lo empleamos en este trabajo, y en castellano es huambisa. En esta ocasión lo citamos en castellano porque así se consta en la respuesta.

nos consideramos también peruanos, a pesar que el Estado nunca nos han considerado como ciudadanos, pero nosotros nos hemos considerado siempre como peruanos.” (P5-I)

Según otros entrevistados, el sentirse peruanos no impide que se sientan orgullosos de ser indígenas, tal como refirió un indígena awajún (N8-I), y como se desprende de las siguientes respuestas:

“Yo soy shipibo, nosotros antes de la constitución de la República ya éramos organizados como pueblo, como nación shipiba, de manera que el Perú nos ha hecho acostumbrar, ahora nosotros somos peruanos y también shipibos.” (P4-I)

“Claro, yo sí identificado como shipibo, soy shipibo identificado como peruano.” (P6-I)

“Yo como soy indígena somos iguales como los demás indígenas y peruanos, solo nos diferenciamos en nuestro dialecto allí nada más hay diferencia.” (H4-I)

“[...] lo que sí sé es que donde estemos nunca voy a perder la identidad y las ganas de querer ayudar a mi pueblo.” (P5-I)

Otro grupo de los entrevistados reveló sentirse peruanos, no mencionan si son indígenas o no, pero en sus respuestas se aprecia que se sienten rechazados y olvidados por el Estado; al mismo tiempo, expresan sentirse decepcionados de las autoridades que forman parte del gobierno porque desconocen su realidad. Un matiz importante de las dos respuestas que a continuación se citan, es la similitud del contenido, a pesar que provienen de entrevistados que viven en regiones y pertenecen a grupos étnicos diferentes sus respuestas son parecidas:

“Nosotros sí nos sentimos identificados, pero muchos gobiernos no nos han considerado. Sí, nosotros nos identificamos como peruanos pero no estamos considerados al cien por ciento por el Estado.” (N17-I)

“Yo sí me identifico con el Estado Peruano, pero muchas veces nos sentimos decepcionados porque muchas de las autoridades elegidas o digamos que están en el Gobierno desconocen nuestra realidad. Es por eso que necesitamos participar con ellos, de manera que el Gobierno o la gestión vaya encaminado a atender las diferentes realidades o de acuerdo a la diversidad que tienen los pueblos.” (P15-I)

Ahora bien, como se desprende de las respuestas los indígenas de la Amazonía se sienten peruanos, pero no solo eso, sino que también piden participar, quieren dialogar y ser incluidos en la toma de decisiones, tal como se desprende de la respuesta anterior y de las respuestas siguientes:

“[...] Por eso, siempre insistimos nosotros a través de nuestras organizaciones quienes participan directamente del diálogo con el gobierno [...]” (H1-I)

“Nuestro aporte serviría mucho para incluir las políticas públicas que involucren a los indígenas y que son necesarias para un buen gobierno. Porque para implementar políticas públicas a favor de los indígenas se requiere conocer la realidad, una realidad que es muy distinta sobre todo al interior de las comunidades. Entonces, a pesar de las negativas del Estado, nosotros quisiéramos que haya esa apertura al diálogo.” (P15-I)

Reconocen que las mesas de diálogo, creadas por el Gobierno Peruano después de los acontecimientos del 5 de junio¹³⁶, son espacios de diálogo, pero los indígenas exigen un espacio de diálogo directo con las autoridades, promesa que el Estado no ha cumplido, razón por la cual los indígenas se sienten utilizados por el Estado:

“[...] existe este espacio [*se refiere a las mesas de diálogo*], que no es el tipo de diálogo democrático donde se puede llegar a conversar directamente con los representantes del gobierno, eso no lo tenemos hasta el momento, por más que haya pasado el 5 de junio. Nos han ofrecido muchísimo, pero no se ha cumplido. Yo participé en una de las mesas de diálogo, [*hace referencia a las mesas de diálogo que se formaron después del conflicto de Bagua*] conozco como funciona el Estado y hasta donde nos utiliza. Por eso, nosotros queremos un gobierno que gobierne en forma plural. Esa es nuestra meta.” (H1-I)

Hay otro grupo conformado por los cuatro indígenas entrevistados en Chachapoyas cuyas respuestas coinciden en diferenciar Estado y Gobierno, a la vez que reconoce su identificación con el Estado, más no con el gobierno. Las respuestas tal vez se deban a que de los cuatro uno tiene formación universitaria y los otros 3 están cursando estudios universitarios, las respuestas de los estudiantes universitarios son parecidas por eso solo citamos una:

“Con el Estado Peruano cien por ciento, como peruanos, pero no con el gobierno.” (C1-I)

“[...] con el Estado sí, somos parte todos indígenas no indígenas, hasta usted es parte del Estado pero no del Gobierno. Gobiernos pasan, van, vienen, se quedan y son los que nos afectan.” (C4-I)

Para finalizar este resultado, citaremos las respuestas de los alumnos del 5º año de Educación Secundaria de la Institución Educativa Moisés Moreno Romero de Huampami, uno de ellos, al igual que el entrevistado H15 refiere que su vínculo es de naturaleza jurídica, en este caso es el derecho al territorio:

“Porque somos peruanos porque tenemos derecho al territorio.” (H8-I)

Los jóvenes al igual que algunos entrevistados adultos, se sienten peruanos, pero a la vez reconocen sentirse excluidos por el Estado:

“Yo pienso que el Estado nos ha olvidado a nosotros de acá de la Amazonía porque nosotros que vivimos en el internado el gobierno no nos apoya ni en comida ni en nada a nosotros. Nosotros estamos sufriendo mucho en el internado” (H7-I)

1.3. Resumen y análisis.

Una síntesis de la información cualitativa nos conduce a los siguientes resultados:

De los 52 indígenas entrevistados, solo tres respondieron directamente no sentirse identificados con el Estado. De los tres, dos shipibos P3-I y P8-I respondieron en forma expresa no sentirse identificados con el Estado. La respuesta del entrevistado H1-I, se

¹³⁶ Véase Introducción Contexto socio político.

considera en sentido afirmativo, porque en una parte de su respuesta admite que los indígenas son peruanos y por esa razón pide que se les reconozca como tal.

Los demás indígenas, especificando diversos matices, se autodefinen como peruanos. De lo cual concluimos que el 94,23% se sienten peruanos y manifiestan expresamente ser parte del Perú, frente a un 5,77% que sostiene lo contrario.

En lo referente al comentario sobre el sentimiento que tienen los indígenas de separarse del Perú, debido a las pocas respuestas, solamente dos del total de actores indígenas, nos atrevemos a afirmar que esta opinión forma parte de un sector muy minoritario. Sobre el particular, la información brindada por el entrevistado H5-A puede ser interpretada de dos formas: por un lado, es comprensible que un indígena peruano no sienta como el resto de los peruanos no indígenas, pues ambos tienen una cultura diferente, una cosmovisión diferente, etc.; el otro sentido de la respuesta, podría estar orientado a que los indígenas no se sienten peruanos. Al margen del sentido que tenga la respuesta, lo que se destaca es la coincidencia en la respuesta de este entrevistado con las reiteradas respuestas de los indígenas: «ellos siempre han sido maltratados por el gobierno». A mayor abundamiento, el entrevistado no indígena, como residente de una comunidad indígena, se identifica con el maltrato que reciben del gobierno al manifestar: «somos un sector olvidado por todos los ministerios».

Una postura que nos permite comprender la opinión del entrevistado H5-A, es sostenida por un destacado líder indígena N4-I, este entrevistado destaca que los indígenas son peruanos, se saben peruanos y que existe identificación con el Perú. A la vez, reconoce que la relación entre el Estado Peruano y los pueblos indígenas atraviesa por dificultades, las cuales generaron distanciamiento entre ambos. Asimismo, alienta a los indígenas para que superen la crisis y los deseos de separarse del Perú, pues considera indispensable el apoyo del Estado para el desarrollo de los pueblos indígenas porque los indígenas son parte de él

Si uno de los aspectos que interviene en la identificación es la pertenencia a una colectividad en la que se sea aceptado, en el caso de los entrevistados indígenas se sienten peruanos, pese a que son conscientes de que el Estado y un sector de la sociedad peruana los discriminan, no los considera sus iguales, los maltrata y los insulta.

Asimismo, de los resultados de las entrevistas a los indígenas referentes a su status socio político en el Perú, la mayoría considera que su participación en la gestión del Estado, desde una perspectiva general, es significativamente limitada y que incluso son, a menudo, objeto de un trato discriminatorio. En este sentido, se puede concluir que desde una

perspectiva general, no existe una verdadera participación de los pueblos indígenas en la gestión del Estado.

Por su parte, algunos entrevistados no indígenas reconocieron que existe discriminación de un sector de la población peruana en contra de los indígenas. Asimismo, expresaron su desacuerdo con este tipo de comportamiento.

Del análisis de las respuestas se desprenden situaciones y condiciones de diferente complejidad, tales como:

- a) Que el indígena debe desarrollar y desenvolver una adecuada identificación tanto con su condición de indígena como con su condición de ciudadano peruano, evidentemente dos identificaciones compatibles, al menos desde las definiciones que se hacen de ellas.
- b) Los indígenas buscan el desarrollo acorde con la realidad en la que viven, desean mejorar el manejo de sus bosques y recursos naturales con el apoyo del Estado. De hecho, como nos indicó el investigador de la problemática de la minería peruana, Javier Arellano, en una entrevista con él, los indígenas, a nivel nacional, están sobre todo interesados en participar en la administración de los recursos naturales de sus territorios.
- c) Según los indígenas que se desempeñan como autoridades estatales:
 - Han manifestado su buena disposición para cooperar con el Estado N8-I.
 - En su condición de autoridades del Estado Peruano, elegidas por el pueblo indígena, son conscientes del rol que deben desempeñar a fin de representar adecuadamente al pueblo indígena N9-I.
 - Los indígenas demanda diálogo, participación e insisten en un trabajo conjunto con el Gobierno P15-I.
- d) En el análisis de las entrevistas se apreciaron respuestas reiterativas, tales como:
 - El orgullo de haber participado en la defensa del territorio nacional peruano, que es corroborado por indígenas y no indígenas.
 - Las discrepancias y el rechazo de los indígenas es hacía un sector del gobierno, pero no hacía el Estado Peruano en general.
- e) Los actores indígenas de esta investigación admiten los presupuestos de la ciudadanía abierta a la diversidad cultural -presupuestos que forman parte del marco teórico de esta investigación, -véase Capítulo I-:
 - Reconocen y aceptan la existencia de diversas culturas en condiciones de igualdad en el Estado Peruano.

- Demanda la protección del Estado para el ejercicio de sus derechos.
 - Reclaman que el Estado implemente el diálogo intercultural
 - La mayoría de las respuestas demuestran la existencia de un sentimiento de identidad étnica bastante positivo.
- f) Los shipibos que forman parte de esta investigación se autodefinen como indígenas, a pesar de vivir en un entorno urbano.

En este sentido, podemos afirmar que los indígenas se sienten peruanos y están interesados en participar en la gestión pública del Estado.

Una manera de sintetizar el análisis de los datos aportados es resaltando que los indígenas peruanos se remiten, en su mayoría, a vivencias de «identidad compleja», por lo que se refiere a su identidad pública: se sienten a la vez indígenas y peruanos, dando a cada pertenencia un significado político. Ahora bien, en las identidades complejas es muy importante hacerse cargo del modo como son relacionadas las diversas referencias presentes. A este respecto, por lo que se refiere a la población analizada, conviene destacar dos cuestiones. En primer lugar, todo apunta a que vivencian la identidad indígena con una carga cultural más densa que la peruana, en la que referencias más formales como las jurídicas son muy importantes. En segundo lugar, ha quedado manifiesto que la articulación de las dos identidades les está resultando muy problemática, no por ellos, que desearían articularlas bien, sino por las discriminaciones y menosprecios que reciben de la Administración Pública y de una parte muy relevante de la sociedad peruana. Es decir, se trata de una «identidad compleja» forzada desde el exterior de los pueblos indígenas a vivirse conflictivamente. Lo que supone un problema no solo para estos pueblos, sino también para el Estado peruano.

No obstante que residen en entornos sociopolíticos diferentes, se aprecia un nivel similar de «identidad compleja» entre los indígenas de Huampami, Nieva y Pucallpa.

Pues bien, ante un panorama así, ¿cuál es la vía para abordar positivamente esta delicada conflictividad? La señalan los propios entrevistados: la de la participación pública. En la medida en que esta se dé sin discriminación y atenta a la diferencia cultural, los pueblos indígenas, nos lo vienen a decir los entrevistados implícitamente, armonizarán razonablemente su “identidad compleja”. Esto es, los conflictos que aparezcan serán abordados en marcos identitarios y participativos adecuados para su gestión creativa.

2. El derecho a la participación y la efectividad de los mecanismos de participación indígena.

Precisados en el apartado precedente los sentimientos de identidad y pertenencia política de los pueblos indígenas estudiados, toca ahora pasar a exponer y analizar el resultado de la investigación empírica en lo que es su temática central: la participación. En este acápite, como primer paso en la realización de este objetivo, se ofrecerá una perspectiva general -el análisis de procesos concretos de participación se efectuará en los acápites siguientes- incluyendo: el reconocimiento de los logros alcanzados por los indígenas en el ejercicio de este derecho, las críticas a los mecanismos de participación vigentes, las nuevas orientaciones y condiciones necesarias para el ejercicio de la participación. Concluimos este resultado con el señalamiento de los presupuestos de un mecanismo efectivo.

2.1. Avances en el ejercicio del derecho a la participación.

El punto de partida para analizar el ejercicio del derecho a la participación, es el reconocimiento por parte de algunos de los entrevistados -en su mayoría indígenas- de los avances logrados en el ejercicio de este derecho.

“El pueblo awajún antes no tenía esa oportunidad de participar en el Estado. Pero ahora ya sabemos nuestros derechos y estamos participando en el Estado, reclamando nuestro derecho, [...] y participamos en las organizaciones, participamos en los municipios, participamos como pueblo indígena¹³⁷.”(N1-I)

Antes de continuar, es necesario hacer la siguiente aclaración. Por un lado, está la organización indígena tradicional como organización de la sociedad para afrontar y adaptarse a su medio de vida, la cual se remonta a siglos atrás; así, los indígenas han tenido una organización por clanes y familias, las cuales, con las transformaciones inevitables, se mantienen aún. Por otro lado, están las organizaciones indígenas tal como hoy se conocen, las que tienen un carácter de representatividad y lucha por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, las cuales existen hace aproximadamente cuarenta años (NUMKUAM, 1985 y PAJUELO, 2007). Para efectos de este trabajo, denominaremos «*organizaciones tradicionales*» a las primeras y «*organizaciones modernas*» al segundo grupo. Mayor detalle sobre el segundo tipo de organización se desarrollará en el acápite “Participación de los Indígenas en las Comunidades y Organizaciones Representativas Indígenas”, por lo tanto, el presente apartado incluye solamente opiniones sobre los avances en el ejercicio

¹³⁷ El entrevistado hace referencia a sus patrones de conducta propias de su pueblo.

del derecho a la participación y que están vinculadas a las organizaciones indígenas modernas, por otro lado y en conexión con ello, la importancia de la presencia indígena en las instituciones con del Estado.

Continuando con los logros en la constitución de organizaciones a nivel regional, un entrevistado awajún hizo referencia a la contribución del Consejo Aguaruna Huambisa en estos términos¹³⁸:

“Nosotros como indígenas antes del año 75´ no sabíamos que teníamos derecho a participar en la toma de decisiones. Pero desde 75´ [...] una vez que la organización Consejo Aguaruna Huambisa se constituye y se establece formalmente en el 1978, allí es donde empezamos a gobernar, empezando en la Alcaldía, ese es derecho a la participación ciudadana ¿no es cierto? [...]” (H1-I)

Los progresos en el ejercicio del derecho a la participación indígena también se aprecian en algunas instancias estatales, incluyendo los niveles distrital, provincial, regional y nacional¹³⁹. De estos logros son conscientes los entrevistados indígenas. Pese a esto, observan que las autoridades estatales no prestan la debida atención a sus propuestas:

“Entonces, desde allí venimos participando en la Alcaldía tanto hombres y mujeres, también participamos en otras instancias. Actualmente, ya estamos participando, ahora en el Consejo Regional y recientemente en el Congreso. Aunque llevamos 60 años de educación hemos podido llegar hasta allí, con tropiezos [...] A pesar de ello, el gobierno no quiere escuchar nuestras propuestas, pero aun así estamos allí.” (H1-I)

A la par que se muestran orgullosos de sus avances, consideran que el ejercicio del derecho a la participación les permitirá ocupar cargos que aún no han sido desempeñados por indígenas, como por ejemplo en el Parlamento Andino¹⁴⁰:

“[...] el pueblo indígena va ganando espacio político, ya hemos llegado al Congreso de la República. En el futuro confiamos en que llegaremos también al Parlamento Andino por vía democrática. También, tenemos ese gran sueño de llegar a la Presidencia Regional, desde aquí, desde Amazonas. Podemos llegar o podemos soñar, tenemos que tener esa visión [...] porque nos sentimos capaces de gobernar nuestra propia región. Eso trae como logro la participación, ese es nuestro propósito, queremos gobernar también el espacio político [...].” (C1-I)

La suma de sus logros políticos y la constitución de sus organizaciones son un respaldo para seguir avanzando:

“[...] ahora, a través de nuestras organizaciones, a través de un pueblo organizado, a través de un pueblo que va formando recursos humanos profesionales, entiendo que la participación en la

¹³⁸ El Consejo Aguaruna Huambisa fue fundado en 1977, es conocido como la mayor entidad política que representa a los pueblos Awajún y Wampis. Por medio del Consejo Aguaruna Huambisa, los awajún tuvieron un papel central en los movimientos indígenas a nivel nacional en el Perú.

¹³⁹ Hubiera sido interesante conocer el número de autoridades estatales indígenas de los ámbitos geográficos de estudio. Lamentablemente no ha sido posible hallar esta información. Por ejemplo, en la página web del Jurado Nacional de Elecciones, institución que registra mayor información de las autoridades, no consta datos referentes al grupo étnico de las autoridades electas. El Anexo IV contiene la relación de indígenas que forman parte de esta investigación y se desempeñan como autoridades estatales.

¹⁴⁰ El Parlamento Andino es el órgano deliberante del sistema de integración sub regional, está compuesto por los representantes de los Estados miembros.

decisión es importante, por eso es que estamos ganando mucho en espacio como organizaciones [...]” (C1-I)

Los avances en el ejercicio del derecho a la participación se materializan también en la constitución de organizaciones indígenas al interior de organizaciones académicas, como por ejemplo la Asociación de Estudiantes Wampis Awajún de la Universidad Toribio Rodríguez de Mendoza, ubicada en la ciudad de Chachapoyas:

[...] como organizaciones juveniles, también nosotros hemos ganado mucho espacio acá en la ciudad de Chachapoyas. Antes, acá en Chachapoyas la presencia de la juventud indígena wampis-awajún era vista como personas extrañas. Por eso es que nos discriminaban los docentes universitarios, los propios compañeros y los comuneros de aquí. Veíamos esto nosotros y decíamos: yo para irme solo para reclamar, solo en una institución no van a hacerme caso. Entonces, tenemos que organizarnos, nos organizamos y ganamos un gran espacio. Acá somos ahora una organización respetada, con visiones diferentes, con un compromiso social académico y cultural. Y la juventud también va ganando espacio político, el pueblo indígena en especial, también va ganando espacio político [...]” (C1-I)

Las opiniones de los shipibos son semejantes a la de sus hermanos awajún, al momento de reconocer los avances logrados en el ejercicio del derecho a la participación, tanto en esfera estatal como en la formación de organizaciones indígenas:

“Anteriormente no había la participación de los hermanos indígenas en cada institución, en cada órgano correspondiente. Entonces, nosotros poco a poco hemos luchado también para poder participar [...]” (P9-I)

Los éxitos de los shipibos también se aprecian en la constitución de organizaciones indígenas modernas:

“[...] nosotros tenemos nuestra organización nacional que es AIDSESEP, también acá en la Región Ucayali tenemos nuestro ORAU¹⁴¹ ellos siempre coordinan conmigo, yo coordino con ellos, en eso estamos ahora para poder hacer fuerza y trabajar en conjunto con este nuevo gobierno. [...]” (P7-I)

Los shipibos también han logrado llegar a cargos públicos a través de elecciones como alcaldías o consejos regionales¹⁴²:

“[...] En la Región Ucayali el 30% es población indígena; así es que tenemos hoy en día Alcaldes Indígenas, Consejeros y Regidores [...]” (P13-SC)

La diferencia entre ambos pueblos se aprecia en el nivel nacional, ya que solo los awajún cuentan con un parlamentario que los represente en el Congreso de la República. A pesar de esto los shipibos se sienten representados por el congresista awajún:

“[...] los municipios en algunos sitios están conducidos por indígenas, estamos participando, aunque hay un porcentaje muy mínimo pero ya hay una pequeña presencia en los gobiernos regionales, como son las consejerías. Y es por primera vez en la historia del Perú que ahora hay un indígena en el Congreso [...] de una u otra manera, tenemos como decir: «en el desierto una vocecita siquiera, hacer ver que estamos presente y que vivimos también en el Perú.» [...] esto lo hemos logrado porque nos estamos organizando. Ya tenemos práctica y conciencia del valor que significa la participación en la defensa del derecho al desarrollo de los indígenas [...]” (P20-I)

¹⁴¹ Organización Regional AIDSESEP Ucayali.

¹⁴² Para mayor detalle véase los Resultados 4 y 5.

El reconocimiento a los avances en ejercicio del derecho a la participación política indígena, también es observado por las autoridades limeñas:

“Ha mejorado bastante su participación, no solamente en espacios de toma de decisión sino fundamentalmente en los niveles de gobierno, cuando asumen responsabilidades como autoridades, o sea, están en crecimiento, cuando hay mesas de diálogo las posiciones ya no son tan básicas o los planteamientos que hacen los líderes ya no son tan elementales como hace 5 años, ahora son con mayor contenido, tienen mejores elementos de análisis para discutir temas y hay mucho interés de parte de los líderes de estas poblaciones de seguir capacitándose.” (L7-A)

De la respuesta de esta autoridad, se aprecia que existe también un elemento importante en los niveles más altos de la administración pública para el ejercicio del derecho a la participación, es decir, el vínculo que existe entre el ejercicio del derecho a la participación y las mejoras económicas de los indígenas. Como se verá más adelante, una de las razones por la cuales los indígenas desean mayor participación en la gestión pública del Estado es porque aspiran a mejorar su condición económica.

Al igual que las autoridades, los integrantes de la sociedad civil destacan los logros alcanzados y el interés de los indígenas en el ejercicio del derecho a la participación, pese a los errores y dificultades que tuvieron:

“[...] pero a raíz de todo lo sucedido en Bagua, inclusive desde mucho más antes, las poblaciones indígenas de la Amazonía por las labores de la iglesia, por las labores también de ONG´s que tienen presencia en la Amazonía se han ido capacitando y formando en temas de participación, de derechos, interculturalidad, género y otros temas. Tal es así que ahora están haciendo ese ejercicio, esa práctica, con todas sus dificultades pero tienen ese interés de poder participar a nivel comunal, a nivel distrital, a nivel regional y a nivel nacional [...]. En estos últimos tiempos, en las elecciones para Alcaldía, para el Congreso y la Presidencia de la República muchos indígenas se han presentado como candidatos en diferentes listas, independientes, de movimientos independientes y también de otras organizaciones [...]. Yo creo que ahora hay mucha más participación que antes [...], ahora se hacen de alianzas, de relaciones con otras instituciones, a veces no indígenas o indígenas, entonces yo creo que ese ejercicio es interesante.” (P17-SC)

Al margen de mostrarse conformes con los avances logrados, los indígenas admiten que aún les falta mucho por recorrer para ejercer adecuadamente su derecho a la participación. A la vez, reconocen que este recorrido implica muchos sacrificios:

“[...] Lo que nos falta ahora es una cuestión más política, política de desarrollo, política de gobierno donde ellos nos reconozcan como indígenas y nos permitan ese espacio para desarrollarnos como queremos desarrollarnos, respetando toda nuestra cultura y todos los parámetros legales que hay, eso es lo que no existe. Se están dando algunos avances, por ejemplo el Convenio 169, la Declaración de los Derechos Humanos, pero que muchas veces las autoridades no la aplican, no la toman en serio y estamos nosotros insistiendo y seguimos luchando, pero cuesta, cuesta mucho a la población indígena, cuesta mucha muerte, la sangre en el caso del Baguazo, hay muchos encarcelamientos, muertes, etc.” (P20-I)

Como se aprecia en las respuestas, los actores admiten que los pueblos indígenas han realizado avances en el ejercicio del derecho a la participación, pero también reconocen que aún falta mucho por mejorar. En consecuencia, para saber cuáles son las

mejoras que deben implementarse iniciaremos la indagación con la opinión de los indígenas sobre los mecanismos de participación existentes.

2.2. La opinión de los actores sobre los mecanismos de participación vigentes implementados por el Estado.

En el Perú la base normativa que regula el derecho a la participación se sustenta en el artículo 2º de la Constitución Política Peruana:

“Toda persona tiene derecho:

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

Artículo 31º. - Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.”

En alusión a este artículo, Jorge Danós refiere que la Carta Magna ha consagrado “la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida política, económica, social y cultural como un derecho fundamental de las personas” (2005, p.151).

Tomando como referencia la norma citada, analizaremos la opinión de los actores sobre la efectividad o no de los mecanismos de participación oficiales. La pregunta que dio origen a las respuestas que a continuación citamos fue: ¿Considera que los mecanismos implementados por el Estado para la participación de los indígenas son efectivos?

Según uno de los entrevistados, una de las muestras de la ineficiencia de los mecanismos de participación es que con frecuencia se presentan conflictos entre el Estado y las organizaciones indígenas, con diferentes niveles de gravedad, en evidente perjuicio para el desarrollo de las comunidades indígenas y del resto del país:

“No, no son eficaces porque se están viendo los conflictos que se están dando. Si fueran eficaces ya se hubiera dado una solución inmediata, sino que esperan primero muertos para después actuar.” (N15-A)

Dos entrevistados no indígenas, consideran que los mecanismos son deficientes porque vulneran los derechos de los pueblos indígenas, lo que ha ocasionado y sigue ocasionando reclamos indígenas al Estado:

“Yo creo que no, estos mecanismos no son muy eficientes porque muchas veces los indígenas son avasallados al dictar normas legales que atentan justamente contra su medio ambiente, sus sistemas de vida que ellos tienen. Y allí está la lucha frontal que en este momento sostienen los pueblos

indígenas, porque ven muchas veces que tienen que actuar contra las normas legales del Estado, como el caso de Bagua [...].” (C6-SC)

“Dada la experiencia, el Estado mismo vulnera los derechos pueblos indígenas al implementar algunos mecanismos, en ese aspecto se dan todavía situaciones críticas [...].” (C7-A)

Además, como se desprende del contenido de la siguiente respuesta, la omisión de la consulta a los indígenas con respecto a la ejecución de los proyectos ha repercutido negativamente en las comunidades indígenas

“Muy poco. [...] las metodologías participativas más que horizontal [*les*] han sido vertical [*les*]. Por eso es que todos los programas de desarrollo del Estado o de la entidad pública nunca han tenido éxito, porque nunca se ha consultado a la población si realmente quiere o no dicho programa. Y luego, en las implementaciones nunca se ha dado oportunidad de que participen y que digan si están de acuerdo o no están de acuerdo y por eso es que ha tenido poco impacto ese tipo de acciones. Pero ahora pensamos que sí, poco a poco se está insertando ese tipo participación.” (P12-I)

Otro entrevistado cuestiona que los mecanismos de la participación sean escasos, además de ser impuestos por el Estado e implementados en forma vertical:

“Los mecanismos son muy pocos, o sea, están en la municipalidad, están en algunos de los gobiernos regionales que están por acá [...] de esos pocos están los que promueve la municipalidad, hay una mesa de concertación [...].” (N4-I)

Como se aprecia en las dos últimas respuestas, tanto un indígena shipibo P12-I como un awajún N4-I critican la imposición y verticalidad de los mecanismos de participación

Igualmente, cuestionan la veracidad de los mecanismos de participación porque no se efectúan en las comunidades afectadas, reivindicando de esta forma la importancia de las comunidades:

“[...] cuando una empresa minera quiere entrar en nuestras comunidades debe haber un diálogo no en Bagua, no en Chachapoyas, no en Lima, debe haber un diálogo en nuestras comunidades, en las comunidades donde se quiere realizar esa actividad minera. Esa consulta allá en las comunidades sería para nosotros muy importante y la decisión que se tome allá, se respete, no se imponga, no se puede imponer una decisión. Entonces, no vemos tan claros los mecanismos de diálogo que impone en gobierno.” (C1-I)

Por lo tanto, cuando las decisiones no se adoptan dentro de las comunidades indígenas las consideran impuestas y por eso el rechazo:

“[...] Nosotros siempre decimos que cuando haya una toma de decisiones se debe hacer en el lugar donde se desea hacer alguna cosa [...]. Si es una decisión legal, justa, yo creo que debería de tomarse en el lugar donde va a afectar [...].” (C2-I)

Para otros entrevistados, el desconocimiento de la realidad indígena por parte del Estado ha influido negativamente en la implementación de los mecanismos de participación:

“Donde se ha metido el Estado ha causado perjuicios de diversa índole, dificultando el desarrollo de las comunidades. La forma de participación tradicional indígena es la que ellos obedecen, acatan y

respetan. Al interior de las comunidades, no hay tema que sea importante para la comunidad que no pase por la Asamblea Comunal [...].” (P17-SC)

“[...] Además, muchos piensan realmente que los trabajos programados por la autoridades en la mesa del gabinete van a funcionar en los pueblos indígenas, pero eso no funciona [...].” (N4-I)

No obstante lo expuesto, el asesor legal de una organización indígena reconoció la intención del Estado en generar mecanismos que permitan la participación indígena en temas de hidrocarburos:

“[...] Los mecanismos de participación que ha implementado aún no son eficaces, pero lo que rescatamos ya la mínima intención que vienen demostrando en el tema de hidrocarburos. Hay un reglamento que regula la participación ciudadana de las organizaciones sociales en los proyectos hidrocarburíferos, al menos es mínimo. Pero no estamos todavía satisfechos con estos mecanismos legales [...].” (P13-SC)

En esta etapa de la entrevista no se formularon preguntas sobre algún mecanismo en concreto, pero entre las respuestas de los actores se encontraron comentarios sobre los siguientes mecanismos de participación: Ley de participación y control ciudadano, presupuesto participativo, mesa de concertación y Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Condorcanqui. También se hizo referencia al Consejo Directivo del INDEPA como un mecanismo de participación¹⁴³. A pesar que algunos actores vertieron opinión sobre el presupuesto participativo y el plan de desarrollo concertado, en este resultado no los incluiremos, porque ambos forman parte del Resultado N° 4.

2.2.1. *Ley de los derechos de participación y control ciudadano - Ley N° 26300,*

La Ley N° 26300 fue promulgada durante el Gobierno de Alberto Fujimori. Esta norma regula los mecanismos de participación y control ciudadanos, ejercitados mediante técnicas de participación que se desarrollan en clave fundamentalmente política, mediante fórmulas de democracia semidirecta (DANÓS, Idem, p. 152). Según la norma comentada, son derechos de participación ciudadanos: la iniciativa de Reforma Constitucional, la iniciativa en la formación de leyes, el referéndum, la iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, y otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Si bien es cierto, dentro de un adecuado marco de factibilidad la Ley de Participación y control ciudadano en sí misma no es un mecanismo de participación, pero al preguntarse por la efectividad de los mecanismos de participación, un grupo de los

¹⁴³ Al momento de realizar las entrevistas aún no se promulgaba la Ley de Consulta ni su Reglamento, por eso no hay respuestas vinculadas a estas normas.

entrevistados formuló críticas a esta norma. Entre las críticas, está el hecho de que fue creada por el Estado e impuesta a los pueblos indígenas sin tener en cuenta su realidad:

“[...] la ley de participación ciudadana, establece los mecanismos más formales por decirlo así, pero eso no significa que sean eficientes en un cien por ciento [...] sobre todo frente a una realidad tan diversa como la nuestra. Por lo tanto, deben existir mecanismos propuestos por el Estado, pero más allá del mecanismo o el nombre que se le dé al mecanismo, es que el mecanismo realmente garantice que los indígenas puedan involucrarse y que sus decisiones puedan ser tomadas en cuenta [...]” (L4-A)

Esta opinión es compartida por un indígena:

“[...] Entonces, la ley de participación ciudadana, de participación en presupuestos participativos siempre son bastante limitadas. Creo que de cierto modo todavía sigue siendo una herramienta que necesita fortalecer mejor y adecuarse mejor a las realidades sociales.” (P3-I)

Otra de las críticas es que existen problemas respecto a la naturaleza de los mecanismos de participación creados por la Ley N° 26300:

“[...] Yo creo que los mecanismos del Estado tienen sus puntos críticos, por ejemplo referéndum [...] y todo lo demás. Son procesos que ellos los han definido como Estado [...]. Entonces, quiénes son y las formas cómo se dan, creo que a veces el Estado tiene sus déficits en ese sentido.” (C4-I)

2.2.2. Instituto de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano-INDEPA

Para ubicarnos mejor en el análisis, siguiendo a Meentezen (2007), Pajuelo (2007) y Salmón (2011) haremos una breve descripción de las instituciones peruanas creadas para proteger y defender los derechos de los pueblos indígenas:

- **El Instituto Indigenista Peruano** establecido en 1946, tiene como objetivo estudiar los problemas relacionados con la población indígena.
- **El Sistema Nacional de Movilización Social -SINAMOS-**, introducido en 1971 durante el Gobierno Militar de Velasco con el fin de promover el desarrollo de las comunidades indígenas y articular la comunicación y el diálogo entre la población nacional y el gobierno.
- En junio del 2001, el gobierno de transición conformó la **Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas**¹⁴⁴. Esta mesa no se puso en funcionamiento debido al cambio de gobierno.
- El gobierno de Alejandro Toledo en octubre del 2001, creó la **Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA)**. Según su norma de creación¹⁴⁵, esta comisión dependía del Consejo de Ministros. Entre sus funciones

¹⁴⁴ Decreto Supremo N° 15-2001-PCM, 30 /06/2001.

¹⁴⁵ Decreto Supremo N° 111-2001-PCMA, 05/10/2001.

estaba la de direccionar las políticas estatales relacionadas con los pueblos indígenas. Esta institución funcionó hasta el 2004, año en que fue disuelta.

- Fue en el 2005 cuando el mismo gobierno de Toledo creó el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano¹⁴⁶ -INDEPA-. Al momento de la realización de las entrevistas es el organismo estatal encargado de la protección de los pueblos indígenas.

Así, según el artículo 2° de su Ley de creación, el INDEPA es el organismo rector de las políticas nacionales encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como de coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. El funcionamiento del INDEPA se ha visto afectado por los cambios de diseño y estructura de la Administración Pública Peruana, ya que inicialmente se creó en el 2005 como organismo público descentralizado, con rango ministerial, con autonomía funcional, técnica, económica, financiera, administrativa y presupuestal. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 001-2007-MIMDES se dispone la fusión del INDEPA con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Ese mismo año se deja sin efecto la fusión y se restablece la vigencia de la ley de creación del INDEPA. Con la creación del Ministerio de Cultura, julio del 2010, el INDEPA pasó a ser un organismo adscrito a este Ministerio.

Un funcionario del INDEPA definió a esta institución como:

“El INDEPA es un órgano que depende del Vice Ministerio Interculturalidad del Ministerio de Cultura y está encargado de implementar el artículo 15° de la Ley de Creación del Ministerio de Cultura relacionada al tema del Convenio 169. Específicamente nuestra área organizativa se está avocando a desarrollar los mecanismos que permitan implementar lo que es el derecho a la consulta.” (L7-A)

Al margen de estos cambios, un entrevistado limeño calificó al Consejo Directivo¹⁴⁷ de esta institución como un espacio importante de diálogo, debido a que estaba compuesto por diversos representantes del Estado y de las Organizaciones Indígenas:

¹⁴⁶ Ley N° 28495, Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

¹⁴⁷ Según el artículo 6° de la Ley de creación del INDEPA, el Consejo Directivo es el órgano máximo del INDEPA, está conformado por veintitrés miembros: El Presidente Ejecutivo del INDEPA, quien lo preside; Un representante del Ministerio de Justicia; Un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; Un representante del Ministerio de Educación; Un representante del Ministerio de Agricultura; Un representante del Ministerio de Salud; Un representante del Ministerio de Energía y Minas; Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; Un representante del Ministerio de la Producción; Un representante del CONAM; Un representante del INRENA; Un representante del CND; Un representante de los Gobiernos Regionales; Un representante de los Gobiernos Locales Provinciales; Cuatro representantes de los Pueblos Andinos; Tres representantes de los Pueblos Amazónicos; y, Dos representantes del Pueblo Afroperuano.

“[...] en el tema de cómo el Estado abre espacios de participación en las instituciones, la única experiencia que se tenía era el INDEPA y ya se cerró. El INDEPA [...] incorporaba un Consejo Directivo y ese Consejo Directivo tenía en alguna manera paridad entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afros, ese espacio de participación se ha cerrado. Entonces, si tú ves y buscas otra institución equivalente no la hay [...]” (L3-A)

Por su parte, una entrevistada indígena considera que el INDEPA está más comprometido con el Estado, recordando que esta institución ha sido creada para defender los derechos de los pueblos indígenas:

“[...] INDEPA es una institución que se ha creado para ver toda la problemática de las comunidades indígenas amazónicas y campesinas, pero realmente no está cumpliendo con esta función a pesar que oficialmente está representando a los pueblos indígenas. Ellos son los voceros que pueden llevar las necesidades de las comunidades indígenas tanto amazónicas, campesinas y afroperuanos, pero no lo están cumpliendo, no están cumpliendo sus funciones. Es decir, están más comprometidos con el Estado, están trabajando por el Estado pero no se dedican a trabajar con los pueblos indígenas.” (N9-I)

Otro de los entrevistados es de la opinión que la aludida institución fue creada «para no funcionar»¹⁴⁸ ya que la reunión de todos los miembros de su directorio no fue viable debido a lo diverso de su composición:

“Entonces, instituciones como INDEPA que es el organismo que debería establecer el diálogo, permitir el contacto, escuchar las demandas de los pueblos nativos, es una organización, pero se lo juro, si usted revisa su ley de creación, bueno no tienen un manual de funciones, pero está hecha para no funcionar. Tiene un Directorio de 23 personas, representan a toda la zona del país, es imposible que se reúnan, no tienen presupuesto sino para hacer algún tallercito [...] La única acción destacada del INDEPA durante el desenvolvimiento de Bagua fue tratar de crear una organización paralela a AIDSESEP y a CONAP¹⁴⁹ que eran las dos organizaciones más representativas [...]” (L6-A)

2.2.3. *La Mesa de Concertación.*

La Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza fue creada en enero del 2001¹⁵⁰, como un espacio destinado a emprender acciones inmediatas de alcance nacional para el mayor aprovechamiento de los recursos del Estado, de la cooperación técnica y del sector privado. De esta forma, se creó un espacio que reúne a las instituciones del Estado y la sociedad civil que tienen como razón de ser concertar respecto a la forma más transparente, justa y eficiente de enfrentar la pobreza en las diversas zonas del Perú. (MESA DE CONCERTACIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA, 2006)

Las mesas de concertación en sus diversas instancias, nacional, regional, provincial o distrital, son integradas por representantes de los diversos estamentos del Estado y de la

¹⁴⁸ A fin de analizar mejor la opinión de este entrevistados se repite parte de la respuesta contenida en el Capítulo II

¹⁴⁹ La CONAP, Confederación Nacional de Comunidades Amazónicas del Perú, es una organización representativa indígena de índole nacional, constituida el 15 de mayo de 1987. Se conformó con 25 federaciones y 390 delegados.

¹⁵⁰ Este espacio de diálogo se creó mediante Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH de fecha 19 de enero del 2001.

sociedad civil. Tales como, municipalidades, ministerio de salud, educación, otros ministerios y programas presentes en las zonas donde se ubican las mesas, sub prefecto, tenientes gobernadores; igualmente, organizaciones sociales de campesinos y comunidades nativas, organizaciones sociales de mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, organizaciones sociales y de defensa, iglesias presentes en la localidad, ONG's, entre otras.

Entre sus objetivos está concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con énfasis en las culturas autóctonas del país. La referida mesa cuenta con una estructura descentralizada e instancias de nivel nacional, regional y local -distrital y provincial-. En la visita que realizamos a Santa María de Nieva, nos encontramos con indígenas e integrantes de la sociedad civil que hicieron referencia a la mesa de concertación como espacio de participación.

El objetivo de este espacio fue confirmado por un integrante de la sociedad civil:

“Lo que se trata de hacer ahora [...] a través de la Mesa de concertación, es tratar de unir a todas las instituciones públicas, organizaciones de base y todo para que en función del Plan de Desarrollo Concertado de Condorcanqui, por ejemplo hacer planes que desde diferentes frentes vayamos encarando problemas sustanciales de la provincia. [...]”(N6-SC)

Un entrevistado indígena refirió que la mesa de concertación es un espacio de debate previo y facilita la participación indígena a nivel municipal y regional:

“Actualmente tenemos mesa de concertación, conformamos la mesa de concertación, donde participan la mayoría de las comunidades, proponen sus proyectos, sus necesidades cada comunidad, cada centro poblado. Entonces, desde allí se discute a ver si es necesario esto o no es necesario esto, entonces se consolida y forma el presupuesto participativo; hasta ahora venimos trabajando de esa forma. Entonces, eso ha podido apoyarnos como la incidencia política en el municipio y a nivel regional [...]” (H1-I)

La presencia indígena en la Mesa de Concertación de Nieva mayormente está garantizada por los indígenas que trabajan en instituciones estatales, tal como lo refirió la Presidenta de la Mesa de Concertación:

“Hemos procurado tener siempre presencia indígena. Cuando hemos tenido Asambleas Generales hemos llamado también a representantes de las organizaciones indígenas. Tengo que reconocer que aquí tanto la Mesa Provincial como el Comité Ejecutivo está formado por un representante de cada una de las instituciones, pues priman las instituciones, aunque dentro de las instituciones también los hay quienes son nativos porque ahora mismo el Director de la Agencia Agraria es nativo, el Director de SERNANP¹⁵¹ es nativo, [...], el Alcalde es nativo. El comité ejecutivo que es el que se reúne para ver lo que hacemos, está formado por un representante de cada una de las instituciones. En la medida de que las instituciones están representadas por nativos o delegan a un nativo entonces allí hay más presencia, pero siempre hemos procurado de que hubiese algún nativo en la mesa de concertación.” (N7-SC)

Por otro lado, un integrante de la sociedad civil advirtió la debilidad de la participación indígena en Nieva. A la vez corroboró lo manifestado por la Presidenta de la

¹⁵¹ Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Mesa de Concertación, en el sentido de que solo los indígenas representantes de instituciones públicas participan en las reuniones de la Mesa de Concertación, situación que no favorece al pueblo indígena pues estos son portadores de los planes y programas estatales, mas no de los intereses de los indígenas:

“Aquí, en Nieva, podemos decir que es más frágil lo de la participación porque yo he estado en la Mesa de Concertación [...] Cuando hay presupuesto participativo quienes vienen, no vienen las organizaciones indígenas, no vienen las autoridades indígenas, vienen las autoridades indígenas que están en puestos de instituciones del Estado [...] lamentablemente, los que están en los puestos del Estado no tienen presente la agenda indígena que es un problema también, es lo que yo leo en mí, poca participación.” (N5-SC)

En la línea de la presidenta de la Mesa de Concertación, un entrevistado reveló que a pesar de los avances en la inclusión de indígenas en la Mesa de Concertación, por cuestiones económicas la presencia de representantes de las organizaciones es débil:

“[...] Eso lo estamos haciendo, estamos trabajando en ello, el proceso es lento pero por lo menos allí nos sentamos, aunque todavía la participación indígena en esas instancias es muy débil, eso más que todo por la falta de recursos, porque eso implica traer dirigentes indígenas o líderes desde las comunidades; significa presupuesto y la Mesa no tiene ni un sol, es voluntad nada más, voluntad para querer hacer las cosas y trabajar, hacer incidencia más que todo. Eso creo que es algo que puede ser un espacio importante.” (N6-SC)

Uno de los entrevistados indígenas se refirió a las ventajas y desventajas de la Mesa de Concertación:

“Desventaja, es que muchas veces las comunidades dejan aprobando pero al final [...] el Alcalde o la gerencia que ejecuta cambian el programa y no respetan la propuesta del pueblo. Ventaja, es que se cumple de repente el 25% de las propuestas de las comunidades”. (H1-I)

Conjuntamente con de lo expuesto, el ejercicio del derecho a la participación está en vinculado a factores culturales, como se verá a continuación.

2.2.4. En concreto ¿por qué no funcionan los mecanismos de participación?

De acuerdo con las palabras de un líder indígena, en primer lugar: no existe un documento acorde con los principios y conocimientos ancestrales que sirva como referente para la actuación de los pueblos indígenas y que haya sido elaborado por los propios indígenas y en las comunidades indígenas, como se aprecia en la respuesta anterior. En segundo lugar: los planes y estrategias vigentes no incluyen la protección de los principios indígenas tales como: defensa de su territorio, defensa de determinados valores ecológicos y otros que los indígenas consideran básicos para su vida y desenvolvimiento. Por lo tanto, si los planes y estrategias elaborados por el Estado no responden a las expectativas que manifiestan tener los pueblos indígenas, los mecanismos de participación implementados en base a estos planes devienen en ineficaces.

Es oportuno señalar que según un entrevistado, a partir de los acontecimientos del 5 de junio del 2009 se generó un cambio consistente en algunas nuevas concepciones y actitudes de los indígenas en la organización de sus comunidades, siendo prioritario en ello el sentir y pensar del indígena, siendo que los actores externos serán considerados en la medida en que fortalezcan y respeten la esencia de los pueblos indígenas.

“Pero no hay ningún plan específico que diga así debemos trabajar con los indígenas. Poco trabajos ha habido, pero no incluyen los principios del pueblo indígena. Ahora quieren implementar la participación ciudadana [...] Pero nosotros no funcionamos con esos documentos porque nosotros tenemos nuestros principios como indígenas, principios que no están incluidos en los programas del Estado, como el derecho a la tierra y nuestra vivencia. Todos esos aspectos se están reforzando bastante porque ya hay un cambio, este Bagua ya ha dado un paso importante. [...] Por lo tanto, funcionamos nosotros porque nosotros hemos visto cómo nosotros debemos organizarnos en las comunidades. Eso es nuevo, lo que pueden hacer las instituciones o las ONG’s o la iglesia [...] es reforzar esa parte que tenemos, sin meter lo que es nuevo, cuidándolo bien para que realmente el pueblo tenga su propia fuerza.” (N4-I)

Las respuestas de los actores de la investigación no consisten únicamente en críticas a los mecanismos vigentes, sino que hay quienes fueron más allá e hicieron referencia a los cambios que deberían efectuar tanto indígenas como Estado para lograr la participación efectiva de los primeros en la gestión pública, tal como se verá a continuación.

2.3. Nuevas orientaciones del derecho a la participación de los pueblos indígenas.

De las respuestas se desprende que es necesario realizar cambios e incorporar nuevas orientaciones para mejorar el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas. Las nuevas orientaciones deben involucrar tanto a los pueblos indígenas como al Estado.

2.3.1. Nuevas orientaciones de los pueblos indígenas.

Los entrevistados *indígenas* reconocen que es conveniente reorientar sus esfuerzos por asegurar su efectiva y adecuada participación en la gestión del Estado, en los siguientes aspectos:

- **Obtener un mayor número de profesionales universitarios:**
“Nosotros quisiéramos participar si es posible en todo, pero no podemos porque no tenemos profesionales [...]” (N17-I)
- **Contar con representantes en los diversos sectores estatales:**
“[...] el pueblo indígena debe tener representantes en las instancias estatales de alto nivel para que haya un mecanismo que permita elaborar un plan de diálogo. A ver, si el pueblo ashaninka acá está presente, el pueblo shipibo, yo como pueblo awajún y usted como gobierno, decimos cómo queremos planear el camino del diálogo. El pueblo shipibo, el pueblo ashaninka y yo como awajún proponemos de acuerdo a nuestra idiosincrasia, de acuerdo a mi realidad, como piensan los pueblos y usted como gobierno también. Hay consenso en esta mesa, debe haber consenso [...] y se va a

sustentar en la confianza, desde allí se debe iniciar el entendimiento mutuo entre el gobierno y los pueblos indígenas.” (C1-I)

- Uno de los motivos para demandar la presencia de representantes en las diversas instancias del Estado se debe a que los entrevistados indígenas cuestionan las decisiones adoptadas por personas que ignoran la realidad indígena y no reconocen sus valores. Esta actitud de altos funcionarios puede interpretarse como una falta de respeto a los indígenas¹⁵²:

“[...] Qué pasa cuando usted con sus ministros que nunca vio los territorios de los pueblos indígenas, que nunca vio cómo vivimos nosotros, ministro de salud, ministro de educación, ministro de economía que no conocen nuestra realidad, se sientan y planean: esto vamos a hacer, eso está mal [...] un procedimiento de esta forma es una falta de respeto a la cultura indígena.” (C3-I)

- El cuestionamiento también incluye a la metodología que se emplea en las reuniones: debe permitir que todos los líderes y autoridades indígenas puedan participar, sobre todo se debe incidir en la participación de las mujeres¹⁵³:

“[...] Se debería de cambiar la metodología y ser más participativo, que las consultas se hagan en una reunión donde todas las autoridades estén presentes, sobre todo las mujeres líderes o lideresas que también integran las organizaciones femeninas en las comunidades como club de madre, vaso de leche, para que ellas también tengan esa opción de decidir.” (P12-I)

2.3.2. *Nuevas orientaciones en el Estado.*

Para lograr mejoras en el ejercicio del derecho a la participación, los *indígenas* demandan al Estado lo siguiente:

- Ayudar a los indígenas a recuperar su confianza en el Estado y sus gestiones, lo que es importante particularmente ante los lamentables acontecimientos de junio del 2009¹⁵⁴.

Así lo manifestó un indígena que se desempeña como Director de la Agencia Agraria Condorcanqui:

“Tienen que comenzar por devolver la credibilidad y la confianza a los pueblos indígenas [...]. Por eso, lo que queremos, lo que quisiéramos es que el gobierno empiece [...] dando confianza a las comunidades, y que desde allí nazca la participación. No simplemente haya dirigentes que viven en la capital sino por lo menos en el lugar in situ, por lo menos un contacto directo con las comunidades, como quisiera que sea esa la participación que tanto anhelamos”. (N22-I)

- Luego de recuperar la confianza, los indígenas demandan al Estado respeto y diálogo en una relación simétrica:

“Debe haber mucho respeto, una comunicación activa para entendernos ambos, para saber lo que ellos quieren y lo que nosotros queremos, cambiar algunas formas de tratar a la persona, considerarla mejor. Respetarse ambos en una relación basada en la igualdad.” (C2-I)

¹⁵² Sobre el particular también puede verse la opinión de los entrevistados P17-SC y N4-I, contenidas en el apartado 2.2. de este Resultado.

¹⁵³ Si bien este trabajo no aborda centralmente la participación política de las mujeres, hacemos una breve apreciación al respecto en el Resultado 3, porque fue un tema en el que incidieron algunos entrevistados.

¹⁵⁴ Véase Capítulo II, percepción de los entrevistados sobre las protestas indígenas.

- Este respeto debe alcanzar el derecho al territorio, las normas indígenas y la autonomía indígena:

“[...] uno, que respeten nuestro territorio [...]; segundo punto, que las leyes sean para ellos pero nosotros tenemos nuestros propios reglamentos, nuestras propias normas que nosotros aplicamos, eso queremos, que seamos considerados [...]”. (N17-I)

- En relación a lo expuesto, los indígenas también demandan la incorporación de políticas públicas que respeten la autonomía comunal:

“Creo que el Estado Peruano necesita incorporar políticas que garanticen una plena participación para la generación, la creación [...] de territorios indígenas municipales que puedan administrarse dentro de la autonomía comunal. Si eso se declararía como pueblos organizados y que merecen una institucionalización de acuerdo a su realidad, eso permitiría también una adecuada distribución de recursos del país, pero no se da eso. Nosotros, estamos proponiendo desde la diversas organizaciones que se creen Municipios Indígenas en poblaciones donde la mayor población es el pueblo shipibo, ashaninkas, ese reconocimiento podría permitir tener acceso y participación en la estructura del Estado.” (P3-I)

- Una adecuada formación a los indígenas en el manejo de los mecanismos de participación y en los temas que se van a discutir en las reuniones, pues según los indígenas, esta falta de capacitación genera que los indígenas concurren a las reuniones sin el convencimiento de las ventajas que la participación puede proporcionarles¹⁵⁵:

“[...] Pero de alguna manera ellos están participando, falta esa capacitación, esa información de qué manera ellos [*los indígenas*] puedan participar en el gobierno, en el Estado. Pero falta bastante esa información para que sean partícipes. Porque a veces no conocen, se van solamente, solamente escuchan lo que dice el Estado y aprueban, pero falta bastante para sensibilizar sobre ese trabajo, que sepan sus derechos y que sepan de qué manera ellos pueden reclamar esos derechos.” (N1-I)

- Mayor participación a través de las mesas de concertación y presupuestos participativos, es uno de los requerimientos de los indígenas:

“Yo siempre he reclamado que el gobierno debe establecer un mecanismo de gobernabilidad, dando mayor participación democrática de los pueblos indígenas a través de las reuniones de concertación o mesas de concertación y en el presupuesto participativo. Allí los pueblos indígenas tienen que sustentar sus necesidades para que su proyección, su proyecto, sea financiado que tenga su presupuesto aprobado, de esta manera tiene que recibir el apoyo del Estado”. (N19-I)

- Un tema medular en el ejercicio del derecho a la participación es la consulta, en esto coinciden shipibos y awajún:

“[...] Ahora [...] para poder participar nos tienen que incluir, o sea, el Estado tiene que hacer consulta previa, coordinar con las comunidades, con los dirigentes para que puedan también entrar y actuar en nuestro territorio.” (P7-I)

“Un pueblo tiene que decidir lo que quiere hacer y lo que no quiere hacer. Por eso son los conflictos, porque el gobierno no consulta al pueblo sobre lo que quiere hacer en su territorio. De esta forma, el Estado quita el derecho a participar de estos pueblos, entonces hay un desentendimiento en este sentido.” (C2-I)

¹⁵⁵ Sobre el particular, también puede verse la opinión del entrevistado P12 que cuestiona la metodología empleada en las reuniones -ver 2.31. Nuevas orientaciones de los pueblos indígenas en el ejercicio del derecho a la participación-.

“[...] hay un Convenio que [...] es el 169 de la OIT, que están estipuladas las leyes [...] los pueblos indígenas tienen que ser consultados para cualquier actividad que se pueda realizar, pero esto no se está cumpliendo. El mismo Presidente de la República no ha respetado eso cuando ellos tienen que tomar las decisiones, toman las decisiones solos sin consultar a los pueblos indígenas.” (N9-I)

Las nuevas orientaciones del Estado propuestas por la *sociedad civil* las hemos dividido en dos grupos, tomando como criterio su similitud o no con las respuestas brindadas por los actores indígenas. En razón de lo expuesto, el primer grupo lo integran las tres primeras opiniones porque coinciden con algunas respuestas de los actores indígenas, están referidas a la consulta y a la autonomía indígena; el segundo grupo, que vienen a ser la restante, es una observación de un actor de la sociedad civil.

- Al igual que los indígenas, los integrantes de la sociedad civil coinciden que las normas que afecten a los diversos ámbitos de los pueblos indígenas deben ser consultadas, adaptadas a la realidad y respetar el espacio indígena porque son los indígenas los que cuidan el medio ambiente y protegen la diversidad ecológica:

“Que se dicten normas que sean realistas, digamos, y que respeten el espacio indígena que tienen y que indirectamente hacen un trabajo de cuidar ese medio ambiente, esa biodiversidad. Y que antes de dictar una norma legal con relación a la Amazonía tiene que haber una consulta previa a los pueblos indígenas.” (C6-SC)

- En lo que concierne a la consulta en las comunidades respecto a la viabilidad de proyectos que afecta a territorios indígenas, este proceso debe consistir en un acto que va más allá de la simple información. De esta manera la opinión indígena tendrá un impacto en la decisión:

“[...] Por otro lado, está el tema este de que las consultas cuando se realicen no son de carácter informativo, las consultas son para que la población se involucre con el proyecto y acabe dando un asentimiento al proyecto. En ese sentido, la opinión que den los pueblos indígenas es una opinión que tiene un impacto directo en el proyecto, no es solamente una fase informativa del proyecto [...]” (L5-SC)

- El respeto a la jurisdicción indígena reconocida en la Constitución:

“[...] respetar lo que dice la Constitución, la Constitución a ellos les da una jurisdicción especial que muchos juristas tampoco lo entienden así porque dicen que respetar una jurisdicción especial sería como desmembrar la unidad de la nación, crear minis naciones por pueblos y lo que no se entiende es la etno territorialidad. Entonces, solamente se pide el respeto por el área geográfica donde ellos pueden usar libremente su idioma, su identidad, su cultura, pero el Estado lo entiende como un desmembramiento de lo que sería todo su Estado Nación [...]” (P21-SC)

- Mayor presencia del Estado en las zonas indígenas, pero la presencia estatal implica respeto por las costumbres y la autonomía indígena:

“[...] el Estado lo que debe hacer para dar mayor participación al indígena, [...] debe tener más presencia en los pueblos indígenas, respetar sus costumbres, su sistema de vida, [...] ellos se han acostumbrado a ese tipo de vida y levantarse de esa costumbre es allí donde ellos no casi encajan, digamos, en el sistema occidental. Lo que el Estado debe hacer es estar presente en esos territorios

con las leyes constitucionales, hacer ver que ellos son ciudadanos de trabajo pero también respetando sus costumbres.” (C10-SC)

En lo que respecta a las opiniones de las *autoridades* sobre las nuevas orientaciones del Estado en el derecho a la participación de los pueblos indígenas, están organizadas en dos partes, la primera, la conforman la respuesta en la que confluyen los tres actores, es decir la importancia del derecho a la consulta; el segunda, es la opinión de una autoridad.

- Al igual que los actores indígenas y sociedad civil, para las autoridades las nuevas orientaciones del Estado deben incluir mecanismos que permitan a los pueblos indígenas involucrarse en el proceso de consulta respecto a la factibilidad y legitimidad de las correspondientes iniciativas estatales:

“Yo creo que los pueblos indígenas tienen derecho a participar, tienen derecho también a la consulta que no se ha concretado formalmente y que ha generado estos conflictos [...] a veces la terquedad de los gobierno que primero enfrentan y después solucionan. Yo creo que la participación del pueblo indígena debe ser o darse en una forma más amplia para que no lo que pasó en el Baguazo del 5 de junio [...] los gobiernos deben permitir que las leyes que se den en consulta sean flexibles tanto en su concepción y formulación, como también en cuanto a su aplicación, donde el gobierno tenga que decidir si tú no decides.” (N15-A)

Como se aprecia, la autoridad entrevistada considera que la consulta y en general el adecuado ejercicio del derecho a la participación de los indígenas podría prevenir conflictos y mejorar la calidad de los correspondientes proyectos desde una perspectiva intercultural.

- Otro entrevistado insistió en la reapertura del INDEPA -Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos-, como órgano estatal rector de las políticas públicas indígenas. Esta apertura deberá incluir la creación de filiales en el ámbito regional, provincial y distrital. De lo contrario, el Estado va a tomar medidas sin considerar adecuadamente los intereses de las comunidades indígenas:

“[...] el INDEPA [...] sería bueno reabrirlo, y en los tres niveles, no sólo el gobierno nacional sino también a nivel regional y local. La reapertura del INDEPA debe involucrar la participación directa los representantes indígenas. Si no, el Estado va a seguir tomando decisiones sin mirar aquí y cómo.” (L3-A)

Hemos dejado para el final el punto concurrente entre los referentes normativos de la participación de los pueblos indígenas y dos de los entrevistados, nos estamos refiriendo a la ciudadanía intercultural y al diálogo intercultural, ambos son factores necesarios para lograr la participación efectiva de los pueblos indígenas. Sobre el particular, un

entrevistado de la sociedad civil, integrante de una de las mesas de diálogo¹⁵⁶, manifestó que la condición necesaria para el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas en la gestión pública del Estado es que indígenas y no indígenas se acepten, reconociendo que deben dialogar a partir de culturas diferentes:

“Nosotros [...] participamos en una mesa de interculturalidad, donde se ha tratado bastante este tema de los pueblos indígenas y lo que levanta el tema de esta mesa de interculturalidad es el diálogo intercultural [...] qué es el diálogo intercultural, primero que los dos agentes que están en diálogo se reconozcan y se acepten que tienen diferentes culturas, y traten de tener un conocimiento básico de los parámetros centrales que guían cada cultura a efectos de ponerse de acuerdo en cómo van a dialogar, considerando que hay que respetar tanto la cultura que se podría considerar dominante, porque es la que está operando el sistema legal y político, como las otras culturas que operan en determinados territorios con plena vigencia y legitimidad [...] Consideramos que justamente en el tema Bagua, en el tema de todos los conflictos de Bagua, el Estado Peruano ha mostrado una gran ausencia de enfoque de interculturalidad, no hay una noción de que hay un fenómeno de interculturalidad que tiene que ser abordado y el solo hecho que se desconozca que las poblaciones hablen en su idioma original, eso ya de por sí demuestra que hay una dejadez total en el tema [...]” (L5-SC)

Pero no es suficiente el diálogo intercultural, también hay que tener presente la identidad compleja de los pueblos indígenas peruanos. En la respuesta que citamos a continuación, un indígena alude a su derecho a conservar su derecho consuetudinario y ejercer su derecho constitucional:

“Nosotros tenemos nuestro derecho consuetudinario, pero no nos olvidamos que también nosotros tenemos una Constitución que dice: «derecho del pueblo indígena». Como indígenas queremos mantener los dos, para de esa forma sentirnos indígenas y peruanos”. (N14-I)

Si estas son las nuevas concepciones referentes al derecho a la participación de los pueblos indígenas que inciden en la gestión del Estado, entonces, nos toca analizar cómo los actores de esta investigación conceptúan al derecho a la participación.

2.4. Cómo definen los actores de la investigación el derecho a la participación.

Un pilar sustancial para entender cómo desean los indígenas participar en la gestión pública del Estado, es saber cómo conciben los actores de esta investigación, especialmente los indígenas, el derecho a la participación.

Un actor indígena define la participación como un principio rector:

“El derecho a la participación [...] debe ser un principio que debe regir, si hablamos de todo lo que es el Estado, por lo tanto, nos concierne también a nosotros como parte del pueblo [...]. Hablando de la política de inclusión del nuevo Presidente¹⁵⁷, pienso de que es hora de que nosotros también tengamos espacio dentro de las decisiones del Estado Peruano porque somos ciudadanos también [...] El Estado debería facilitar cierto mecanismo para que nosotros también podamos, a través de espacios de diálogo, diseñar nuestras propuestas, sobre todo lo que es enfocado en área de educación, en área de salud, [...] medio ambiente, incluyendo también la problemática de la alimentación, factor importante en el desarrollo de nuestro pueblo.” (P5-I)

¹⁵⁶ Véase Contexto socio político.

¹⁵⁷ Se refiere al Presidente Humala.

Tanto un entrevistado de la sociedad civil como un indígena, son de la opinión que el derecho a la participación es un derecho fundamental que permite a los pueblos indígenas como sujetos colectivos representados por sus organizaciones, relacionarse con el Estado y con otras instituciones públicas no estatales:

“[...] es un derecho fundamental, es necesario que las organizaciones cada vez más participen de todos los espacios que se presentan. Organizaciones que no participan [...] probablemente no podría conseguir significativas ayudas del Estado, por otro lado, también se perdería la posibilidad de poder relacionarse con otras instituciones que están fuera del Estado.” (P17-SC)

“[...] los pueblos indígenas también deben tener derecho a participar en la toma de decisiones, el Gobierno tiene que establecer un mecanismo de coordinación, de concertación y concertar con los dirigentes, con los líderes y lideresas que representan a los pueblos indígenas para que ellos también participen y expongan sus inquietudes, sus aspiraciones, sus necesidades, para que de esa manera los pueblos indígenas que se encuentran en una zona de difícil comunicación, en una zona inhóspita [...] también tengan apoyo directo y también reciban los servicios básicos del Estado [...]” (N19-I)

Antes de continuar con el análisis de la siguiente respuesta, insistimos en lo siguiente: hay opiniones discrepantes, como por ejemplo tres actores sostienen que el derecho a la participación no solo está consagrado como norma jurídica a favor de los indígenas, sino que también tiene un origen ancestral.

Sin perjuicio de esta concepción, otros actores de esta investigación sostienen que el concepto que tenemos hoy sobre participación nació durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado con la promulgación de la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva¹⁵⁸.

Así un actor shipibo, define a la participación como un derecho ancestral. Empero reconoce que la participación en las instancias del Estado ha sido muy escasa:

“Es un derecho que no corresponde solamente por ley, [...] es un derecho ancestral que siempre hemos esperado, a pesar que hemos tenido poca participación en algunas instancias. Sin embargo, consideramos de que ahora es la oportunidad que tenemos para que toda la población tenga la oportunidad de decidir, también de decir la forma como se tiene que implementar el tema de salud y también otros aspectos dentro de su territorio comunal o en su comunidad.” (P12-I)

En la misma línea del entrevistado anterior, un líder indígena awajún, que se desempeña como autoridad estatal, sostiene que la participación al interior de las comunidades indígenas y poblaciones indígenas es consustancial a estas organizaciones e inherente a la idiosincrasia de los indígenas:

“Es algo innato, eso es nato [...] ahora el problema ahora es cómo se hace para efectivizar la participación. Los indígenas, nosotros como comunidades y poblaciones indígenas, es nato de nosotros participar de los procesos, pero procesos que sean auténticamente participativos.” (C4-I)

Un integrante de la sociedad civil tiene una opinión similar a las dos opiniones citadas previamente, ya que vincula la participación, como una práctica ancestral, con la

¹⁵⁸ Véase Capítulo I, asimismo, en el siguiente resultado se tratará este tema con mayor detenimiento-. Reiteramos que para estos efectos hay que tener presente la explicación sobre las organizaciones indígenas contenidas en apartado 2.1. de este Resultado.

defensa de su territorio y de sus intereses; y por otro lado, incluye el derecho a ser consultado cuando se trate de otorgar en concesión territorios indígenas¹⁵⁹:

“Lo entendemos desde dos puntos de vista, desde la cosmovisión de los pueblos: que es el derecho ancestral que ellos tienen sobre su territorio y a que toda medida que les pueda afectar se les consulte antes de tomar decisiones sobre el área que ellos ocupan. Y desde el punto de vista legal: [...] vemos a la consulta como un mecanismo previo al otorgamiento de concesiones hidrocarburíferas y forestales.” (P21-SC)

Visto desde otra perspectiva, un actor indígena concibe el derecho a la participación como un deber-derecho, enfocado en la realidad comunal indígena:

“Yo entiendo por derecho a la participación que muchas veces el pueblo indígena debe lograr y contribuir a que se dé la solución a sus problemas, digamos de un sector. Por ejemplo, si en una comunidad hay un problema [...] de salud, esta autoridad, esta persona, debe contribuir para que el Estado con personal capacitado, con recursos suficientes atienda esta necesidad, yo creo que esa comunicación que debe haber. Entre tanto, entre los que están en las comunidades y los que están en el gobierno, haya una especie de nexo. Yo creo que por ese lado estamos logrando de ayudar, de participar activamente en la comunidad [...]” (P15-I)

El valor utilitario del derecho a la participación es destacado por los tres grupos de actores de esta investigación:

- Es un derecho que permite a los indígenas expresarse, integrarse, establecer alianzas, formular reclamos al Estado y llegar a consensos:

“Es el derecho que nos permite dar a conocer nuestros reclamos y nuestras necesidades humanas, los problemas que tenemos.” (H15-I)

“Es un derecho ganado de poder expresarse, de poder comunicarse, interactuar con los demás, con el mismo gobierno, ponerse de acuerdo, concertar”. (N16-A)
- Para un actor de la sociedad civil, la participación es una motivación para ver o enfocar la realidad desde diferentes ángulos, con la perspectiva de que surjan acuerdos en base a consensos.

“[...] es el espacio para escucharse, para saber que la realidad se ve desde diferentes perspectivas, pero después que surjan consensos, que surjan acuerdos.” (N5-SC)
- Para un actor indígena es utilitario porque evita conflictos y les permite lograr los objetivos que se proponen en cuanto a su desarrollo:

“[...] Estamos avanzando y para eso es importante el derecho a la participación. Si no participamos no decidimos, si no hay decisión hay conflicto, si hay conflicto hay atraso en el desarrollo [...]” (C1-I)
- La utilidad de la participación abarca también la superación de los inevitables problemas económicos¹⁶⁰, relacionados con el desarrollo de las comunidades indígenas:

¹⁵⁹ Más información al respecto se desarrollará en el Resultado 3.

¹⁶⁰ En muchas entrevistas los actores nos han hecho saber su preocupación derivada de su precaria situación económica, pero por razones de limitación de espacio, en este trabajo nos referiremos solamente a algunos aspectos económicos vinculados con la participación.

“Nosotros quisiéramos participar en los temas de carácter general [...] quisiéramos que nos hicieran caso en lo que para nosotros son las cosas esenciales, como por ejemplo la inversión en infraestructura vial que hace tanta falta. Allá en las regiones indígenas no hay carreteras, los caminos que hay son caminos en muy mal estados y casi intransitables. Eso impide que nosotros podamos sacar nuestros productos y comercializar nuestros productos en las ciudades [...]” (N29-I)

Opinión similar brindó una autoridad limeña:

“La participación también está relacionada a las actividades económicas que ellos van viendo como una posibilidad también de mejorar no solamente su nivel de ingresos económico sino su interacción con otras personas, con otros niveles de realización.” (L7-A)

- La utilidad de la participación radica en que permite a los indígenas reforzar su autenticidad y defender su identidad, en esto coinciden un indígena y una autoridad:

“La participación es muy importante porque de esa manera fortalecemos nuestra condición de pueblo indígena, sea donde sea, en la parte política o en la vida social [...]” (N18-I)

“[...] lo defino como una manera de integrarse, de buscar alianzas, estrategias para poder mejorar la calidad de vida, en su comunidad, en el pueblo”. (N23-A)

- Para un integrante de la sociedad civil, Presidente de la Cámara de Comercio, Agricultura e Industria de Amazonas, la utilidad de la participación radica en que es un medio que les permite defender su territorio

“Considero que es muy importante la participación de los pueblos indígenas ya que ellos ocupan un territorio muy importante dentro de la Región Amazonas y sobre todo dentro de la región selva o de la Amazonía. Ellos ocupan un espacio muy importante y se distinguen también por una actitud muy importante, en el sentido de defender su biodiversidad, a través del medio ambiente que ellos tratan de conservar y que muchas veces pueden ser afectados o vienen siendo afectados a través de la explotación de recursos naturales, como la deforestación del bosque, así como la explotación minera. [...]” (C6-SC)

Para otra de las autoridades entrevistadas, el ejercicio del derecho a la participación es una oportunidad para los indígenas:

“Oportunidad importante para ellos porque, desde mi punto de vista, siempre se han sentido desplazados.” (H10-A)

Una entrevistada de la sociedad civil diferenció las dimensiones interna y externa del derecho a la participación de los pueblos indígenas¹⁶¹:

“Entiendo que si los pueblos indígenas están integrados en un país son como cualquiera del país que tiene que participar en todas las decisiones, sobre todo en lo que atañe a ellos mismos, [...] Creo que tienen derecho a participar en la vida del país porque si vivimos en un país, parto del Perú pluricultural, pues el país tiene que aceptar todas las culturas y los pueblos indígenas [...]. Luego considero que deben participar [...] sobre todo en los destinos de su propio pueblo, de su propia cultura, de su propio medio [...]” (S7-SC)

Dos de las definiciones del derecho a la participación coinciden en que este debe incluir el respeto a las organizaciones indígenas:

¹⁶¹ El presente trabajo incluye ambas dimensiones, véase 2.3.3. Dimensiones y procesos un esquema para la investigación.

“Más que la participación solamente en niveles de gobierno, que es parte de ese derecho, es también un derecho de reconocimiento de derechos propios, de organización propia, de administración de justicia y eso incorporado a la gestión pública. Cómo el ejercicio del derecho a la participación considera la organización indígena, es decir, la toma de decisiones, sus interés dentro de la gestión pública, que no sean sistemas paralelos, luego por supuesto cómo esos interés se gestionan y se representan con los representantes de los niveles de gobierno. Pero más que solamente obedecer a las reglas que vienen de arriba cómo esos mecanismos de participación recogen lo propio con lo oficial, como se construye un modelo intercultural de participación y que enriquecería ambas partes al país en sus sistema y a los pueblos indígenas también con lo propio.” (L2-SC)

Sin perjuicio de lo expuesto, esta opinión incluye un tercer aspecto, el deber del Estado de reconocer el derecho interno de los pueblos indígenas a la participación a la manera como lo conciben.

“Con respecto al derecho a la participación, nosotros siempre estamos luchando por su implementación, por nuestro autogobierno, por nuestra determinación como pueblo y como nación. Y dentro de este espacio desarrollar los conocimientos tradicionales que existen en muchos niveles, además buscar la mejor manera de perfeccionar y tecnificar los conocimientos ancestrales sea en la cuestión de arquitectura, de la medicina de derechos legales, etc. [...] Por eso es que [...] nosotros estamos buscando la forma de como participar activamente como miembro de Estado o como peruano y que se nos dé ese espacio de gobierno [...]” (P20-I)

Dentro de este grupo, se encontraron algunas opiniones vinculadas con la definición de efectividad de los mecanismos de participación¹⁶²:

- Pero lo más importante es que la decisión sea adoptada por los indígenas, en esto coinciden autoridades entrevistadas e indígenas:

“Que ellos mismos tengan la oportunidad de decidir, de implementar una política, una estrategia, en cualquier institución, en cualquier ámbito de salud, de educación, del medio ambiente, del desarrollo que ellos puedan tomar esas decisiones que favorezcan al colectivo.” (C7-A)

“La posibilidad de estar presente en la toma de decisiones en todos aquellos aspectos que estén vinculados a su propio desarrollo, en aquellos aspectos que estén vinculados al manejo de sus recursos y de su territorio y fundamentalmente en esos mecanismos que posibiliten a su vez que ellos se incorporen dentro de una vida inclusiva pero respetuosa de la diversidad”. (L3-A)

“La participación de los pueblos indígenas es importante, su decisión es necesaria [...] Es necesaria la participación para que una decisión sea buena y concreta.” (C1-I)

“[...] La posibilidad de que los pueblos indígenas puedan involucrarse en los procesos de toma de decisiones, eso es básico, ahora ese es el fin, lo que debe buscarse son los mecanismos que permitan esas oportunidades y que las viabilicen.” (L4-A)

“El derecho a la participación entiendo yo que inicia por un diálogo responsable y prudente donde los pueblos indígenas tienen que tomar decisiones, eso para nosotros es participación porque no solamente es ir a sentarse, que nos inviten a estar sentados, no hablar y no decir nada sino dialogar en forma concertada y tomar decisiones en esa participación. Eso entiendo como participación”. (N24-I)

“Que ellos tengan acceso a la toma de decisiones, que a ellos les den la oportunidad de involucrarse en los proyectos de inversión, no solo darles la oportunidad a grandes empresas para participar en la ejecución de obras en las comunidades indígenas, sino también darles oportunidad a los indígenas, pues a

¹⁶² Véase apartado 2.6. de este Resultado.

pesar del poco conocimiento que tienen están deseosos de trabajar por el desarrollo de su pueblo”. (N10-A)

Un actor indígena encuadró el ejercicio del derecho a la participación en el marco estatal, indicando que la participación indígena debe incluir temas de educación, salud, desarrollo comunitario y sostenible y respetar la libertad de los indígenas y no indígenas.

“La participación de los pueblos indígenas, dentro de un gobierno en el que estamos, implica que nosotros tenemos que estar inmersos en esa participación a nivel educativo, a nivel de salud, a nivel de desarrollo comunitario y de desarrollo sostenible, entendido este como el desarrollo armonioso de los aspectos económicos, sociales y del medio ambiente. En la práctica de la participación, nosotros mantenemos nuestra libertad pero dentro de esa libertad tiene que haber mucha equidad de trabajo entre ellos de la sociedad occidental y nosotros de sociedad oriental en este lado.” (N4-I)

2.5. Condiciones de la Participación.

Algunos de los actores de la investigación en sus respuestas no definieron el derecho a la participación, sino señalaron algunas condiciones y características que debe reunir la participación *per se*, tales como:

Según un indígena, una de las condiciones necesarias para ejercitar adecuadamente la participación es que el Estado incluya las necesidades de las comunidades indígenas en las políticas y acciones correspondientes:

“Creo que deberíamos discutir primero la institucionalidad de la participación ante el Estado. Esa institucionalidad en la estructura del Estado permitiría que las políticas o los planes de desarrollo se orienten de acuerdo a las necesidades e inquietudes de los integrantes de las comunidades indígenas. Si nosotros como actores de la sociedad peruana, de un Estado Nación no estamos presentes donde toman decisiones esto es bastante incoherente [...]” (P3-I)

Acorde con la opinión del entrevistado anterior P3-I, otros actores demandan la implementación de una participación genuina de los pueblos indígenas en la gestión del Estado Peruano; coinciden con este criterio un indígena, un integrante de la sociedad civil y una autoridad pues son de la opinión que el ejercicio de este derecho es limitado:

“Este es un tema del que siempre se ha hablado a lo largo y ancho de todo este territorio y de las comunidades indígenas. Pero, a pesar de encontrarnos en un país democrático como es el Perú muchas veces ese derecho ha sido limitado. Esos derechos que realmente deberían ponerse en práctica y no se viene haciendo eso, o sea, es lindo llevar en la teoría y decir la participación, los derechos de las comunidades indígenas a participar con plenitud, pero muchas veces no se viene cumpliendo a pesar de que vivimos en un país netamente democrático como se ha pregonado a lo largo y ancho de estos tres períodos que estamos viviendo desde el año 90”. (N22-I)

“[...] es un tema que pocas veces se ha tratado con la debida profundidad en los diferentes niveles de decisión política [...]”. (C5-A)

Siguiendo la línea de los anteriores entrevistados, el Jefe de la Unidad de Consulta del INDEPA es de la opinión que la participación indígena debería formar parte de la política del Estado e incluir la toma de decisiones y la gestión de los recursos:

“En el caso de lo que es la participación lo que más bien se ha trabajado es que el Estado pueda contar con políticas específicas relacionadas a los pueblos indígenas, eso está en proceso. Como

parte de esta política de Estado, también deberían de incorporarse elementos relacionados a cómo se participa directamente, no solamente en espacios de toma de decisión sino en la administración de los recursos.” (L7-A)

Para complementar las condiciones de la participación, otra de las autoridades entrevistadas sostiene que, la participación de los pueblos indígenas debe ir acompañada de un mecanismo de control político, particularmente cuando se trata de instancias y decisiones de mayor trascendencia:

“[...] Y creo que lo que exigen es un sistema en el cual no solamente tengan más participación sino como en general un pueblo [...] una especie de control sobre el poder [...].” (L1-A)

Por otro lado, un integrante de sociedad civil, refiere que la participación debe ir acompañada de un reconocimiento de los correspondientes acuerdos tomados por ambas partes para llegar a los mejores resultados de gestión. De lo contrario, se prescindiría de la legitimidad de los procesos de participación:

“La participación tiene que ir con un reconocimiento, con un compromiso. Es decir, tú participas, planteas y eso tiene que llegar a unos resultados de gestión [...] si no estás quitando toda legitimidad a los procesos de participación, de diálogo, si no hay un compromiso serio [...].” (L2-SC)

Según un integrante de la sociedad civil, la aplicación del Convenio N° 169 de la OIT:

“Allí está el tema del convenio 169 de la OIT. Amnistía Internacional ya ha señalado que el Perú ha suscrito el convenio 169 de la OIT, consecuentemente tiene que cumplirlo. De acuerdo a la legislación peruana los tratados internacionales forman parte del sistema jurídico peruano, no necesitan ni siquiera una ley para adaptarlo [...] sino que ya el tratado 169 forma parte del sistema jurídico peruano. En base a este principio, hay que aplicar el convenio mencionado, cualquier Juez que se recurriera ante él tendría que aplicar el Convenio 169 porque forma parte de nuestro sistema jurídico [...].” (L5-SC)

Al hilo de las entrevistas comentadas, se presentan situaciones que no se pueden ocultar como los casos en los cuales la participación se concreta a consecuencia de un estímulo económico, así lo refirió un integrante de la sociedad civil:

“Por varios lados hay que analizar este derecho porque muchas veces los hacemos que participen a ellos sólo por justificar por ejemplo la consulta pública para las petroleras, eso se hace para tener una fotografía y justificar que se les consultó. Por otro lado, hay muchas convocatorias de diversas organizaciones indígenas ORAU, e inclusive van a las comunidades y les dicen a los indígenas que se les va a pagar para que asistan, si no dejan de asistir a las reuniones.” (P14-SC)

Para dar por concluido este resultado es necesario conocer la opinión de los indígenas sobre efectividad de los mecanismos de participación.

2.6. Presupuestos que posibilitan la efectividad de los mecanismos de participación.

En este resultado solo se analizará la efectividad desde una perspectiva general. El análisis en relación con la efectividad de algunos mecanismos en concreto se hará en los resultados 3, 4 y 5.

Según los actores los presupuestos necesarios lograr la efectividad de los mecanismos son los siguientes:

Tal como lo sostuvieron los actores de la investigación al definir el derecho a la participación, los indígenas demandan ser considerados como parte del problema:

“[...] Efectivo, cuando nos llaman para que seamos parte del problema, no simplemente ir a escuchar cómo se ha gastado el dinero sino ser parte del problema, ser parte de la inversión, del presupuesto [...]” (P20-I)

Para ser considerados parte del problema, los indígenas piden que quienes participen en la implementación y en la toma de la decisión sean indígenas. Las razones para hacer este pedido son: las personas que implementan los espacios de participación desconocen la diversidad peruana, en este caso en concreto la indígena; esto genera que las perspectivas que tengan estas personas influyan en las decisiones que se adopten:

“Muchas veces yo creo que habría que ver quiénes participan en la implementación de ese mecanismo, para que los pueblos puedan participar y muchas veces quienes participan allí. Porque simplemente teniendo en cuenta que el Perú es un país de muchas culturas y muchas veces quienes implementan ese mecanismo pueden tener un concepto muy sesgado y se implementa medidas [...] sin tener en cuenta las diferentes realidades que tiene el país.” (N22-I)

Los awajún y shipibos insisten en estar presentes en el diseño e implementación de los mecanismos a fin de que estos sean considerados efectivos, rechazando de esta forma los mecanismos impuestos. Estas opiniones que citamos a continuación van en consonancia con las críticas que formularon los actores a los mecanismos vigentes señalados en el apartado 2.3:

“[...] Porque las municipalidades y los gobiernos regionales muchas veces hacen proyectos simplemente para cumplir, como un elefante blanco [...] No queremos eso, queremos que los proyectos sean propuestos, mejorados por los técnicos que las comunidades presenten, porque ellos saben qué es lo que queremos. En cambio, el gobierno de las municipalidades impone como para justificar; para nosotros esa participación, no es participación.” (P20-I)

“Los mecanismos impuestos por el gobierno no aportan a la participación de los pueblos indígenas [...]” (C1-I)

“[...] cuando las autoridades quieren lograr algo parece que tratan de imponer. Entonces, muchas veces los pueblos indígenas siempre han tratado de esquivarse y no decir de verdad lo que ellos sienten [...]” (N22-I)

Como se desprende de las respuestas anteriores y de la siguiente, según los indígenas, los mecanismos diseñados por el Estado, no son considerados como mecanismos de participación. Es más, como se aprecia en la siguiente respuesta, la imposición de decisiones por parte del Estado a los pueblos indígenas genera a veces incongruencias. Y en algunos casos, si bien las decisiones de las autoridades benefician a los indígenas, ellos desean participar en la toma de decisiones:

“[...] cuando se trata de toma de decisiones a veces vienen de afuera, es decir, vienen del más alto nivel y a veces el pueblo contradice porque no sabe, porque nos sorprenden. [...] Sí, claro que es necesario para nosotros pero como pueblo indígena tenemos decisión, tenemos voz [...]” (C2-I)

En concordancia con los anteriores entrevistados, para otro actor indígena el hecho de que los mecanismos hayan sido implementados por el Estado dificulta su adaptación por desconocer la realidad de los pueblos indígenas, de allí la limitada eficacia de estos. Además, advierte, mientras el Estado no comprenda la importancia de las comunidades indígenas y la realidad de los pueblos indígenas, los problemas seguirán sin solución:

“[...] Yo creo que esas cosas que sean participativas o no sean participativas, la cosa es a quiénes o quiénes son partícipes de estos procesos [...] la reunión la haces a tres días de viaje y un nativo, un campesino nunca va a asistir a esa participación [...]. En este sentido, mientras tanto el Estado no comprenda la importancia del rol de las comunidades y de las poblaciones indígenas siempre vamos a tener problemas.” (C4-I)

Las opiniones de los indígenas sobre su participación en la implementación de los mecanismos de participación son respaldadas por la opinión de un integrante de la sociedad civil:

“Yo creo que hay que para crear un mecanismo se debe tener en cuenta la organización propia de los pueblos indígenas, porque si se establecen instancias o mecanismos ajenos el pueblo simplemente no responde. Por ejemplo, ese es nuestro gran problema en la Mesa de Concertación, ellos no ven en la mesa de concertación un espacio que pueden aprovechar, por lo tanto no participan ni les interesa y es un organismo creado por el Estado y que para nosotros, me refiero a los no indígenas, es un espacio válido que puede permitir la participación; lo mismo pasa con Concejo de Coordinación Local. Entonces, hay que ver qué mecanismos y eso hay que ir diseñando también, porque no podemos estar estableciendo una estructura de participación que viene verticalmente sino ver, analizar, conversar con ellos, cómo quieran que fueran los mecanismos e ir construyendo con ellos esos mecanismos, para que sientan que son espacios que ellos los han logrado, que ellos los han ido construyendo por lo tanto hay que validarlos, hay que reconocerlos.” (S6-SC)

El aspecto económico¹⁶³ es un factor que siempre surge cuando se discuten problemas relacionados con la participación y el desarrollo de los pueblos indígenas. Así lo manifestó un entrevistado shipibo:

“[...] Queremos una participación efectiva y que sean los pueblos que participen activamente en la elaboración de los proyectos, de su desarrollo. Ya no necesitamos [...] de los servicios como dádivas, queremos más cuestión económica, [...] para mejorar la producción [...] no solamente vender materia prima, sino nos tienen que enseñen a vender productos con valor agregado, para generar ingresos, potencial económico y ocupar la mano de obra indígena. [...] Estamos pidiendo que se mejore la ley de la participación y que la participación sea más efectiva y que sean las comunidades las que propongan, y nuestras autoridades que están elegidas democráticamente reciban lo mejor [...]” (P20-I)

¹⁶³ Véase nota 160.

En concordancia con el anterior entrevistado, un indígena awajún¹⁶⁴ manifestó interés por el crecimiento económico de su comunidad:

“Nuestra presencia en Lima se debe a que estamos buscando mercado para poder vender nuestros productos a nivel nacional e internacional. Nosotros hemos venido costeando nuestro viaje solos a pesar de que es caro, pero queremos trabajar por nuestra comunidad.” (N29-I)

Por otro lado, según uno de los actores no indígenas, un elemento importante para determinar la efectividad del mecanismo, es cuando este incluya la defensa del territorio habitados por los indígenas. Nótese la distinción que hace el entrevistado¹⁶⁵ cuando precisa: «a mi concepto los mecanismos son eficaces», hace esta aclaración ya que él no es indígena, luego prosigue diciendo, «pero para los indígenas lo importante es la defensa del territorio».

“Hasta ahora estos mecanismos pueden parecer eficaces, sí a mi concepto. Pero lo que los indígenas más protegen es a su territorio, entonces, aparte de ser el mecanismo eficaz este debe incluir la defensa del territorio [...]” (C10-SC)

Una autoridad entrevistada, también vinculó la efectividad de los mecanismos de participación con el derecho al territorio.

“[...] en el caso de los pueblos indígenas tendrá que ver justamente con que la decisión, [...] no va a afectar a sus derechos, como el derecho al territorio, o que esta visión indígena también sea parte de la decisión.” (L4-A)

Para finalizar el acápite sobre efectividad de los mecanismos de participación, nos referiremos a continuación a la opinión crítica de una autoridad entrevistada, quien considera que, pese a la existencia de mecanismos de participación, en el mismo Congreso se discrimina a los parlamentarios indígenas de la sierra peruana en su desenvolvimiento, en sus posiciones, inquietudes, etc. propias de su condición de representante, actitud que se convierte en un elemento que contribuye a la ineficacia de la participación:

“Pero si vemos [...] cómo en el Congreso [...] se trata al indígena que está representando allí a un grupo de la población, por parte de otros representantes, vemos que más allá de que existen mecanismos, te vas a encontrar justamente con estos personajes que tiene unas ideas que no necesariamente aportan a que la participación sea efectiva. Que esté presente la persona allí, pero que le pongan baches o muros por todos lados no va a ser que su ejercicio de la participación sea realmente ejercido como se espera, como lo ejercería cualquier otra persona. Ejemplos hay un montón [...]” (L4-A)

2.7. Resumen y análisis.

¹⁶⁴ Durante nuestra estancia de investigación en la ciudad de Lima, coincidimos con dos líderes indígenas awajún, quienes manifestaron que su estancia en la capital tenía por finalidad realizar gestiones que permitan mejoras económicas a su comunidad. Los testimonios de ambas personas forman parte de este trabajo.

¹⁶⁵ La distinción va en la línea de los sostenido en el 2.2.5. En concreto ¿por qué no funcionan los mecanismos de participación?

De acá en adelante, el acápite de Resumen y análisis contendrá cada uno de los apartados de cada resultado y el contraste de los hallazgos de cada resultado con los indicadores.

Considerando que la población indígena manifiesta interés en participar de la gestión pública, tal como se desprende de las respuestas presentadas; asimismo, a fin de hallar argumentos para sustentar que la concepción de participación desde el punto de vista jurídico dominante es alicorta, por lo tanto debe ser revisado y completado por una orientación más amplia. En razón de lo expuesto, en este resultado se presenta una evaluación de la opinión de los actores sobre su concepción de derecho a la participación.

Si bien desde una perspectiva general, los indígenas manifiestan que no existe una verdadera participación de los pueblos indígenas en la gestión pública del Estado, sin perjuicio de lo expuesto, los indígenas reconocen que sus progresos en ejercicio de este derecho se materializan en la constitución de organizaciones indígenas «modernas», así como la presencia de autoridades indígenas en las diversas instancias estatales, es decir, en el ejercicio de los derechos de asociación y sufragio. En el reconocimiento de los avances en el ejercicio del derecho a la participación, no se aprecia diferencia entre las opiniones de los awajún y shipibos, ni tampoco entre los ámbitos sociopolíticos de Huampami, Nieva y Pucallpa.

En cuanto a la presencia de autoridades indígenas en instancias estatales, se deben a los logros obtenidos mediante el ejercicio del derecho a la participación política, a través de mecanismos de democracia indirecta o representativa. En consecuencia, los actores destacan la presencia de indígenas que se desempeñan como autoridades, tanto a nivel distrital, provincial y regional, estos frutos son reconocidos también por Salmón (2011). En el ámbito nacional, a pesar que el Congreso Peruano lo integran 130 parlamentarios, de los cuales solo uno es indígena de la Amazonía, los actores indígenas perciben este hecho como un avance. Como se verá más adelante, el reconocimiento de estos logros también se aprecia en los Resultados 4 y 5.

Por parte de los actores de la sociedad civil, destacan de manera positiva las intenciones del Estado por lograr avances en el ejercicio del derecho a la participación, como es el caso del Reglamento de Procedimiento para la aplicación del derecho de consulta a los pueblos indígenas para las actividades minero energéticas. Sin embargo, tal como se verá en el Resultado 6, la norma aludida por el entrevistado no fue promulgada por iniciativa del gobierno sino porque AIDSESEP interpuso una demanda de cumplimiento

ante el Tribunal Constitucional. En consecuencia, podría decirse que la emisión de esta norma, además de la intención estatal, contó con la intervención de una organización indígena.

Si bien, en las comunidades indígenas de la sierra peruana constan experiencias satisfactorias en cuanto a la práctica de los mecanismos de participación estatal referidos en este trabajo (ZÁRATE, 2005), no obstante, como se desprende de las respuestas, existen apreciaciones críticas sobre la implementación de las diferentes modalidades de participación de los indígenas de la Amazonía Peruana en la gestión del Estado. En este sentido, vale señalar lo siguiente:

- La Ley de Participación y Control Ciudadano: Las opiniones coinciden en que al ser creada por el Estado desconoce la realidad y es considerada como una imposición a los indígenas, razón por la cual es valorada como deficiente.
- El Consejo Directivo del INDEPA: En consonancia con las respuestas de los entrevistados, las deficiencias del Consejo Directivo del INDEPA también son reconocidas por un órgano estatal. Así de acuerdo con el Informe N° 046-2011-CG-MAG-AG de la Contraloría General del Perú, este órgano no sesiona desde el 2008 a junio del 2010. Por esta razón, la Contraloría considera que el INDEPA no ha contado con su órgano máximo y espacio de concertación con los pueblos indígenas y afroperuanos y los sectores del gobierno para la toma de decisiones. Además, carece de una política nacional de desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos aprobada por el Consejo Directivo.

Además, según Ramón Pajuelo (2007, p. 124), los problemas del INDEPA son: que de los 23 miembros del Consejo Directivo, solo nueve son designados por las organizaciones indígenas; la carencia de presupuesto; y la ausencia de personal idóneo para el desempeño de sus funciones.

Si bien el Consejo Directivo es considerado como un mecanismo que facilitaría la participación indígena, sin embargo, al no cumplir con su función deviene en no efectivo.

- La Mesa de Concertación de la Provincia de Santa María de Nieva: De acuerdo con las opiniones recabadas, este espacio en sus inicios permitió la participación indígena. Al momento de realizar las entrevistas, la presencia de los indígenas representantes de las

comunidades ha disminuido por motivos económicos. No obstante, esta Mesa tiene entre sus integrantes a indígenas que representan a instituciones estatales.

Respecto a la participación en la Mesa de Concertación no se hallaron opiniones de los shipibos. Esto se deba tal vez a que dentro de la circunscripción política en la que están ubicados son un grupo minoritario, razón por la cual nuestros entrevistados no cuentan con experiencias en la práctica de estos mecanismos.

Como se desprende de la opinión de los entrevistados, los actores de esta investigación reconocen la existencia de mecanismos implementados por el Estado Peruano para ejercer el derecho a la participación política; a la vez, hacen referencia a las debilidades de estos.

Contraste de los indicadores con la información empírica.

Tomando como referencia los indicadores propuestos para los procesos de participación en el ámbito externo: a) el grado en que los pueblos indígenas hayan participado en su diseño; y b) si permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que les afecta, desde una dimensión cualitativa y según la perspectiva de los diversos actores, del contenido de las respuestas hallamos lo siguiente:

- Ningún actor refiere que el diseño de los mecanismos comentados contara con la presencia de un representante indígena.
- Solamente un indígena entrevistado manifiesta haber formado parte de la Mesa de Concertación y otro de la Mesa de Diálogo.
- En su mayoría los entrevistados dan a conocer que no están de acuerdo con los mecanismos vigentes porque los consideran una imposición, no respetan los principios de los pueblos indígenas, no obedecen a la forma tradicional de participación indígena, ni tampoco a sus derechos fundamentales como la defensa del territorio, no responde a la realidad de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana.
- No respetan la importancia de las comunidades y poblaciones indígenas.
- Según los actores, la opinión de los indígenas no influye en los resultados de los mecanismos comentados.

En razón de lo expuesto, como ya lo han sostenido algunos investigadores, en la concepción de estos mecanismos el Estado no ha tenido presente la compleja realidad peruana. Pese a esto, se aprecia el notorio interés de los indígenas de la Amazonía por participar en la gestión del Estado a través de los mecanismos vigentes.

Asimismo, sobre los mecanismos de participación hay dos situaciones que deben diferenciarse: a) que los mecanismos vigentes implementados por el Estado son de carácter general, es decir para toda la población, y no funcionan porque no se adaptan a la realidad de los pueblos indígenas; b) otra distinta es la ausencia de políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, la cuales a su vez incluyan la creación de mecanismos de participación adaptados a la idiosincrasia indígena, en cuyo diseño participen indígenas y el Estado, tal como lo disponen los instrumentos internacionales.

Respecto a la primera situación, como lo hemos venido sosteniendo, los mecanismos de participación vigentes no se adaptan a la realidad indígena y devienen en inoperativos.

En lo que concierne a la segunda situación, según Meentzen (2007, p. 161-162)

“Políticas públicas coherentes y articuladas para los pueblos indígenas de mediana duración -que trasciendan los cambios de gobierno- con documentos políticos, estrategias y planes de acción explícitos y oficiales, nunca han existido en el Perú. Bajo ninguno de los gobiernos peruanos hasta la actualidad se ha formulado una política de gobierno para los pueblos indígenas.”

Empero, según lo matiza la autora, el Perú cuenta con una política sectorial de Estado en materia de educación intercultural bilingüe, la cual tuvo su origen en la reforma educativa implementada durante el gobierno militar de Velasco Alvarado en 1972. Esta política atravesó por diversas reformas y aún está vigente -mayor información al respecto se desarrollará en el Resultado 5-. Además, mediante Resolución Ministerial 771-2004/MINSA, se creó la Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas. El órgano responsable de la referida estrategia es el Centro Nacional de Salud Intercultural - CENSI-; forma parte de esta estrategia el Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas 2009 – 2012. Sobre la política nacional de salud, la Responsable de la Estrategia Sanitaria de Salud de los Pueblos Indígenas de la Dirección Regional de Salud de Amazonas manifestó que, han iniciado su trabajo en la Regiones que cuentan con población indígena, en estas zonas están promoviendo el Observatorio de Interculturalidad C7-A. Por lo tanto, existen argumentos para dar cabida a los requerimientos a favor de la implementación de políticas públicas que comprendan a los pueblos indígenas.

Cuando se trate de implementar políticas públicas vinculadas con el ejercicio del derecho a la participación, el Estado debe considerarse lo siguiente:

- Existen opiniones que van en la misma línea de lo sostenido por el Mecanismo de Expertos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (A/HRC/EMRIP/2010/2) y el Relator Especial de los Pueblos Indígenas (A/65/264). Es decir, en la necesidad de

institucionalizar la participación de los pueblos indígenas en la gestión pública del Estado.

- En el Perú, el enfoque de ciudadanía abierto a la diversidad cultural y el diálogo intercultural debe considerar las dos identificaciones que poseen los pueblos indígenas, o sea, no sólo tener presente que se trata de dos o más culturas diferentes, sino que en el caso de los pueblos indígenas se autodefinen como indígenas y peruanos.
- Tanto el enfoque de la ciudadanía abierto a la diversidad cultural como el diálogo intercultural debe tener en cuenta dos vertientes que poseen los indígenas: la consuetudinaria y la estatal.

Además, en la implementación de los mecanismos de participación el Estado debe tener presentes las diversas perspectivas sobre la definición del derecho a la participación, tales como:

- En concordancia con lo dispuesto por los instrumentos internacionales -Convenio 169 y la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas-, un entrevistado considera al derecho a la participación como un principio que debe ser respetado por el Estado y formar parte de una política estatal para el desarrollo del país, toda vez que así los indígenas tendrán un espacio en la gestión pública del Estado.
- Hay quien concibe el derecho a la participación desde el enfoque republicano de ciudadanía, es decir como un deber-derecho, visto desde la perspectiva de una comunidad indígena.
- Muchos de los actores consideran que el derecho a la participación indígena es un derecho instrumental porque les permite ejercer otros derechos como la libertad de expresión, asociación, desarrollo, así como la defensa de sus territorios y lograr mejoras económicas.
- En la misma línea de la Declaración de los Pueblos Indígenas -artículos 4º, 5º, 18º y 19º- y del Mecanismo de Expertos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (A/HRC/EMRIP/2010/2), una entrevistada hizo hincapié en la diferencia de las dimensiones interna y externa de la participación, aunque en general, lo que se ha detectado es, sobre todo, la preocupación por la participación externa. No habrá que olvidar a este respecto lo que indirectamente otros entrevistados señalaron: que la participación externa solo será legítima y adecuada cuando sea continuación de una participación interna auténtica de todos los miembros de las comunidades; y

cuando, el Estado reconozca a los pueblos indígenas el derecho a la participación en su dimensión interna de la manera como ellos la conciben.

- Dos actores, un indígena y una integrante de la sociedad civil, coincidieron al definir el derecho a la participación en términos de los indicadores propuestos por el Relator Especial de los Pueblos Indígenas en la evaluación de los mecanismos de participación (A/65/264). Es decir, respeto por las instituciones indígenas y garantizar una mayor participación de los indígenas en el proceso de definición de la política del Estado y la administración de los programas de gobierno.
- Los indígenas conciben a la participación como:
 - Un principio que debe regir el actuar del Estado, por lo tanto, al ser ellos parte del Estado también les es aplicable este principio.
 - Como un derecho, en el que destaca la dimensión colectiva de la participación¹⁶⁶.
 - Es un deber-derecho enfocado en la realidad comunal.
 - Lo consideran como un derecho ancestral.
 - Es un derecho que tiene un valor utilitario.
 - Ven en el derecho a la participación la posibilidad de estar presente, pero sobre todo, de involucrarse en la toma de decisiones en los asuntos que les afecte.
 - En el marco del ejercicio del derecho a la participación demandan la implementación de su auto gobierno, de su auto determinación como pueblo y como nación, así como, el respeto a la instituciones indígenas.

Tal como lo señalamos en el marco teórico del presente trabajo, un mecanismo de participación será considerado efectivo si permite que los pueblos indígenas influyan en la toma de decisiones, o, dicho en palabras de Verstichel: “[...] effective participation of minorities in public affairs involves those mechanisms that ensure that minority representatives are not only present but also have an influence on the outcome of decision-making process [...]”. (2009, p. 33). En consecuencia, existe similitud entre la definición de «efectividad» de un mecanismo de participación realizado por los indicadores tanto jurídicos como académicos, con las respuestas brindadas por los actores de esta investigación.

Sin perjuicio de lo expuesto, al momento de implementar mecanismos de participación que involucren a los pueblos indígenas se debe tener presente:

¹⁶⁶ Véase ¿Cómo se concibe el derecho a la participación desde este enfoque ciudadano de diversidad cultural? Capítulo I.

- La consulta es un tema sobre el cual se han pronunciado insistentemente los actores de la investigación en sus respuestas.
- El respecto por los valores, la idiosincrasia y los derechos de los pueblos indígenas.

No identificamos algún rasgo relevante que diferencie la opinión de los awajún y los shipibos, sobre la definición del derecho a la participación de los pueblos indígenas y sobre la eficacia de los mecanismos de participación.

Tampoco encontramos diferencia entre la opinión de los indígenas de los ámbitos sociopolíticos de Huampami, Nieva y Pucallpa, en cuanto al contenido de este resultado.

A continuación, pasaremos a realizar el análisis de la participación de los pueblos indígenas en sus dimensiones interna y externa, de acuerdo con el siguiente esquema.

Cuadro N° 10

Esquema de referencia: Dimensiones, ámbitos, procesos e indicadores de la participación indígena.

Dimensiones de la participación		Ámbitos de participación		Procesos de participación	Indicadores	Valor		Norma		Hecho		
						Ética política	Internacional	Nacional	Estado ¿Qué dice y hace?	Sociedad Civil ¿Qué dice y hace?	Indígenas ¿Qué dicen y hacen?	
INTERNA	INDIVIDUAL	Comunal		Asamblea comunal.	La comunidad y las autoridades respetan los procesos de toma de decisiones y los conocimientos tradicionales indígenas, desde una dimensión cualitativa y según la perspectiva de los diversos actores.	R E F E R E N T E	N O R M A T I V O	E M P Í R I C O	Capítulos I y II	Capítulo III Resultados de la Investigación Empírica.		
		Organización Representativa indígena		Al interior de las organizaciones.								
EXTERNA	COLECTIVA	ESTATAL	Gobierno Municipal	Presupuesto participativo.	El grado en que los pueblos indígenas hayan participado en su diseño; y si permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que les afecta, desde una dimensión cualitativa y según la perspectiva de los diversos actores.	R E F E R E N T E	N O R M A T I V O	E M P Í R I C O	Capítulos I y II	Capítulo III Resultados de la Investigación Empírica.		
			Gobierno Regional	Programa de Educación intercultural bilingüe.								
			Gobierno Central	Elaboración del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.								
Elaboración propia.						Articulación entre el Referente Normativo y el Referente Empírico						

3. La participación indígena en las comunidades y en las organizaciones representativas indígenas.

Luego de identificar la concepción sobre el derecho a la participación de los pueblos indígenas que tienen los actores de esta investigación, así como los presupuesto que posibilitan la efectividad desde una perspectiva general, en este resultado nos ocuparemos de la dimensión interna e individual de la participación, que incluye el ejercicio del este derecho en las comunidades y organizaciones indígenas representativas, el rol que desempeñan los Jefes de las Comunidades y los dirigentes en el ejercicio del derecho a la participación; además, de las ventajas y desventajas de la participación interna. Siguiendo la línea del resultado 2, cerraremos este apartado con la descripción de los presupuestos que posibilitan la efectividad de los mecanismos internos de participación.

3.1. Regulación estatal de la participación indígena en la dimensión interna.

Antes de realizar el análisis de este resultado, precisaremos tres aspectos necesarios para contextualizar al lector: la descripción de los procesos de participación que forman parte de este resultado, cómo repercuten las diferencias entre los pueblos indígenas en el ejercicio de su derecho a la participación, así como la relación entre la evolución de las sociedades indígenas y la participación política indígena.

Para efectos del presente trabajo, la dimensión interna la componen los procesos participativos al interior de las comunidades y los procesos participativos al interior de las organizaciones indígenas, es decir, las que denominamos «*organizaciones modernas*» en el Resultado 2.

Los procesos participativos al interior de las comunidades.

Estos procesos se ajustan al contenido de los estatutos y reglamentos internos de las comunidades, los cuales a su vez, están fundamentados, concretados y regulados desde la cosmovisión, mundo de costumbres e instituciones propias de los integrantes de las comunidades; y, paralelamente, regulados desde la perspectiva estatal por la Constitución Política, la Ley y el Reglamento de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, el Código Civil -Sección IV Comunidades Campesinas y Nativas-. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por las normas antes citadas, para que una comunidad indígena sea reconocida como tal por el Estado tiene que estar debidamente

inscrita en los Registros Públicos. En este tipo de procesos participan todos los indígenas que *formalmente* integran una comunidad.

Los procesos participativos al interior de las organizaciones representativas indígenas.

Estos se caracterizan por ser internos respecto a los indígenas ya que solo participan los líderes o dirigentes en representación de las comunidades indígenas; y a la vez, son desbordan a las comunidades porque el ejercicio de este derecho se exterioriza con respecto a la organización básica comunal para materializarse en organizaciones de competencia nacional, regional o local. El funcionamiento y la estructura de estas organizaciones son regulados por la Constitución Política, Código Civil y las normas registrales relativas a las personas jurídicas.

Para efectos de este trabajo, la diversidad cultural intrínseca a los pueblos indígenas es importante, como por ejemplo el idioma y su organización a base de clanes, e inciden en el modo de concebir su participación interna. Estas diferencias son reconocidas por los actores de esta investigación:

“Nosotros como pueblos indígenas en cada uno de los pueblos tenemos diferentes realidades, no es igual el grupo sharanagua, el grupo mashiguenga, el grupo shipibo tiene sus propias costumbres, su propia cultura.” (P1-I)

“Somos muchas caras en el Perú.” (N8-I)

“[...] porque nosotros los jíbaros yo como jíbaro somos muy individualistas y muy de clan, muy patriarcal, muy clanistas, muy familiar [...]” (N26-I)

Esta diferencia es motivo de orgullo para los indígenas¹⁶⁷:

“[...] Porque el Estado Peruano tiene más de 68 nacionalidades, quiere decir 68 culturas, 68 filosofías. Eso hace grande al Perú [...] si son 68 nacionalidades, dime la gran potencia que hay, eso me enorgullece eso es el Estado Peruano, [...] dime la riqueza que tenemos [...] la capacidad de riqueza que tenemos [...]” (N26-I)

Las circunstancias geográficas y sociales en las que vive una parte de un pueblo indígena frente a la otra parte, y frente a otros grupos indígenas, también se manifiesta en el ejercicio del derecho a la participación. De manera tal que, de los dos grupos étnicos que forman parte de esta investigación, quienes ejercen su derecho a la participación en forma *sui generis* son los shipibos, pues al residir, los que fueron entrevistados por nosotros, en

¹⁶⁷ Parte de esta respuesta está contenida en el Resultado 1. Los Pueblos Indígenas y su identificación con el Estado

entorno urbano están en contacto directo con las organizaciones indígenas¹⁶⁸. Para ilustrar esta afirmación, citamos la respuesta de una indígena shipiba a quien se le preguntó respecto a su participación en la comunidad:

“En las comunidades las reuniones participativas se llevan a cabo en la Asamblea Comunal, pero cuando estamos acá, es decir en la ciudad, la participación la realizamos en la organización que es la ORAU¹⁶⁹[...]” (P7-I)

Además, los shipibos residentes en Pucallpa ejercen como indígenas su derecho a la participación en otro tipo de organización, que no es propiamente indígena, como la Comunidad Intercultural Nueva Era¹⁷⁰.

“Bueno para dirigir un asentamiento humano intercultural la Asamblea, órgano integrado por todas las personas que viven en el asentamiento humano, eligen a una autoridad. Además, la Asamblea elige a la Junta Directiva. También tenemos nuestros estatutos, es decir los estatutos del Asentamiento Humano aprobados reunión de la Asamblea.” (P1-I-Líder)

No obstante, los actores shipibos que forman parte de esta investigación también ejercen su derecho a participar al interior de las comunidades pues aún mantienen el vínculo estas¹⁷¹, incluso, en algunos casos se desempeñan como autoridades indígenas, como el Sub Jefe de la Comunidad Flor de Ucayali. Debe tenerse presente que los indígenas amazónicos residentes en las ciudades tienen iguales derechos que los indígenas establecidos en las comunidades y merecen atención acorde con su condición de indígenas (ESPINOZA, 2009).

Asimismo, la diferencia se aprecia en las formas de tradicionales de organización y en la evolución de las sociedades indígenas. Tal es así que cada pueblo indígena de la Amazonía dependiendo de su cultura e historia, así como de la concentración o dispersión de su respectivo asentamiento, tuvo sus formas tradicionales de organización (ALBÓ, 2009). Al respecto, Santos y Barclay (1980) establecieron una tipología de los asentamientos humanos basada en el estudio de las comunidades yanetsha. Tomando como referencia esta tipología, Chirif y García (2007) identificaron los procesos sociales, económicos y políticos que contribuyeron a la formación de lo que hoy denominamos comunidades indígenas. Además, según refieren los investigadores antes citados, se conoce poco sobre la formación de las comunidades nativas, esto se debe tal vez a que estas fueron consideradas como un modelo organizativo tradicional de los pueblos indígenas.

¹⁶⁸ Véase Introducción - Ámbito Geográfico de la Investigación y Capítulo II

¹⁶⁹ Véase nota 141 Resultado N°2.

¹⁷⁰ Véase Capítulo II.

¹⁷¹ Situación similar se presentó en la investigación de Vargas (2005), quien constató que algunos shipibos residentes en Pucallpa continúan siendo miembros sus respectivas comunidades.

Para efectos de este trabajo, nos limitaremos a hacer un esbozo que incluye solamente la evolución de la sociedad indígenas que forman parte de esta investigación, a fin de comprender cómo las organizaciones tradicionales influyen en la dinámica de las organizaciones modernas, lo cual a su vez repercute en el derecho a la participación.

La evolución de la sociedad tradicional awajún.

Sobre la *organización tradicional* de los awajún, estudios antropológicos han confirmado que fue “una sociedad igualitaria dentro del Estado nacional” (MAINVILLE, 2010, p. 22); vivieron en caseríos semi-dispersos, generalmente consistían en casas aisladas, ubicadas ya sea en las riberas de un río o una quebrada; la unidad básica de organización es la familia nuclear (BROWN 1984, MAINVILLE, 2010, SAIPE, 2012). Esta información que es corroborada por un entrevistado:

“[...] los awajún históricamente han funcionado como clanes nunca más de 50 familias, entre 20 y 50, eso era el patrón tradicional de ocupación de territorio [...]” (L6-A)

Como sociedad igualitaria, no aceptaban a quienes acumulan dinero o bienes materiales así como a quienes intentan acumular poder político. El grupo local carecía de jefe para el desarrollo de sus actividades habituales, pero al interior de cada familia el cabeza de familia dirigía las actividades internas de acuerdo a su criterio. Empero, en tiempo de guerra el grupo local actuaba bajo las órdenes de un hombre mayor que se caracterizaba por su bravura, elocuencia y cualidades de líder. Asimismo, a pesar que el padre representa la familia nuclear, algunos hombres o mujeres de prestigio pueden representar la voluntad de su clan, las decisiones se adoptaban por consenso (Idem).

“[...] un clan con liderazgos muy difuminados como sucede en general con los pueblos recolectores, que eso es lo que son, son cazadores-recolectores [...]” (L6-A)

Con la creación del distrito El Cenepa en 1941¹⁷², misioneros católicos fueron invitados a trabajar en la región.

“La Comunidad de Huampami funciona aproximadamente desde el año 1954 o '56, antes no había Apu. Mi mamá me cuenta de que antes no existía la comunidad, de la parte de arriba bajaron algunas personas y acá hicieron su comunidad pequeña. Ellos nunca sabían que eso iba a pasar así, simplemente vinieron, abrieron su chacra y vivieron allí porque los indígenas eran recolectores-pescadores. Cuando llegaron los sacerdotes unieron a la población, desde allí se fue juntando cada vez la población. Los sacerdotes dieron a los indígenas unas pequeñas guías para que pudieran organizarse. Y después crearon una escuela, cuando se creó la escuela allí es lo que se consolidaron e hicieron un pueblo. La educación unió a toda la gente para que pueda ser población.” (H13-I)

¹⁷² El distrito de El Cenepa fue creado por Ley N° 9364 de fecha 29/08/1941

A inicios de la década de los 50', el gobierno peruano comenzó la planificación de un sistema escolar bilingüe experimental para nativos de la selva. Para lograr este propósito, el Estado solicitó la colaboración del Instituto Lingüístico de Verano -ILV-. El programa incluía un curso de formación para los maestros bilingües durante los meses de verano, luego del cual los maestros capacitados volvían a sus respectivas comunidades para trabajar en las escuelas recientemente creadas. Para la instalación de las escuelas bilingües en la selva, fue necesaria la concentración de indígenas en un espacio geográfico, lo cual obligó a las familias indígenas a agruparse en núcleos para así poder crear escuelas (MAINVILLE, 2010). Es así que en esta zona la primera escuela se instaló en los 60', este hecho promovió la formación de los centros poblados o comunidades (BARCLAY, 2010). Esta información respalda lo sostenido por los entrevistados:

“[...] hace años, cuando yo era chiquillo, el Instituto Lingüístico de Verano llevó a profesionales para instalar las escuelas bilingües. La sede del Instituto era Yarinacocha-Ucayali, pero acá en Amazonas su sede estaba en la Comunidad de Chicais, allí formaron una gran ciudad y todos estaban allí. Pero cuando terminaban su capacitación los maestros indígenas volvía a sus cuencas¹⁷³ formando sus escuelas.” (N26-I)

“La presencia del Estado vía escuela y vía posta médica ha logrado concentraciones mayores, ahora ya hay pueblos, uno que yo conocí [...] Galilea¹⁷⁴, aguas arribas del río Santiago, deben ser unas doscientas familias, no necesariamente todas en Galilea pero digamos todas en un perímetro relativamente cercano [...]” (L6-A)

La instalación de escuelas generó disconformidades entre familias. Por este motivo se instauró la figura de un representante indígena al interior de las comunidades, a quien se le asignó el título en quechua de «apu¹⁷⁵», pues no existía en el lenguaje awajún un término equivalente para el cargo creado (MAINVILLE, 2010, p. 29).

La evolución de la sociedad tradicional shipiba.

Los trabajos de Espinosa (1998), Morín (1998) y Tournon (2002), coinciden en sostener que el grupo étnico que actualmente se autodenomina «shipibo» proviene de procesos históricos de asimilación, contacto, migración y mestizaje, con otros grupos pano como los conibo y los setebo¹⁷⁶.

¹⁷³ Se refiere a las cuencas de los ríos.

¹⁷⁴ Puerto Galilea es la capital del distrito de Río Santiago, este junto con Santa María de Nieva y El Cenepa son los tres distritos que conforman la provincia de Condorcanqui.

¹⁷⁵ Véase Capítulo II.

¹⁷⁶ Véase Capítulo II.

Según Tournon, contaban con jefes locales cuya función principal, aparentemente hereditaria, se centraban en la conciliación. Al respecto, un entrevistado shipibo manifestó lo siguiente:

“Antes los indígenas¹⁷⁷ no tenían organización, los pueblos no estaban organizados, no había Asamblea, no había nada. El jefe del grupo era un viejo que provenía de una familia numerosa, de allí salía, podía ser el abuelo, un padre de familia, la condición era que debería tener bastante fuerza, don de mando, capacidad para dar consejos buenos para el trabajo. Eso era así, no había elección.” (P1-I)

En la época del virreinato, los misioneros alentaron el reagrupamiento de los indígenas en torno a los puestos de misiones y adoptaron la jefatura tradicional de los shipibos, asignando al jefe el nombre de «curaca¹⁷⁸». Para los shipibos los curacas eran jefes indígenas que ejercían su cargo por tiempo indeterminado, la transmisión del mando era hereditario, por lo tanto, los padres preparaban a sus hijos para el cargo (TOURNON, 2002, p.166). El cargo de curaca se mantuvo hasta la primera mitad del siglo XX. Sobre el particular un actor shipibo sostiene lo siguiente

“Anteriormente solamente era el curaca quien tomaba las decisiones como de tipo autoritario. El cargo de curaca se ejercía en razón de la antigüedad, era legítimo. La gente legitimaba las acciones del curaca porque reconocía en él sus actitudes de chamanismo¹⁷⁹, de pescador y una serie de actitudes potenciales de él. Es decir, en el curaca había una mezcla de conocimiento y dominio.” (P3-I)

“Los shipibos reconocíamos al padre o anciano como Jefe por sus cualidades de fuerza, de dar consejo. (P1-I)

Como se aprecia de ambas respuestas, la autoridad del curaca estaba revestida de legitimidad y carisma, porque incluía fuerza física, liderazgo, conocimiento, dominio y capacidad para dar consejos.

Los cambios introducidos en Pucallpa en la década de los 40¹⁸⁰ afectaron a los pueblos indígenas de la zona. A consecuencia de esto, los shipibos en Pucallpa pasaron a ser una minoría en su propio territorio. Paralelamente a lo expuesto, en la zona no urbana de la Región Ucayali el Estado encargó oficialmente la alfabetización de los shipibos al Instituto Lingüístico de Verano. Fue partir de 1966 que los primeros maestros shipibos formados por ILV iniciaron su trabajo en doce escuelas distribuidas en su territorio. La condición para la construcción de las escuelas fue que las familias se reagruparan en aldeas

¹⁷⁷ El entrevistado es shipibo, por lo tanto cuando habla de indígenas hace referencia a su grupo étnico.

¹⁷⁸ Según Rostworowski (1992), la palabra « curaca » es un término quechua que significa señor principal de vasallos, o el señor del pueblo.

¹⁷⁹ Se entiende por chamán a la persona que posee dotes especiales como vidente o curandero (SHARON, 2004)

¹⁸⁰ Véase Capítulo II.

y se sedentarizaran (MORIN, 1998). Sobre el particular, un actor shipibo manifestó lo siguiente:

“Según me contaban mi padres, cuando llegaron los hispano hablantes, cuando vinieron los señores religiosos y sacerdotes las cosas cambiaron, eso fue antes de que yo naciera, porque antes no había pueblos organizados, [...] no había convocatoria, no habían líderes que caminaban organizando, nada de nada. [...] Cuando no había pueblos organizados el gobierno llamó a los religiosos, los sacerdotes, tomaron la dirección religiosos, por ejemplo el sacerdote Gastón Villeneuve¹⁸¹, para que haya diálogo con los pueblos [*indígenas*], luego se crearon escuelas, de allí poco a poco se formaron los pueblos. [...]” (P1-I)

El reconocimiento jurídico de las organizaciones indígenas modernas.

Esta es la situación en la que se encontraban los asentamientos indígenas de la Amazonía Peruana, es decir, poblados cuya dinámica gira principalmente en torno a la escuela, al llegar al poder el General Juan Velasco Alvarado mediante un golpe de Estado.

Con la llegada del gobierno militar de Velasco, se implantaron cambios sustanciales en la sociedad peruana donde una minoría era la que ostentaba el poder económico y una gran mayoría, entre los que se encontraban los indígenas, eran pobres, humillados y reclamaban justicia. Este fue el contexto en el cual por primera vez los indígenas son avizorados por el Estado Peruano, convirtiéndose en sujetos titulares de derechos que necesitaban ser definidos y reforzados. El reconocimiento de los indígenas amazónicos fue posible debido a la promulgación de la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, del 24 de junio de 1974-Decreto Ley N° 20653. Además de reconocer derechos a los indígenas, la norma aludida reguló por vez primera la estructura de las *organizaciones indígenas modernas* clasificándolas en: 1er. Grado: Comunidades campesinas, en el caso de los indígenas amazónicos recibieron la denominación de comunidades nativas; 2do. Grado: Ligas agrarias; y 3er. Grado: Federaciones agrarias.

La institución estatal que desempeñó un papel importante durante el Gobierno de Velasco fue el Sistema Nacional de Movilización Social -SINAMOS-, de acuerdo con la norma que crea las comunidades nativas de la selva, Decreto Ley N° 20653, el SINAMOS tenía a su cargo el Registro Nacional de Comunidades Nativas y era responsable de la inscripción de las comunidades, a la vez, esta norma obligaba a las comunidades a registrarse para que fuesen reconocidas como tal. Asimismo, según su norma de creación - junio de 1971-, este sistema tenía por finalidad lograr la consciente y activa participación

¹⁸¹ El Padre Gastón, fue miembro de la Sociedad de las Misiones Extranjeras llegó al Perú en 1957 y desde entonces cumplió una destacada labor evangelizadora y misionera en la zona de Ucayali.

de la población nacional en las tareas que demande el desarrollo económico y social. Sus objetivos eran: la capacitación, orientación y organización de la población nacional; el desarrollo de entidades de interés social; y la comunicación y particularmente el diálogo entre el Gobierno y la población nacional. Tanto el Decreto Ley N° 20653, así como el SINAMOS contribuyeron a la formación de las comunidades y organizaciones indígenas.

El ejercicio de la participación política en las organizaciones indígenas modernas.

Como se aprecia, las *organizaciones indígenas modernas* iniciaron su funcionamiento aproximadamente hace 39 años¹⁸²; luego de este período de funcionamiento, tanto de comunidades como de organizaciones representativas, formulamos la siguiente pregunta: ¿cuáles son los mecanismos de participación de los pueblos indígenas? Ante lo cual, actores de los diversos ámbitos geográficos de la investigación identificaron a la Asamblea Comunal, a las organizaciones regionales y a las federaciones como mecanismos de participación de los pueblos indígenas, tal como se aprecia en las siguientes respuestas:

Según los indígenas:

“Las comunidades nativas tienen sus Asambleas que pueden ser Ordinarias y Extraordinarias [...]. Y a través de las organizaciones de base [...] con la participación de todos los jefes de las comunidades, también realizan las Asambleas que son Ordinarias y Extraordinarias. (N19-I)

“Las Asambleas Comunales, las federaciones y las organizaciones regionales.” (P3-I)

“Nosotros participamos organizadamente en la Asamblea de nuestra comunidad, y a través de nuestras autoridades en las Asambleas de nuestras organizaciones.” (P6-I)

“Todos los problemas que suceden dentro de las comunidades indígenas debe solucionarlo el Apu porque tanto la comunidad como el Apu son instituciones jurídicas y tienen sus bases jurídicas. El Apu de la comunidad maneja el derecho consuetudinario, conoce lo que es el Estatuto y el Reglamento Interno. Es el Apu quien nos convoca a reuniones cuando tenemos problemas. Entonces, lo que pedimos es que los abogados penalistas y políticos respeten a la comunidad porque tiene su base, o sea tiene una ley. Entonces los problemas internos deben ser solucionados por la comunidad.” (H16-I)

Las respuestas de las autoridades e integrantes de la sociedad civil, coincide con lo referido por los indígenas:

“[...] ellos tienen su estructura en una pequeña comunidad, el Apu, las Asambleas, las organizaciones de las cuencas [...]” (N5-SC)

¹⁸² Durante el Gobierno Militar de Morales Bermúdez la Ley de Comunidades Nativas promulgada en 1974 fue derogada, en su reemplazo en 1978 se promulgó otra ley del mismo nombre, el cambio esencial estaba destinado a incentivar la inversión nacional y extranjera, pero la estructura de las comunidades indígenas continuó siendo la misma (CHIRIF Y GARCÍA, 2007). Pese a diversas modificaciones, esta última norma aún está vigente.

“Ellos cuentan con una estructura interna que les permite solucionar cualquier problema que haya en su comunidad, siempre organizan una Asamblea General, Asamblea Comunal así la llaman ellos. Para los indígenas la autoridad máxima es la Asamblea General [...]” (N23-A)

“La propia Asamblea Comunal es un ejercicio de participación.” (L4-A)

“Ellos están organizados. Por ejemplo, las comunidades tienen su representante que es el Apu; también tienen sus organizaciones un poco más macro que representan a los indígenas en espacios más grandes, como por ejemplo, en el Congreso, en el Consejo de Ministros y también con el Gobierno Regional [...]” (C5-A)

Si a groso modo, los actores identifican como espacios de participación a las Asambleas Comunales, el Jefe de Comunidad, organizaciones regionales y federaciones, entonces, veamos cómo se lleva a cabo la participación en los ámbitos comunal y organizacional.

Además, teniendo en cuenta que los actores de esta investigación están vinculados a diversas comunidades y organizaciones indígenas, ya que provienen de diversos ámbitos geográficos, no centraremos nuestro análisis en una sola comunidad u organización; sin embargo, cuando la situación lo amerite, nos referiremos a una comunidad u organización en forma específica.

3.2. Las Comunidades Indígenas como ámbito de participación política.

Antes de conocer la opinión de los actores de la investigación sobre la participación política intracomunal, creemos necesario saber la opinión de los indígenas sobre el origen y la estructura de sus comunidades, sobre todo en los aspectos relacionados con el derecho a la participación. Al respecto, encontramos respuestas que consideran que el origen de las comunidades data de la década de los 70’:

“Las organizaciones comunales se inician aproximadamente en 1970 cuando empezaron los pueblos indígenas a estructurarse en comunidades.” (P3-I)

“[...] Antes no había organizaciones indígenas en la selva, organizaciones indígenas andinas quizás sí, pero en la selva no. Nosotros los indígenas llegamos a tener conocimiento de las organizaciones en el gobierno del Presidente Velasco, a partir de la reforma agraria¹⁸³, de allí salieron las organizaciones. [...] el General Velasco nos dio la Ley N° 20653 [...] esa ley nos favoreció a nosotros, porque nosotros no teníamos nada, ni documentos personales, nada, ni partida de nacimiento, por eso siempre recuerdo, algunos quizá no se acuerdan, ni dicen gracias [...] yo personalmente reconozco que gracias a él y a la ley que promulgó tenemos nuestros territorios comunales, nuestras partidas de nacimiento, tenemos registros civiles en las comunidades nativas, esa ley nos favoreció a nosotros [...]. Con el general Velasco las cosas mejoraron, porque nos organizamos en comunidades.” (P1-I)

Tal como lo manifiestan los entrevistados indígenas, la estructura con la que cuentan actualmente las comunidades tiene su génesis en la Ley de Comunidades Nativas y

¹⁸³ Véase Capítulo I Derecho a la Autonomía Indígena.

de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, mediante esta norma se equipara la organización de las comunidades indígenas con las comunidades campesinas, ya que la organización y estructura de las primeras debe adecuarse a las organizaciones agrarias, denominadas comunidades campesinas, que funcionaban tanto en la costa como en la sierra peruana.

Opinión similar a la versión de los entrevistados indígenas, es vertida por un integrante de la sociedad civil:

“El Gobierno de Juan Velasco Alvarado dio la Ley de las Comunidades Campesinas y Nativas, mediante esta norma el Estado da facultad a los indígenas para que puedan gobernar su comunidad. Es decir, un Estado dentro del territorio peruano, un territorio nativo porque son pueblos autónomos, pueblos con sus propias costumbres donde no llegaba el gobierno. Entonces, ellos lo que hacían es gobernarse de acuerdo a sus propias costumbres, es así como empieza la participación del pueblo indígena partir del año 1970 cuando se promulga esa ley. Desde allí, el pueblo indígena empieza a gobernar sus tierras en defensa de su territorio porque ese es su habitat. Gracias a esa ley el gobierno fue incentivando poco a poco el sistema de comunicación de los pueblos indígenas con los demás lugares y ciudadanos peruanos, a partir de allí, es cuando los indígenas empiezan a tener mayor participación en las elecciones de gobierno, etc.” (C10-SC)

Un líder indígena que trabajó para el SINAMOS, en la constitución de las comunidades indígenas, y percibió el cambio de lo que significa pasar a formar parte de una comunidad, manifestó lo siguiente:

“Cuando se trabaja organizadamente uno se da cuenta cómo se está avanzando. El avance se aprecia en las Asambleas cuando se pide opiniones a cada persona, ya sea a favor o en contra, entonces el individuo tiene todo el derecho a reclamar, de aceptar o no aceptar. El cambio es que cuando uno toma decisiones solo, a veces no nos salen bien las cosas, cuando se hacen mancomunadamente las cosas es mejor porque ya uno no es culpable de algún problema que pueda suceder en adelante, es el pueblo. Entonces si hay alguna, es el pueblo el que falla, no es uno, eso es una ventaja. Eso fue un avance. Porque de allí empezamos a abrir los ojos los indígenas.” (P1-I)

Otro indígena que se mostró agradecido con el cambio manifestó lo siguiente:

“[...] Las dictaduras siempre nos han apoyado. En este caso para nosotros ha sido el presidente Juan Velasco Alvarado, un dictador pero que nos ha favorecido en cierta manera, por ejemplo, gracias a él tenemos el reconocimiento jurídico de nuestras comunidades, la instalación de registros civiles en nuestras comunidades, a consecuencia de esto, pudimos obtener nuestros documentos de identidad.” (P4-I)

En la línea del anterior entrevistado, el cambio sustancial consistió en la obligación que tenían las indígenas de organizarse y adaptar los poblados indígenas a la estructura de una comunidad indígena, estructura regulada mediante norma estatal. Así, según la norma la Asamblea General y la Junta Directiva son órganos de dirección y administración de una comunidad indígena. La Junta Directiva está compuesta por un máximo de 11 miembros cuya elección será por votación directa, universal y secreta en Asamblea General, para este fin la Asamblea designará a un comité electoral. Además de estos órganos, la norma incorpora en cada comunidad: a) un Registro de Estado Civil; b) se suman a la estructura

de la comunidad el Jefe de la Comunidad y el Agente Municipal. Otro de los aportes de la norma es el reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas.

La estructura antes descrita es recogida por los estatutos y reglamentos internos de la cada comunidad, tal como pudimos apreciar del contenido del Estatuto de Autonomía y del Reglamento Interno de la Comunidad de Huampami, de acuerdo con el artículo 13° del aludido estatuto los órganos de gobierno de la comunidad son: La Asamblea General, la Junta Directiva y se suman a estos dos órganos el Consejo de Mayores; la Junta Directiva la preside el Jefe de la Comunidad que es la autoridad de más alto rango y dignidad dentro de la jurisdicción comunal, la integran además del Jefe de la Comunidad, el Vicepresidente Primero, el Secretario, el Tesorero y dos Vocales. Asimismo, de acuerdo con el artículo 89° de la Constitución Política, las Comunidades Indígenas tienen existencia legal y personería jurídica.

Si bien hay indígenas que consideran favorable el cambio, consideramos conveniente saber qué opinan los actores sobre las organizaciones comunales. De esta forma, un grupo de actores coinciden al momento de destacar la autonomía comunal:

“Nosotros como indígenas tenemos la Ley de las Comunidades Indígenas. Las comunidades indígenas son autónomas, tienen sus representantes elegidos por el pueblo. Entonces, es autónoma en cuanto a su organización y tienen su reglamento interno, su plan de trabajo [...]” (N18-I)

“[...] Cada comunidad tiene su reglamento interno y ellos [*los indígenas*] se rigen por el reglamento interno de su comunidad. Ese reglamento interno lo aprueban en Asamblea y el Apu es el responsable de que se cumpla el reglamento y tienen las cosas muy reglamentadas y eso lo tienen hecho ya. [...] No suelen haber problemas a ese nivel [...]” (N7-SC)

“Existe la ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo de la Amazonía, esta norma regula todos los aspectos referidos a poblaciones que tienen origen tribal, así los pueblos indígenas pueden acogerse a un esquema institucional que el Estado establece, que son las comunidades nativas [...]. Entonces, la autonomía está plenamente garantizada porque el marco de la ley les da toda esa facultad para que puedan ellos elaborar sus estatutos, administrar los recursos que tienen dentro de las comunidades.” (L7-A)

La autonomía comunal va vinculada con la existencia de reglamentos internos y estatutos, así lo refieren shipibos y awajún:

“Las comunidades están reglamentadas, cada comunidad tiene su reglamento. Con ese reglamento ellos se autocontrolan o autodirigen.” (N4-I)

“Las comunidades tienen reglamentos para solucionar los problemas. Tenemos nuestras propias normas que debemos cumplir y respetar.” (H14-I)

“[...] ellos a través de sus Asambleas Comunitarias elaboran sus reglamentos y se organizan en lo que tienen que hacer y lo pueden hacer [...]” (N7-SC)

Uno de los entrevistados que ejerció la función de Jefe de la Comunidad, manifestó lo siguiente sobre el Reglamento Interno de la Comunidad:

“Como Apu asumí la responsabilidad de conducir al pueblo de acuerdo con los Reglamentos Internos de la comunidad. Es el pueblo el que hace su reglamento interno, así como los congresistas que hacen sus dictámenes para elaborar las leyes, igualito cada comunidad también tiene su reglamento interno. El Reglamento Interno dice qué debe hacer el Apu, por ejemplo, en el caso de una pelea entre familiares, en el caso que un hombre le puede pegar a su señora o en general cuando alguien denuncia, entonces, primero, se le toma su declaración, luego se hace una investigación indagatoria y le hacemos la conclusión y se sanciona al responsable.” (N25-I)

Además, al interior de la comunidad existe prevalencia de las normas comunales a las normas estatales:

“Normalmente las actuaciones de la gente de acá no se rigen por la ley del Estado, sino que se rigen por las costumbres y el Reglamento Interno de la comunidad. Es decir, analizando el reglamento se implementan las costumbres de la comunidad. Es poca la implementación de la ley del Estado, solo se emplea la ley del Estado cuando los problemas son graves.” (H13-I)

A pesar de lo sostenido por el entrevistado anterior, y del reconocimiento de la autonomía comunal, los indígenas se muestran respetuosos de las normas estatales:

“Las comunidades tienen sus estatuto internos [...] que permite trabajar de acuerdo con el principio de colectividad, pero cualquier otra diferencia que escapa de los principios culturales debe ser resuelto por una autoridad nacional competente y de acuerdo a las leyes del Estado Peruano.” (P3-I)

La inmediatez para solucionar problemas, es una característica de la participación en la comunidad:

“Por ejemplo, cuando hay un robo en una comunidad nosotros llamamos al Apu de la comunidad, llamamos al Director de la Escuela, llamamos al Alcalde Delegado¹⁸⁴, al Pastor, entre otros, para que todos reunidos en Asamblea Comunal solucionemos el problema del robo. Entonces, todos juntos planteamos el problema, nosotros no queremos saber más, si alguien cometió una falta, se pregunta: ¿por qué lo hizo? Si lo hizo por tal motivo, se le escucha, ahora cómo solucionamos el problema, si tiene que pagar ¿cuánto debe pagar? Se hace un acuerdo que todos firman, se cumple, ya no hay más movimiento [...]” (N17-I)

Entre los awajún, destaca la presencia de los clanes en la dinámica comunal, así lo refirió un entrevistado de la sociedad civil:

“Los clanes indígenas son organizaciones familiares más pequeñas con relación a las comunidades, en torno a ellos gira la vida y la dinámica de la sociedad. Entre los clanes están, por ejemplo, los Shimpukat quienes viven en una comunidad junto con los Taish y junto con los Kasen, etc. [...]. Cada clan se ubica en la comunidad en espacios bien demarcados, la dinámica de la comunidad se da a nivel de esos grupos, la toma de decisiones también se da a nivel de esos grupos y a veces uno de esos grupos es el más fuerte, a veces, esto se ve reflejado en la comunidad. Al interior del clan también se fortalecen determinados valores, sobre todo la cooperación, el intercambio. La distribución de la producción también se da a ese nivel, ellos cooperan, hacen minka,¹⁸⁵ entre ellos se comparten la caza, comparten los productos de la chacra, comparten todo, por otro lado, hay otro clan que repite la misma dinámica. Todos estos clanes reúnen en la comunidad.” (N6-SC)

A pesar que, un sector amplio de los entrevistados brindó opiniones favorables sobre la Comunidad, hay dos actores que no concuerdan con la mayoría. La primera es una

¹⁸⁴ De acuerdo con la normatividad derogada, existían municipalidades en las comunidades nativa, que determine el Consejo de la Municipalidad Provincial, su denominación era Municipalidad Delegada, de allí proviene el nombre de Alcalde Delegado.

¹⁸⁵ Sistema de trabajo comunitario utilizado desde el incanato.

indígena que ocupa una regiduría en la Municipalidad Distrital de Huampami, quien mencionó las limitaciones que tiene la Comunidad¹⁸⁶:

“Acá en la Comunidad hay problemas, no hay mercado, no hay agua potable, no hay desagüe. [...] Tampoco hay luz.” (H4-I)

Es más, en algún momento de la entrevista cita en el numeral 3.5 de este resultado, manifiesta su deseo de que Huampi sea solo distrito. Pese a lo expuesto, en otro momento de la entrevista la regidora indígena manifiesta su conformidad con la función que desempeña el Apu al momento de solucionar los problemas al interior de la comunidad:

“Cómo solucionan sus problemas entre nativos, entre Apus y comuneros conversan y solucionan los problemas rápidamente, en cambio las autoridades hacen documentos y se demoran en solucionar los problemas.” (H4-I)

La otra opinión pertenece a una autoridad estatal H9-A y está dentro del numeral *3.4.1. Nuevas orientaciones de los pueblos indígenas.*

Sobre la comunidad como ámbito de participación política, los actores manifestaron lo siguiente:

Conciben la participación al interior de las comunidades dentro del enfoque republicano de ciudadanía, es decir, como un deber-derecho:

“Los pueblos indígenas ellos participan, ellos tienen sus propios mecanismos. [...] En la comunidad participan todos, todos son pleno, allí no hay que yo no soy pleno. Se supone que todos los comuneros tienen voz y voto y tienen igualdad de condiciones y participan. Se sienten con toda la obligación y con todo el derecho, yo creo que tenemos que aprender de eso. Pero esto se da solo en las comunidades.” (N5-SC)

En la misma línea del enfoque republicano de ciudadanía, los indígenas están concientizados de la importancia de la participación a nivel comunal, así lo manifestó un líder indígena:

“[...] Lo curioso es que dentro de la comunidad si es participativo. Si están enterados de una reunión se presentan y están allí, si son 34 aparecen 38, se presenta y participan [...]” (C4-I)

Una señal de lo relevante que es la participación comunal para los indígenas, se refleja en el alto índice de participación de estos, tal como lo confirman un integrante de la sociedad civil y una autoridad:

“Al interior de las comunidades hay mucha participación.” (N5-SC)

“En una reunión participan todos, tanto hombres como mujeres.” (N13-A)

¹⁸⁶ Tal como lo explicamos en el Capítulo II, el servicio de público de energía eléctrica en Huampami solo funciona hasta las 10 de la noche.

El diálogo y la concertación son condiciones importantes en el ejercicio del derecho a la participación al interior de la comunidad, en esta opinión coinciden dos indígenas y un integrante de la sociedad civil:

“Los problemas se solucionan entre Apus de la comunidad y otros Jefes que tienen experiencia, [...] entre ellos van a llegar a un acuerdo para que no haya problemas. Actualmente es así, antes no era así, antes se solucionaba con guerra, no puedo mentir, antes era con guerra, ahora se conversa.” (H4-I)

“[...] porque el indígena, este indígena que yo conozco, tiene bastante capacidad de arreglo, las cosas las arregla, las arreglan hablando, han tenido un problema, vamos a arreglarlo entonces, hay capacidad de arreglo y eso lo hacen entre ellos y lo hacen bien, ellos lo saben hacer.” (N7-SC)

“[...] los pueblos originarios estamos pensando de que la mejor forma de llevar adelante el desarrollo de nuestro pueblo es bajo un diálogo, bajo una concertación, bajo un análisis de nuestros problemas [...].” (P9-I)

Los indígenas inciden en la importancia de la oralidad de los mecanismos de participación:

“Cómo solucionan sus problemas entre nativos, entre nativos conversan, entre Apus y Comuneros conversan, en cambio las autoridades hacen documentos [...].” (H4-I)

“En la Asamblea toda es oral.” (P1-I)

El alto índice de participación al interior de la comunidad, se debe a que la programación y el contenido de las reuniones de participación no son impuestas desde fuera o por terceros, sino que depende de los mismos indígenas. Además, las reuniones se llevan a cabo con arreglo a las costumbres indígenas, así lo refirieron miembros de la sociedad civil:

“[...] Es el espacio de participación propio de los indígenas, porque se hace en su idioma, es decir, en awajún, se hace según sus costumbres, se hace en temas de interés inmediato, son sus agendas, ellos ponen su agenda. A nivel comunal los indígenas participan plenamente, es impresionante porque lo hacen con aplomo, lo hacen con seguridad. Sin embargo, cuando encuentras a la misma gente en un ambiente más oficial, notas que su participación no es natural, se sienten obligados, más aún cuando deben expresarse en castellano, el idioma es una barrera muy grande, muchas veces se usan términos que no dominan, se fuerza la cosa.” (L2-SC)

“En sus espacios tienen, yo creo, buena participación, en los otros espacios no. En los otros espacios primero hay que facilitarles a recoger su agenda; luego, encontrar un espacio donde ellos se sientan que están en su casa, de acuerdo con sus costumbres. Entonces, si no se dan esas condiciones lo veo difícil, no se van a sentir invitados, no se van a sentir sin ninguna obligación para venir.” (N5-SC)

Estas respuestas son ratificadas por los indígenas:

“[...] en el entorno de la comunidad nos conocemos todos y hay esa confianza y hay mayor participación allí”. (N24-I)

“[...] las personas se expresan, participan en su totalidad, mujeres y varones, inclusive ancianos y jóvenes, esa es una verdadera participación donde engloban a todos jóvenes, mujeres y ancianos. O sea, están los cuatro grupos, las mujeres participan, exponen su posición; los varones igualmente al igual los jóvenes; y los ancianos porque son los más iluminados también tienen que participación.” (C4-I)

Una característica importante en la participación indígena, como se desprende de la respuesta anterior y de la siguiente, es la presencia y contribución de los jóvenes en las reuniones:

“En la comunidad no hay edad para participar [...] nosotros permitimos que los jóvenes también participen. Yo he sido Jefe de una comunidad y cuando dirigía las reuniones comunales permitía que los estudiantes también participen, porque ellos son los futuros líderes o dirigentes. Entonces, los estudiantes también participan y opinan en las Asambleas, sean hombres o mujeres.” (H1-I)

Los actores reconocen la existencia de mecanismos de participación al interior de las comunidades¹⁸⁷:

“Dentro de la comunidad si existen mecanismos de participación [...]” (P5-I)

“Tienen sus Asambleas, ellos las denominan Asambleas Comunitarias en las que participan todos y todos tienen voz.” (N7-SC)

Las elecciones internas son consideradas como mecanismo de participación, según las autoridades nacionales:

“[...] ellos tienen sus propios mecanismos de participación interna y han funcionado sus Asambleas, sus elecciones internas [...]” (L1-A)

Luego de conocer los aspectos más relevantes de la dinámica de la participación intracomunal, veamos cómo se ejerce el derecho a la participación en la Asamblea Comunal y el papel que desempeña el Jefe de la Comunidad en el ejercicio del derecho a la participación indígena interna.

3.2.1. La opinión de los actores sobre la Asamblea Comunal como mecanismo de participación.

La Asamblea General es el órgano máximo de la Comunidad y está constituida por los comuneros debidamente inscritos en el padrón de Comuneros. Puede ser Ordinaria o Extraordinaria. Para comprender la naturaleza de las Asambleas Comunales, hemos tomado como referencia el Estatuto Interno, el Reglamento Interno y el Libro de Actas de la Comunidad de Huampami.

Sobre las Asambleas, el Estatuto dispone que serán Ordinarias cuando se celebren de acuerdo a la convocatoria de la Junta Directiva, en base a los procedimientos orales y tradicionales; se llevarán a cabo por lo menos tres veces por año para tratar temas relativos a la gestión comunal. Conjuntamente, el Reglamento Interno dispone que los miembros de la Junta Directiva son elegidos por la Asamblea General Ordinaria. De la revisión del

¹⁸⁷ Véase también las respuestas de los entrevistados N19 y P9, contenidas en el siguiente acápite.

Libro de Actas de la Comunidad de Huampami, se aprecia que la agenda de la Asamblea Ordinaria del 14 de mayo del 2011 contiene: 1° El plan de trabajo comunal del 2011; 2° Informe económico; 3° Trabajos comunales: trazo de calles y solares, pago de impuestos; 4° Pago por derecho de uso de agua; y 5° problemas de denuncias por Leandro.

Las Asambleas Extraordinarias son para tratar un tema urgente. La convocatoria debe realizarse por escrito y está a cargo del Jefe de la Comunidad o la Junta Directiva o a pedido de un quinto de los comuneros. Según el libro de actas, la Asamblea Extraordinaria del 4 de mayo del 2011 tiene como agenda única tratar sobre el terreno de la Institución Educativa “CETPRO” Centro de Trabajo Productivo. La del 11 de junio del mismo año: 1° Informe sobre el taller de producción de cacao APROCAOCE -Asociación de Productores de Cacao¹⁸⁸ de El Cenepa; 2° Acuerdos que se van a tomar con la Comunidad Indígena Achu, 3° Acuerdos tomados con Bernardo Chavez; 4° Trabajos comunales después del 24/06/11: trazo de calles, puestas, puestos, limpieza de caminos/agua entubada; 5° Celebración del Día del Campesino: elaboración del programa; 6° ternas para Juez de Paz; 7° Esteban Chumpi presenta su problema; y 8° Informe APAFA Primaria. De acuerdo con el contenido del Libro de Actas, las Asambleas serán Extraordinarias cuando se trate de temas relevantes como disposición de un terreno, elección de autoridades o producción agraria; serán Ordinarias, cuando se trate de asuntos que formen parte del quehacer habitual de la comunidad.

Como mecanismo de participación, los indígenas le atribuyen las siguientes características:

Es considerada como la máxima autoridad:

“La comunidad está constituida a través de la Asamblea General, este órgano es la máxima autoridad al interior de la comunidad. A través de la Asamblea General elige al Jefe, Vice Jefe, secretario, tesorero y vocales, policía comunal [...]” (H1-I)

Este órgano es comparado con el parlamento:

“[...]las] Asambleas Ordinarias o Extraordinarias se llevan a cabo de acuerdo al Estatuto. Nosotros consideramos a la Asamblea Comunal como el congreso que se realiza a nivel nacional, es un congreso de la comunidad [...]” (N19-I)

Espacio por excelencia para llevar a cabo la participación:

¹⁸⁸ La producción de cacao es una actividad que ha generado ingresos económicos considerables a los indígenas awajún.

“Nosotros en la comunidad tenemos [...] un mecanismo de participación que es la Asamblea. En la Asamblea Comunal todos participan y toman decisiones. Este tipo de mecanismos debe ser utilizado [...]”. (N24-I)

Para adoptar decisiones sobre su comunidad, los indígenas se reúnen todo un día de trabajo en las Asambleas:

“En un día de trabajo, todos los comuneros participan y todos los temas se discuten y se deciden en las Asambleas. Esa es la forma, en la que todos han participado, han ayudado a la persona o bien no lo han ayudado o bien lo sancionan o no lo sancionan [...]”. (N4-I)

Permite que los indígenas solucionen sus problemas acorde con sus costumbres:

“Nosotros a través de nuestras Asambleas planteamos y solucionamos nuestros problemas sociales, políticos, los conflictos que tenemos a nivel comunal. La solución que damos es de acuerdo a nuestra costumbre, de acuerdo a nuestro derecho consuetudinario [...]”. (N19-I)

Las decisiones de la Asamblea Comunal se adoptan por consenso, tanto en el caso de los awajún como los shipibos (MAINVILLE, 2010; VARGAS, 2005) así lo confirmaron los entrevistados:

“[...] mi comunidad es San Francisco¹⁸⁹ las autoridades invitan a una reunión de la Asamblea de todo el pueblo para tomar decisiones, sobre temas de educación o sobre otros temas [...]. En la Asambleas cuando hay que tomar una decisión, el pueblo se reúne, escucha y luego por consenso todos adoptamos una sola decisión, esa decisión contiene lo que todos queremos hacer. Una vez que la decisión propuesta es aprobada, todo el pueblo y las autoridades trabajamos para que se cumpla.” (P9-I)

En cuanto al número de votos necesarios para poder tomar una decisión, un entrevistado refirió lo siguiente:

“Exactamente tienen que ser todos los padres y madres de familia, jóvenes y madres solteras, tienen que estar porque si no hay quórum cómo vamos a trabajar, porque se requiere la mayoría.” (N25-I)

En lo referente a los requisitos para participar en la Asamblea Comunal, se identificaron los siguientes:

Ser comunero inscrito:

“En la Asamblea participan hombres y mujeres. En esa Asamblea para que tú participes, para que tengas voz y voto tiene que ser comunero o comunera [...] Tienes que inscribirte en el padrón de comuneros. El padrón de comuneros se aprueba ante la Asamblea [...]”. (H1-I)

“Estar registrado en el padrón, es un requisito para participar en la Asamblea.” (N14-I)

Ser mayor de 15 años:

“[...] En la Asamblea Comunal participan los jóvenes que tengan más de 15 años.” (N14-I)

“Los jóvenes que tengan más de 15 años o 16 años tienen que participar en la Asamblea Comunal.” (N12-I)

Un joven estudiante manifestó lo siguiente:

¹⁸⁹ San Francisco es una comunidad indígena shipiba ubicada en el distrito de Yarinacocha, provincia Coronel Portillo, Región Ucayali. Hemos mantenido el nombre de la comunidad para que los lectores puedan apreciar que los shipibos que forman parte de este trabajo también ejercen su derecho a la participación en las comunidades indígenas.

“Sí participamos, también tenemos derecho para hablar en la Asamblea Comunal [...]” (H6-I).

Sobre los requisitos necesarios para votar en la Asamblea Comunal:

“Tienen que tener sus documentos DNI, Libreta Militar y partida de nacimiento.” (N12-I)

Ante la pregunta qué pasa si alguien no tiene DNI, manifestaron lo siguiente:

“No puede votar.” (N11-I)

Por parte de los integrantes de la sociedad civil, la Asamblea tiene las siguientes características:

Al igual que los indígenas, un integrante de la sociedad civil considerada a la Asamblea como el eje central de la comunidad, porque en ella se adoptan todas las decisiones de interés comunitario:

“[...] Su forma de participación tradicional es la que ellos obedecen, acatan y respetan, me refiero a la Asamblea Comunal. La Asamblea Comunal es el espacio que da vida a las comunidades nativas, es el espacio donde se decide y se acuerda todo. En las comunidades nativas no hay tema que no se trate en la Asamblea Comunal. A veces pensamos de que nosotros podemos inventarles otras cosas u otras formas pero ese espacio le da vida a la comunidad, yo creo que eso tendría que respetarse.” (P17-SC)

Es calificada como un mecanismo de democracia directa:

“[...] La Asamblea es la democracia pura, eso es lo que creo, porque es el espacio donde todo el mundo discute y toma decisiones. Creo que ese es el mejor espacio para poder tomar decisiones, solucionar conflictos y una serie de cosas [...]” (N6-SC)

La Asamblea como espacio de participación indígena está presente desde las organizaciones comunales hasta en las organizaciones nacionales.

“La Asamblea que es la que decide, se repite a nivel de comunidad, a nivel de las organizaciones de las cuencas de los ríos e inclusive en AIDSESEP, es decir, en organizaciones nacionales, es el espacio de participación por excelencia de los pueblos indígenas.” (L2-SC)

La influencia de los clanes familiares en el ejercicio del derecho a la participación.

Esta característica atribuida a los awajún, está relacionada con la dinámica de las sociedades tradicionales; por lo tanto, al ser inherente a ellos, no se aprecia con facilidad.

Así lo refirió un integrante de la sociedad civil:

“[...] Al interior de las comunidades, cuando uno de acerca a las comunidades y ve muy de cerca la realidad organizacional indígena, encontramos que a veces la Asamblea reúne a los representantes de diferentes clanes. Hay que ser muy sensible a ese trabajo, es decir, que la participación también se haga a ese nivel de clanes, incluso para la toma de decisiones, porque cada clan tiene su líder, tiene su autoridad. Entonces, a ese nivel también habría que ver cómo se fortalecen esos mecanismos de participación [...]” (N6-SC)

“A nivel de la Asamblea Comunal lejanamente se aprecia la influencia de los clanes familiares. Si en la Asamblea el representante de un clan sobrepasa el límite de la representación para la que ha sido designado es retirado como representante.” (L2-SC)

La información proporcionada por integrantes de la sociedad civil, fue ratificada por un indígena (N26-I), la respuesta forma parte de numeral 3.1. Regulación estatal de la participación indígena en la dimensión interna.

En la dinámica de la participación existe un vínculo muy fuerte entre el Jefe de la Comunidad y la Asamblea

“Para trabajar reunirnos en la Asamblea es el Apu quien convoca, porque el Apu es la cabeza, es el eje de la comunidad y es el más adecuado para guiar al pueblo. Entonces, cuando el Apu convoca a la comunidad para realizar Asamblea pública, se hace una agenda y se aprueban las actas. (N25-I)

A pesar que el Jefe de la Comunidad es el responsable de convocar a la Asamblea Comunal, a su vez, es la Asamblea Comunal el órgano que designa, declara la vacancia, destituye o evalúa la gestión de las autoridades comunales, sean estos jefes de la comunidad, representantes o líderes:

“A mí me eligieron en una Asamblea, me eligieron para que yo sea lideresa, para que participe cuando se hacen reuniones fuera de la comunidad y regrese a avisarles a los integrantes de nuestra comunidad, para eso me han elegido. [...] En mi comunidad no se necesitan requisitos, solamente se elige a los líderes, porque entre los que vivimos en una comunidad ya nos conocemos.” (N11-I)

Las autoridades atribuyen estas características a la Asamblea:
Coinciden con los indígenas al denominar a la Asamblea Comunal como la máxima autoridad al interior de las comunidades:

“[...] ellos ya tienen una estructura que les permite solucionar cualquier problema que haya en su comunidad. Siempre organizan una Asamblea General, Asamblea Comunal que le llaman ellos. A la Asamblea General le llaman la máxima autoridad [...]”. (N23-A)

Pese a ser considerada el espacio por excelencia, una autoridad reconoce que a veces la Asamblea termina en enfrentamientos:

“[...] ellos ya tienen una estructura que les permite solucionar cualquier problema que haya en su comunidad, siempre organizan una Asamblea General, Asamblea Comunal, que le llaman ellos. Y llaman autoridad máxima a la Asamblea General e invitan a todas las autoridades, yo creo que eso se puede rescatar, sino que ahora se han distorsionado las funciones que debe tener esta Asamblea, porque a veces la Asamblea o termina en un final feliz o también terminan peleándose [...]”. (N23-A)

3.2.2. *Opinión de los actores sobre el Jefe de la Comunidad.*

Antes de la constitución de las comunidades indígenas existía una cabeza visible en los asentamientos indígenas, con la vigencia de la Ley de Comunidades Nativas esta cabeza pasó a ser el Jefe de la Comunidad. Pese a que el Jefe de la Comunidad no es en sí un mecanismo de participación, lo consignamos por dos razones: a) los indígenas en sus respuestas lo consideran como mecanismo de participación; y b) por el importante rol que

desempeña en el ejercicio de este derecho. Según el Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas, la autoridad aludida es el representante legal de la Comunidad para los actos que la comprometan en lo económico, judicial y administrativo. En lo concerniente a la normatividad interna, tanto el Reglamento como el Estatuto de la Comunidad de Huampami prescriben que “es la autoridad de más alto rango y dignidad dentro la jurisdicción comunal y representa a la comunidad políticamente, así como en lo judicial, lo administrativo y lo económico.” La elección del Jefe de la Comunidad está a cargo de la Asamblea Comunal.

Precisamente, autoridades estatales no indígenas que han formado parte de reuniones al interior de las comunidades se refieren al Apu como una autoridad que tiene legitimidad al interior de la comunidad, en especial en las Asambleas Comunales:

Sub Gerente de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad Provincia del Condorcanqui:

“Si las autoridades queremos realizar una reunión en una comunidad lo primero que hacemos es pedir permiso al Apu, si el Apu está de acuerdo entonces convoca a reunión de la comunidad. En la reunión están presentes todos, el Apu, los comuneros y nosotros como autoridades estatales. Pero si en la reunión los indígenas quieren tomar un acuerdo y no quieren que nos enteremos, se apartan todos y el Apu dirige la Asamblea. En la Asamblea todo recae bajo la responsabilidad del Apu.” (N16-A)

Director de Infraestructura – Dirección de Infraestructura y Medio Ambiente de la Sub Gerencia del Gobierno Regional de Condorcanqui:

“Para realizar una reunión, coordinamos con los integrantes de las comunidades, nos dirigimos hacia ellos con rectitud. Eso sí, estamos obligados a pedir permiso al Apu antes de entrar a una Comunidad, porque cada grupo, cada comunidad tiene sus reglas, tiene sus lineamientos y hay que respetar los reglamentos de las comunidades. El Apu de frente te dice: «tú no entras a una casa ajena sin pedir permiso, entonces, tú tienes que pedir permiso para entrar en la comunidad.» [...] Si el Apu está de acuerdo, convoca a una reunión, es así como actuamos [...]. A veces, tenemos dificultad para comunicarnos con la población por el idioma, ante eso recurrimos al Apu, el Apu generalmente habla castellano.” (N13-A)

Director de Salud Pública – Red de Salud de Condorcanqui - Santa María de Nieva:

“Cuando el personal de salud está capacitado ellos van a las comunidades y allí participa el Apu. Para poder intervenir en una comunidad primero hablamos con el Apu, y cada acción o medida que queremos implementar en una comunidad el personal habla con él. En las reuniones el Apu está presente, si el Apu está presente todo el pueblo lo está [...]” (N21-A)

La capacidad de convocatoria y legitimidad del Apu reconocida por las autoridades estatales es confirmada por los indígenas:

“Dentro de una comunidad indígena el Apu tiene la potestad, él es el máximo jefe dentro de la comunidad, hablando políticamente y socialmente. El Apu es políticamente la parte fuerte, es quien representa a la comunidad, él convoca. Por ejemplo, hagamos ejercicios de minkas, trabajos comunales los convoca él mediante una sesión, él con su junta directiva convoca una reunión dentro de una comunidad. Además, también informa a los integrantes de la comunidad sobre los asuntos de interés general [...]” (C4-I)

Es interesante como un indígena que ostenta el cargo de Regidor en la Municipalidad de Provincial de Condorcanqui, destaca la importancia del rol del Apu al interior de la comunidad:

“Los problemas que tienen los pueblos indígenas deben resolverlos conjuntamente el Apu y el Estado. Primero, debe intervenir el Apu, porque este tiene poder, pero si el Apu no puede solucionarlo debe intervenir el Estado y actuar conforme a la norma. El Apu es autónomo, actúa según reglamento y según el Estatuto y los problemas entre comunidades los solucionamos sin tener dudas de la solución que damos porque actuamos según el Estatuto y el Reglamento [...]” (N11-I)

El Apu es el responsable del cumplimiento del Reglamento Interno, así lo refirió un indígena que ejerció la función de Jefe de la Comunidad:

“Dentro de la Comunidad está el Apu, el Apu aplica Reglamento Interno de la Comunidad, por ejemplo, da solución de acuerdo con el reglamento interno de la comunidad, aplica sanciones, hay sanciones de 18 horas, 24 horas y hasta 48 horas. Eso aplica el Apu, el Apu es como Jefe Titular de ese pueblo que él tiene que manejar como autoridad y él es responsable de ejecutar las normas de la comunidad.” (N25-I)

Una integrante de la sociedad civil incidió en la responsabilidad que tiene el Apu de hacer cumplir el reglamento:

“[...] Apu es el responsable de que se cumpla el reglamento.” (N7-SC)

Otro aspecto importante es que los Jefes de las Comunidades representan a su comunidad en las Asambleas que se llevan a cabo en las organizaciones, tal como lo veremos más adelante.

Si bien es el Jefe quien representa a la comunidad y se encarga del cumplimiento de los estatutos, pero a la vez, este se debe a la Asamblea, es decir, los actos de esta autoridad son previamente aprobados por la Asamblea Comunal:

“Un Apu nunca toma decisiones solo, tiene que comunicar a la población y todo se somete a un acuerdo social, es decir a la Asamblea, todos tienen que estar de acuerdo sino no se hace [...]” (N13-A)

La sujeción de la representación o del mandato del Jefe de Comunidad a la Asamblea, se aprecia tanto en las comunidades como en las organizaciones indígenas, tal como se desprende de la siguiente respuesta:

“En la Asamblea ya sea a nivel comunal o a nivel de las organizaciones, los líderes toman una decisión y encargan a alguien una representatividad sobre este punto y lo vigilan si esta persona sobrepasa las funciones asignadas por la Asamblea o por los clanes, obligatoriamente es retirada y se pone a otra. El representante indígena no puede tomar todas las decisiones que los demás deben acatar o que influirán en la comunidad, sino que tienen una representatividad en los puntos acordados en la Asamblea. Si cuando está ejerciendo la representación aparecen nuevos puntos, el representante debe regresar ante la Asamblea para informar y contar con la autorización del pleno para poder continuar. Este proceso es lento, pero claro, es mucho más participativo.” (L2-SC)

Por su parte, los shipibos denunciaron algunas malas gestiones de los Jefes de Comunidad:

“[...] Ahora, la mentalidad de los Jefes de Comunidades está bien malograda, ellos son los que negocian con los madereros, les piden a los madereros 3mil, 4mil soles con el cuento de hacer gestión, [...] recién cuando hay problemas los Jefes recurren a los dirigentes para que los apoyen a través de la organización [...]” (P4-I)

Descritas las características la participación intracomunal, pasaremos al análisis de las ventajas y desventajas de la Asamblea Comunal.

3.2.3. *Ventajas de la Asamblea Comunal como mecanismo de participación.*

Al ser este órgano un mecanismo propio de los indígenas que merece respeto, en consonancia con el derecho a la autodeterminación y al autogobierno, solamente se recogió la opinión de los actores indígenas sobre las ventajas y desventajas de la Asamblea Comunal.

En cuanto a los aspectos positivos de la Asamblea destacan los siguientes:

Al ser un órgano de autogobierno la convierte en una ventaja:

“La ventaja es que nos permite a nosotros mismos solucionar nuestros problemas en paz.” (H17-I)

“[...] las Asambleas tienen mucha ventaja porque para tomar una decisión nos permite decir las cosas a todos, nos permite decir lo que pensamos, a cada uno se le dicen sus verdades.” (P20-I)

El ser un mecanismo de democracia directa donde el pueblo decide:

“Bueno, la ventaja es que en una Asamblea General la decisión la adopta el pueblo y no el Consejo Directivo que lo integran unos representantes del pueblo [...]” (P1-I)

“Yo veo que las asambleas comunales tienen más ventajas que desventajas, porque son los líderes, los Jefes o Apus que dependen de esa Asamblea, es lo que nosotros llamamos «gobernar obedeciendo» [...]” (P16-I)

La práctica del diálogo al interior de la Asamblea es considerada como una ventaja:

“La ventaja es que hacemos reuniones para conversar, dialogar y tomar acuerdos para solucionar nuestros problemas con nuestros paisanos.” (H11-I)

La contribución de todos los asistentes en la discusión previa y en la toma de decisiones:

“La ventaja es que el debate nos permite escuchar muchas sugerencias y conocer las ideas que hay. Luego del debate tomamos un acuerdo, los acuerdos que emanan de una Asamblea se ejecutan. ¿Que nos permite esto? Conocer el interés de toda la población y saber cómo quiere la población que se hagan las cosas, esa es la ventaja que nosotros tenemos porque no se oculta la información ni las opiniones porque en las Asambleas todo el mundo habla y todo el mundo dice cómo deben ser las cosas y si no están de acuerdo con algo también lo dicen, de esa forma se va mejorando.” (P20-I)

“Mayormente tienen ventajas, porque allí se opina, se toman las decisiones y se adoptan acuerdos en beneficio de la comunidad. A través de las Asambleas se ha convocado para defender los territorios indígenas el 5 de junio del 2009 [...]” (C1-I-)

La unidad al momento de adoptar una decisión vinculada con la comunidad:

“Podría ser de que existe la unidad. Unidos buscamos algo que conseguir. Eso es una ventaja, la unidad que existe siempre en los pueblos indígenas.” (N18-I)

“Pero la ventaja de esta participación comunitaria en una Asamblea es que todos toman la decisión, las mujeres también participan en todas las actividades sean económicas o sociales de la comunidad.

Es decir, hay una participación equitativa, no hay ninguna excepción [...] existe una real participación dentro de una comunidad en la toma de decisiones.” (P12-I)

El consenso es considerado como una ventaja ya que esto influye en el cumplimiento de los acuerdos adoptados:

“Es favorable para todos porque las decisiones se adoptaron y aprobaron por consenso, entonces, todos tienen que respetar y acatar lo acordado.” (N17-I)

“La ventaja es cuando logramos que haya entendimiento, cuando hay acuerdo.” (P4-I)

“[...] la ventaja es que se hace de manera consensuada, de manera organizada y en muchos de los casos también hay logros importantes, de tal manera que esta participación también tiene repercute favorablemente en la vida comunitaria.” (P15-I)

Al ser un mecanismo de alcance comunal, facilita que la información se difunda y esté al alcance de todos:

“La Asamblea Comunal permite que los indígenas se informen adecuadamente para después tomar una decisión colectiva, [...] pero la Asamblea es solamente un aspecto formal porque las comunidades en el conjunto diario están informadas, siempre están en convivencia a través de la pesca, la agricultura, entonces, si solamente hay una amenaza externa, una decisión que tomar es la Asamblea que determina. En ese sentido, este mecanismo es positivo [...]” (P3-I)

Es el mecanismo que permite a los indígenas adoptar soluciones a sus problemas, a la vez, cuando es necesario, tomar medidas pertinentes para que puedan recurrir a las instancias estatales:

“Las ventajas de las Asambleas Comunes es que los comuneros discuten, priorizan sus problemas principales y de acuerdo a los problemas que tengan, plantean una solución. Cuando es necesario, formulan un documento con las demandas para presentar ante el Gobierno Regional, Local u otras instituciones públicas como Salud, Agricultura, Sub Región de Condorcanqui a fin de que estas atiendan sus necesidades.” (N19-I)

“Cuando se necesita hacer un requerimiento a las entidades públicas o privadas o ante las organizaciones indígenas, es la Asamblea la que toma una decisión y aprueba lo que se va a hacer, una vez que está aprobado la decisión se ejecuta.” (N18-I)

Es el espacio donde los indígenas adoptan sus decisiones para recurrir también a las organizaciones indígenas:

“La ventaja de la Asamblea es que permite a los indígenas adoptar acuerdos, ya sea en base a sus necesidades o prioridades. Dependiendo de las circunstancias, estos acuerdos son expuestos ante la ORAU.” (P7-I)

3.2.4. *Desventajas de la Asamblea Comunal como mecanismo de participación.*

Gran parte de los actores indígenas manifiestan que no existen desventajas:

“No tanto te podría decir sobre las desventajas, porque cuando estamos unidos siempre se logra tomar una decisión”. (N18-I)

“Dentro de la Asamblea no hay desventaja porque todo lo que se aprueba en la Asamblea se hace, lo que se aprueba en la Asamblea se trabaja, la mayor parte de los acuerdos que se adoptan en la Asamblea se cumplen.” (N20-I)

“Es difícil de que exista desventaja, porque ya la Asamblea adoptó la decisión. Prácticamente en una reunión cuando se quiere aprobar no es por votos es por unanimidad es por eso que no hay desventaja.” (N17-I)

Debido a que la decisión se adopta por consenso obliga a que todos la respeten:
 “[...] Difícil de que exista desventaja porque la Asamblea acordó. Prácticamente en una reunión cuando se quiere aprobar no es por votos es por unanimidad es por eso que no hay desventaja.” (N17-I)

A pesar que algunos indígenas refirieron que no existen desventajas porque las decisiones se adoptaron por consenso, un sector de los entrevistados considera que sí las hay. Así, hay quienes identifican desventajas que corresponden *al modelo propio de la Asamblea*. Por ejemplo, un shipibo refirió que la desventaja se manifiesta en el incumplimiento de los acuerdos por parte de los integrantes de la comunidad:

“[...] La desventaja se aprecia cuando no se cumple lo acordado, se queda tan solo en acuerdo y nunca se cumple.” (P4-I)

Hay quien considera que, a veces, los temas que se discuten en la Asamblea hacen que esta se convierta en un mecanismo burocrático:

“[...] pero a su vez en algunos casos puede ser burocrática [...] Yo creo que en algunos aspectos, la Asamblea Comunal puede servir más para consensuar decisiones.” (P3-I)

En algunos casos, las normas que regulan el funcionamiento de las Asambleas generan conflictos:

“La única desventaja es que como hay comuneros en diversos sectores, como Nieva, Santiago, Cenepa, de repente uno que pertenece a una comunidad del Cenepa va a una reunión de una comunidad de Nieva y como no está registrado dentro del padrón de comuneros, no puede participar, eso genera conflictos.” (C4-I)

Y en otras situaciones, los acuerdos adoptados por algunas comunidades vía Asamblea afectan a otras, como por ejemplo, el ingreso de empresas extractivas a territorios comunales:

“En algunas comunidades también surgen debilidades porque sin tener en cuenta los principios, los propósitos más fundamentales de las comunidades, algunos indígenas sin darse cuenta realizan la Asamblea Comunal para tomar acuerdos y aceptan que las compañías, las empresas mineras, petroleras, madereras entren a comprar su madera, mientras la mayoría de las comunidades nativas rechazan a las empresas extractivas, esa es una desventaja. Porque hay comunidades nativas que rechazan la presencia de las compañías extractivas y presenta memoriales con sus firmas ante el gobierno, ante las empresas y la mayoría de la población pidiendo ayuda para que esas empresas salgan de los territorios comunales.” (N19-I)

Según los mismos indígenas, hay grupos de indígenas que empujan este mecanismo para generar divisiones al interior de la comunidad:

“La desventaja se presenta cuando hay unas Asambleas de pequeños grupos más de politiquería, que tratan o buscan la forma de dividir. En este caso, son manejados por los partidos no indígenas con el fin de que ellos sigan primando y sigan ganando votos electorales.” (P20-I)

Al margen de las desventajas que son inherentes al modelo propio de las Asambleas, otros entrevistados refirieron que hay *circunstancias externas* que afectan el resultado de los acuerdos adoptados en las Asambleas, como cuando los líderes no hacen llegar los acuerdos de la Asamblea a las instancias estatales:

“A veces, los dirigentes no hacen llegar los acuerdos tomados en la Asamblea al Estado, no es el Apu, son los dirigentes quienes al llevar nuestros acuerdos a las instancias del Estado los desvían. Esa es la única desventaja que tiene.” (N20-I)

Y las dificultades a las que se enfrentan los indígenas para hacer llegar sus acuerdos a las instituciones estatales y a las organizaciones regionales o nacionales:

“[...] debido a la distancia y a la falta de los medios de comunicación, es difícil presentar las propuestas tanto al Estado como a las organizaciones, a veces se complica cuando hay que mandar rápido los documentos. Muchas veces son dos días de viaje, todo eso impide, esa es la desventaja que hay en las comunidades alejadas de la Región Ucayali.” (P7-I)

“Muchas veces hay acuerdos que se toman en una comunidad, pero estos acuerdos que son para el beneficio de la comunidad hay que trasladarlos a la entidad pública. Entonces, el problema es el traslado. Para el traslado la autoridad que representa a la comunidad tiene que salir de su comunidad y viajar mucho. A veces, la autoridad que va a la ciudad para hacer trámites no tiene las condiciones económicas para permanecer en la ciudad y hacer las gestiones. Hemos hablado de la interculturalidad, hemos hablado de inclusión social pero la autoridad estatal cuando ve que llega una autoridad comunal, le dice: «ven mañana, mañana te atiende»; va al día siguiente, le dice “ven mañana, más tarde”, o sea, así nos tienen y entonces no hay ninguna inclusión social y eso es lo que tratamos de romper y entonces eso es en la parte la desventaja. (P12-I)

En la misma línea de las *circunstancias externas*, otro indígena refirió que otra de las dificultades se presenta cuando *el Estado no respeta las decisiones adoptadas por este órgano*:

“[...] Este mecanismo muchas veces no es válido para las instituciones públicas porque en muchos de los casos las decisiones que tomamos en la Asamblea no son acatadas por el gobierno. O sea, las autoridades locales a pesar de que hay una necesidad y demandas de las comunidades, no atienden nuestras peticiones, sea porque no les compete los problemas de las comunidades o porque no cuentan con recursos para solucionar nuestras demandas.” (P15-I)

3.3. Las Organizaciones Representativas Indígenas como ámbito de participación política.

El primer indicio sobre las organizaciones indígenas se encuentra en la constitución de la Asociación de Nativos Campesinos del Perene, en 1959. El objetivo de esta organización conformada por indígenas asháninkas, fue la recuperación y defensa de sus tierras que se encontraban invadidas por una empresa británica y por colonos andinos (CASANTO, 1986). Según Chirif (2008), se desconoce el destino de las iniciativas de esta organización y tampoco se sabe el alcance de sus objetivos. A pesar de esto, la aludida organización es considerada como el germen de las organizaciones indígenas.

Es a fines de los ´60 los pueblos indígenas sienten la necesidad de agruparse en nuevas formas de organización representativas que trasciendan los límites comunales y que les permita enfrentar los retos que se iban presentando. Fue así como en 1969 se creó el Congreso Amuesha¹⁹⁰ (ALBÓ, 2009 y CHIRIF, 2008). Sin embargo, la mayoría de estas organizaciones se conformaron a partir de la década de los ´70.

Para el líder awajún Evaristo Nuckuag (1985), la causa que generó la constitución de organizaciones indígenas de la Amazonía Peruana fue la reacción de los pueblos indígenas frente a las políticas estatales, entre las que se encontraba la política de concesión de territorios indígenas de la Amazonía. Por otro lado, Chirif identifica dos hechos que influyeron en la conformación de estas organizaciones. El primero, fue el inicio de interés de la antropología en los pueblos indígenas de la Amazonía, a raíz de la publicación del libro *La Sal de los Cerros* del antropólogo Stefano Varese sobre los Campas de Gran Pajonal. Esta publicación no solo abrió un nuevo campo de estudio de la antropología, sino que también motivó el interés de los pueblos indígenas cuyos derechos y dignidad eran violados.

El segundo hecho, fue el Gobierno de Velasco Alvarado¹⁹¹ pues debido a las reformas introducidas, los recursos económicos y humanos destinados por el Estado para el trabajo con la población indígena, permitió que muchas comunidades se integraran en ligas y federaciones agrarias, dentro de un modelo gremial campesino, así como también en los llamados «congresos», que era un modelo más acorde con la realidad indígena. Estos dos modelos fueron difundidos y aplicados por los promotores del SINAMOS, con el apoyo de algunos líderes locales. Entre los pueblos que recibieron esta influencia se encuentran los awajún y los shipibos. Esta fue una experiencia para el pueblo indígena porque le permitió conocer nuevos métodos, pero faltaba un elemento necesario para darle sentido a la lucha indígena: la autonomía. (NUGKUAG, Idem)

Luego de esta experiencia, las organizaciones representativas pasaron por una etapa de independización debido a factores externos, como fue el cambio de gobierno, hecho que originó la desactivación del SINAMOS; y factores internos, como la toma de conciencia por parte del pueblo indígena y sus dirigentes sobre la necesidad de lograr la autonomía de sus organizaciones. Entre sus características destacan las siguientes:

¹⁹⁰ Esta organización funciona hasta hoy, pero a partir de 1981 recibe la denominación de Federación de Comunidades Nativas Yanasha (FECONAYA).

¹⁹¹ Véase el acápite 3.2. Las comunidades indígenas como ámbito de participación política.

Generalmente, el proceso de constitución se inicia con el encuentro, que es la reunión de líderes de diferentes comunidades de cada grupo étnico.

“Los pueblos indígenas a través de sus respectivas comunidades se han agrupado y formado organizaciones de base por cuencas. Este es un mecanismo interno de participación de los pueblos indígenas (N19-I)

En la etapa inicial de las organizaciones representativas, jugaron un papel importante diversas instituciones, estatales, religiosas y de apoyo privadas actuantes en las zonas indígenas, que, de una y otra manera, han propiciado la formación de estas organizaciones.

Son representativas, tienen sus orígenes en las comunidades indígenas ya que son estas las que se agrupan para conformar una organización, a la vez, son las comunidades quienes eligen a los líderes que las representarán en las federaciones regionales y las organizaciones nacionales:

“Los dirigentes de la ORAU provienen de las comunidades indígenas, luego estos pasan a formar parte de AIDSESEP. [...]” (P14-SC)

Son de carácter local, regional y nacional:

“En la Amazonía existen organizaciones regionales indígenas que representan a los pueblos indígenas amazónicos que pertenecemos a varios grupos étnicos. También tenemos organizaciones nacionales que son la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana que es AIDSESEP, también CONAP, prácticamente también ellos luchan por los pueblos indígenas.” (P1-I)

Un ejemplo de organización local es el Consejo Aguaruna Huambisa -CAH-, porque reúne a representantes awajún y wampis, de los ríos Cenepa, Nieva, Marañón y Santiago.

Se fundamentan en el respeto de los pueblos y comunidades indígenas que la integran:

“[...] Gracias a las organizaciones los indígenas nos sentamos en una mesa y entre todos contribuimos al fortalecimiento de las comunidades y de los pueblos a los que pertenecemos. Hemos superado la discriminación en el mundo indígena, para que no digan: «mi raza es mejor que la tuya».” (P20-I)

El vínculo que los une es la conciencia de identificación étnica.

“Creemos que nuestras organizaciones tienen que mantenerse más unidas, con más fuerza, eso nos va a permitir participar en manera conjunta cuando vulneren nuestros derechos como indígenas [...]. Si nos unimos y fortalecemos el gobierno también tendrá presente a las organizaciones indígenas.” (N22-I)

“[...] creo yo, que en la actualidad la organización debe representar la verdadera cosmovisión indígena y mucho de la cultura, del arraigo indígena, pero respetando el desarrollo de las comunidades [...]” (C4-I)

Comparten objetivos en común como la defensa y cuidado de los territorios, de los modos de vida, del derecho a la autodeterminación y en general los derechos de los pueblos indígenas. Este objetivo sumado a la identidad étnica constituyen los principales factores de la organización:

“Las organizaciones indígenas tienen una historia desde su fundación hasta estos días. Con el transcurso de los años han ganado mucho espacio, mucho respeto, han hecho mucho por las comunidades, específicamente en temas de territorialidad indígena. Con el respaldo de las organizaciones, desde hace tiempo nos hemos levantado para reclamar lo que nos pertenece a nosotros, o sea, nuestros territorios. Respecto a la propuesta de concesionar territorios indígenas, nosotros no vimos correcto y aquí han cumplido un rol importante las organizaciones.” (C1-I)

Usan diferentes términos para su autodenominación, consejo, congreso, federación, organización. Por ejemplo, Consejo Aguaruna Huambisa -CAH-, Organización Regional de Aidesep Ucayali -ORAU-, Consejo Shipibo Conibo -COSHIKOX-, Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa -ODECOFROC-.

En este tipo de organizaciones indígenas confluyen elementos propios como la estructura organizacional de las comunidades, mecanismos de cohesión interna y conocimientos, entre los que destacan la Asamblea Comunal, que se repite a nivel de organizaciones¹⁹², y la defensa de sus territorios; así como también, elementos provenientes de modelos recogidos de otros sectores de la población, por ejemplo, gremios de campesinos.

Los indígenas se sienten representados por sus organizaciones:

“[...] ellas nos representan, son las organizaciones las que siempre llevan nuestras propuestas o nuestras demandas, ya sea al gobierno o a los encuentros internacionales, sobre todo la organización nacional que es la AIDSESEP [...]” (P9-I)

Sobre la participación política en las organizaciones indígenas, los actores manifestaron lo siguiente:

Reconocen que participan en este tipo de organizaciones a través de sus representantes¹⁹³:

“Los pueblos indígenas estamos participando siempre las organizaciones representativas, a través de nuestros líderes o representantes. [...]” (P9-I)

Según una autoridad, este tipo de organizaciones tienen un mecanismo de democracia directa, donde destaca el tipo de mandato que tiene los dirigentes:

“[...] las organizaciones cuentan con un mecanismo de democracia muy directa, es decir, sus líderes están autorizados para una tarea específica, no es que sean representantes para cualquier cosa, son

¹⁹² Véase la respuesta del actor L2-SC, en 3.2.1. La opinión de los actores sobre la Asamblea Comunal.

¹⁹³ Véase también la respuesta P6-I, en 3.1. El contexto de la dimensión interna de la participación indígena.

mandatarios y el argumento consultar a sus bases, que muchas veces utilizó Pizango¹⁹⁴, es real, pero este argumento visto desde la perspectiva no indígena es considerado como dilatorio, por eso Pizango fue tildado de tramposo. Es decir, él no puede tomar decisiones porque es el Presidente de AIDSESEP, él tiene que consultar [...]” (L6-A)

Los tres grupos de actores consideran a las organizaciones representativas como un mecanismo de participación de los pueblos indígena, tal como se aprecia de las respuestas P3-I, N5-SC, C5-A¹⁹⁵. Las comunidades indígenas como ámbito de participación.

Demandan que la organización nacional involucre a las comunidades:

“[...] Por eso, pedimos que las organizaciones, como la AIDSESEP, deben ser consecuentes con sus bases, los dirigentes de las organizaciones deben recordar que la organización nace porque la gente de las comunidades del Alto Ucayali y Bajo Ucayali les fuerza, pero a veces no pensamos en eso, pensamos para un grupo nomás, pero no pensamos en nuestras comunidades, nuestros pueblos.” (P9-I)

Fraccionamiento y participación:

A pesar que los indígenas manifiestan sentirse identificados con estas organizaciones, actualmente, existen diversas organizaciones indígenas de competencia local, regional o nacional, tal como lo refieren dos indígenas y un ex congresista:

“Lo primero, ver la situación actual en la que nos encontramos como pueblo indígena, tenemos muchas organizaciones, alrededor de 14 o 15 organizaciones indígenas las cuales dentro de sus ámbitos todas son representativas, pero de cara a los otros, es decir, quienes están fueran de ese ámbito porque no pertenecen a tal o cual organización, dicen que no son representativas [...]” (C4-I)

“[...] ahorita cada cuenca basada en sus líderes forman federaciones, en Nieva tenemos Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Sepahua -FECONADIS-, han formado lo que llaman Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cepena ODECOFROC [...]. Ya dentro de distintos sitios del país hay 3 federaciones de acuerdo a la idiosincrasia, a la realidad jíbara [...]. Esas son organizaciones que antes eran una sola [...]” (N26-I)

“Me parece que CONAP y AIDSESEP siguen teniendo diferencias de óptica, de organización y creo que hay una enorme fragmentación, hemos llegado a preparar una lista de 72 organizaciones regionales o locales [...]” (L6-A)

La división o el fraccionamiento estas organizaciones se aprecia tanto en las organizaciones shipibas como en las awajún:

“[...] Llegó un momento en el cual la ORAU, organización más importante de la región y base de la organización nacional AIDSESEP nacional, se dividió de la siguiente manera: de las 12 federaciones base 5 se desafilieron temporalmente, las 7 restantes se desembraron mucho más y otras se retiraron. Esta crisis ha sido resuelta parcialmente, pero el problema de fondo aún se mantiene [...]” (P17-SC)

¹⁹⁴ Alberto Pizango Chota es el Presidente de la AIDSESEP. El entrevistado hace referencia a las negociaciones entre el Estado y las organizaciones indígenas en el marco de los acontecimientos de junio del 2009.

¹⁹⁵ Véase 3.1 Regulación estatal de la participación indígena en la dimensión interna.

“[...] el Consejo Aguaruna Huambisa aparece al exterior como si fuera una organización grande, pero en realidad apenas tiene ahorita 4 comunidades tituladas, 5 vamos a decir, son Ebron, Urakusa, Huaracayo, Chingamar y Yajashi, el resto ya se han formado federaciones [...]”(N26-I)

Como se aprecia por las respuestas de nuestros entrevistados, la diversidad de organizaciones genera contrariedades entre los propios indígenas. Asimismo, según un integrante de la sociedad civil, la participación en las organizaciones se ha visto afectada por la presencia de diversas organizaciones indígenas:

“Actualmente las organizaciones a nivel de las cuencas están un poco frágil, lo cual hace que la participación también sea frágil. Lo digo por el fraccionamiento y división de las organizaciones, ya que esto ha generado confusiones entre los Apus que asistían a las reuniones de las cuencas, así como también, en los indígenas.” (N5-SC)

En razón de lo expuesto, el análisis incluirá estos dos temas y su relación con el derecho a la participación.

El fraccionamiento se origina con la desnaturalización de la función de los líderes, lo cual repercute en las organizaciones representativas, es la opinión de un líder indígena:

“Yo quisiera ir un poco más atrás, cuando las organizaciones empiezan ya a tener, lo que yo llamo, un deterioro social y político que no responde a las expectativas de las propias comunidades. Esto comienza cuando [...] los dirigentes que conducían a las organizaciones indígenas también empezaron a enrumbar, es decir, los dirigentes no cumplían la función para lo cual habían sido elegidos, sino comienzan a formar un tipo de elite que comulga con ideologías ajenas a la realidad indígena. Entonces, [...] las organizaciones más grandes que conformaron la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Amazónica -AIDSESP- a separarse de ella [...]. (N26-I)

Otra causa de la fragmentación es la poca seguridad que brindan las organizaciones a sus representados:

“[...] Este fraccionamiento se crea por la desconfianza que existe en las organizaciones, si te nombro a todas las organizaciones que tenemos [...] y se están creando más, hay otras que se desafilian de las organizaciones regionales, de las organizaciones nacionales, eso es totalmente desvinculante para la posición que nosotros tenemos. [...]” (C4-I)

Según un líder indígena la creación de organizaciones representativas responde a interés económico de algunos líderes:

“Hay una debilidad, en el sentido de que algunos indígenas quisieron formar nuevas organizaciones porque han querido buscar una ventaja económica, creyendo que al crear sus organizaciones cada financiera puede apoyarlos económicamente. Por este motivo, se han organizado y creado más organizaciones [...]”(N4-I)

Los actores refieren que existe desconfianza en las nuevas organizaciones:

“[...] el pueblo indígena desconfía ahora de esas organizaciones y por eso han perdido cierta autoridad. [...]” (N29-I)

La fragmentación ha ocasionado el debilitamiento de las organizaciones y de los representantes indígenas:

“Creo que en este momento hay mucha dispersión, la autoridad se ha diluido a tal extremo que en este momento no hay una sola organización o no hay dos organizaciones, que sean como las

representativas de los pueblos indígenas. En algunos casos, se está cuestionando algunas de las organizaciones que antes tenían representatividad y que con gusto y con orgullo decíamos tal organización es nuestra organización, ahora ya no [...]” (N29-I)

Pese a la existencia de diversas organizaciones, hay vínculos que mantienen la unidad de los indígenas, como es la protección y defensa de su territorio:

“Aquí en cuestiones de territorio los indígenas se unen y nos tenemos fuerza, o sea, cuando hay un enemigo que atente contra nuestro derecho al territorio, se reúne todo el mundo, nos reunimos todos los indígenas y no importan la organización a la que se pertenezca [...]” (N4-I)

Luego de tener un panorama sobre las organizaciones indígenas, pasemos a conocer la opinión de los actores sobre los integrantes de esta, es decir, los líderes y representantes del pueblo indígena.

3.3.1. Opinión de los actores sobre los integrantes de las organizaciones representativas.

Toda vez que los indígenas participan en sus organizaciones a través de sus representantes, consideramos necesaria conocer la opinión de los actores sobre los líderes o dirigentes indígenas:

Por parte de los actores indígenas:

Consideran a sus dirigentes como sus representantes ante sus organizaciones:

“En las organizaciones nosotros, es decir la comunidad, no participa, los dirigentes sí, ellos participan para representar al pueblo, para dar a conocer de qué modo se organizan la comunidad, cual es la inquietud que tiene el pueblo. Esa es la labor de un dirigente, él va a la organización para explicar la necesidad que tiene su pueblo.” (N14-I)

Lo expresado con anterioridad no impide que critiquen a sus dirigentes por no dialogar con las bases:

“[...] los dirigentes cuando han llegado al cargo, se han sentido muy superiores y no han querido dialogar ni contar con nosotros para realizar trabajos en beneficio de nuestro pueblo [...]” (N8-I)

A la vez, cuestionan a los representantes designados por la organización nacional:

“[...] Sin embargo, AIDSESEP también debe ser un poco más democrática, más abierta, es decir, elegir a representantes legítimos, para que estos lleven una propuesta que favorezca a la mayoría de nuestros pueblos [...]” (P9-I)

A la vez, lamentan que sus líderes pierdan legitimidad:

“Han sido cuestionados muchos de los líderes y queremos que eso no suceda [...]” (N29-I)

Otra de las críticas negativas, está orientada a responsabilizar a sus dirigentes del fraccionamiento de las organizaciones, ya sea porque estos desnaturalizaron sus funciones o por intereses económicos, al respecto pueden verse las respuestas N26-I y N4-I citadas en el parágrafo Fraccionamiento y participación.

Asimismo, no están de acuerdo que cuando se elija o designe a una autoridad estatal, algunos dirigentes recurran a pedirles trabajo:

“[...] cada vez que se elige a una nueva autoridad son los propios dirigentes, mis propios paisanos, ya sea por interés económico o interés político, quienes van a pedir trabajo ya sea a la Gerencia [*del Gobierno Regional*], a la Municipalidad, eso ha sido un error [...]” (N8-I)

En razón de lo expuesto, demanda el cambio de los actuales dirigentes por personas más comprometidas:

“[...] En sí los dirigentes de nuestra organizaciones han entrado en una decadencia de valores morales [...]. Pero, necesitamos oxigenar con gente nueva y personas y profesionales comprometidos, tenemos que apostar por renovar esa organización yo sé que lo vamos a recuperar. Yo creo, soy optimista de que sí vamos a recuperar [...]” (N22-I)

“[...] esperamos que suban nuevos líderes en esas organizaciones que puedan dar como más confianza para los pueblos indígenas y que volvamos a confiar en nuestras organizaciones indígenas [...]” (N29-I)

Por parte de la sociedad civil:

Refieren que las comunidades no se sienten representadas por sus líderes:

“[...] hay una queja muy sentida a nivel de las comunidades nativas que dicen no ser representadas a través de los líderes regionales y nacionales.” (P17-SC)

Cuestionan la falta de compromiso de los líderes:

“De cara a enfrentar los retos, ahora la situación del pueblo awajún y wampis es bastante difícil, ya que frente a la entrada, abierta y amparada desde el Estado, de las empresas petroleras [...] esa falta de compromiso, que se le podría decir, de sus dirigentes repercute negativamente en la organización. [...]” (N6-SC)

Reconocen el debilitamiento de las organizaciones nacionales:

“El liderazgo que habían construido alrededor del Presidente de la AIDSESEP era más que nada un liderazgo coyuntural. Naturalmente quedó debilitado después de los sucesos del 5 de junio. Y no he encontrado yo en los interlocutores de los últimos meses alguien que pueda asumir ese liderazgo.” (L6-A)

Critican las pugnas internas entre los dirigentes:

“Ellos aún hacen trabajo dirigencial, trabajo de gremio, pero entre ellos tienen diferencias, hay pugnas internas, felizmente hay control social que hacen que estas confrontaciones no salgan al externo. [...]” (P14-SC)

Expresan su disconformidad con el arraigo de los dirigentes a los cargos nacionales.

“Muchos de los dirigentes comunales que llegan a las organizaciones nacionales no regresan o no quieren regresar a sus comunidades esto no es bueno para el funcionamiento de las organizaciones [...]” (P14-SC)

3.3.2. *Ventajas de las organizaciones representativas como ámbito de participación.*

Al ser este órgano un mecanismo propio de los indígenas que merece respeto, en consonancia con el derecho a la autodeterminación y al autogobierno, solamente se recogió la opinión de los actores indígenas sobre las ventajas y desventajas de las Organizaciones Indígenas como espacio de participación.

Están de acuerdo con la idea primigenia de organización:

“Yo creo que la organización como tal está bien formada. El concepto de organización es un concepto único de desarrollo, de igualdad y de inclusión de las poblaciones indígenas a los procesos de desarrollo y a la defensa de las costumbres, de la cultura, tal y como tiene que ser. [...] la crisis es social, y la crisis social es la que está matando a las organizaciones, no matando sino desacreditando los procesos que las organizaciones realizan [...]” (C4-I)

Las organizaciones permiten a los indígenas crear espacio de participación y diálogo:

“Yo veo que con las organizaciones estamos tomando una posición, al paso que vamos, estamos logrando crear espacios de participación, estamos buscando el diálogo entre las organizaciones. Yo creo que los lineamientos, los objetivos que se marcan dentro de la organización están bien orientados, respetando las leyes y las normas, los tratados, los acuerdos, los convenios internacionales.” (P15-I)

La participación nacional la realizan a través de AIDSESEP y Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia del Norte del Perú -ORPIAN-:

“A nivel nacional, los pueblos indígenas participan a través de las organizaciones grandes como AIDSESEP, ORPIAN, los dirigentes de estas organizaciones se reúnen, discuten e identifican las necesidades y los problemas de los indígenas. [...]” (H17-I)

En las organizaciones regionales se discuten los problemas de cada pueblo o comunidad:

“La ORAU nos convoca para una reunión y es allí donde los representantes de cada pueblo plantean sus problemas, sus propuestas y los demás opinamos al respecto. Así participamos todos en forma conjunta [...]” (P7-I)

Al igual que a nivel comunal, los dirigentes de las organizaciones deben obediencia a la Asamblea:

“[...] Nosotros desde aquí, es decir a nivel de organización, igual que a nivel comunal, tenemos nuestras Asambleas, estas son las que toman los acuerdos y nosotros como dirigentes encaminamos esos acuerdos. Es por eso que yo digo que las asambleas son positivas, ya sean comunales, ya sean a nivel de las organizaciones [...]” (P16-I)

Las Asambleas en las organizaciones regionales son espacios donde los representantes de las comunidades coordinan los planteamientos que deben presentar ante la organización nacional:

“Las Asambleas en las organizaciones son necesarias porque de esa forma nuestras autoridades se comunican, ellos coordinan, hacen una sola idea para que puedan mandar esa idea [...] ante la organización macro que tenemos, la AIDSESEP regional o a nivel nacional.” (P7-I)

A través de sus organizaciones los indígenas participan en la elaboración Plan Estratégico Regional:

“[...] los indígenas tenemos organizaciones como la organización Consejo Aguaruna Huambisa, aunque sean 5 comunidades, [...] en la organización todos nos reunimos, participamos y en conjunto decidimos nuestro objetivo para plasmarlo en el Plan Estratégico [...]. Entonces, cada uno de esos objetivos se suman a nivel provincial, ese es el Plan Estratégico Provincial, luego se consolida y va para el Plan Estratégico de la Región, a su vez, la Región envía para nacional. Entonces, eso sería la participación en el gobierno o en el quehacer de la actividad del Estado.” (N26-I)

Los indígenas demandan la presencia y respaldo las organizaciones en las negociaciones y toma de decisiones relacionadas con las empresas internacionales:

“Lo que ocurrió cuando había que negociar sobre el tema petrolero y de los minerales, las empresas querían negociar solamente con las comunidades porque saben que las comunidades no están preparadas para enfrentarse, para debatir, para intercambiar ideas, pero los que conocen más sobre el tema porque tienen equipos técnicos son las organizaciones. Nosotros como miembros de las comunidades queremos que las organizaciones indígenas también sean parte de las negociaciones con las empresas internacionales, pero la participación de las organizaciones debe respetar la autonomía comunal.” (N22-I)

Un líder indígena considera que la fragmentación no es una desventaja, pero sí considera que es necesaria la unificación del pueblo indígena:

“[...] Las organizaciones no se han debilitado, el pueblo awajún tienen ahora bastantes organizaciones, lo que tenemos que hacer es sentarnos todas las federaciones para conversar y lograr unirnos, buscar intereses o beneficios colectivos para nosotros, buscar los aspectos que debemos negociar en forma conjunta como organización, como recursos y medio ambiente. Ahora, que cada una de las organizaciones en sus respectivas cuencas realice actividades, eso ya es cuestión muy diferente, es cuestión particular, ahora yo puedo estar conversando contigo, pero las cosas que tenga que hacer en mi casa son muy diferentes a las que tenga que hacer contigo. Entonces, hay que diferenciar bien las cosas bien y no entorpecerlas [...]” (N26-I)

3.3.3. Desventajas de las organizaciones representativas como ámbito de participación.

Tal como hemos visto de las respuestas contenidas en 3.3. Las organizaciones representativas como ámbito de participación, el fraccionamiento es considerado como una crisis por la que atraviesan las organizaciones indígenas, lo cual ha propiciado problemas y situaciones desventajosas a este tipo de organizaciones¹⁹⁶ indígenas.

Asimismo, el fraccionamiento ha debilitado la unidad de estas organizaciones indígenas, así como la formulación de sus demandas ante el Estado:

“Yo veo que actualmente aparecen más organizaciones que están dividiendo, esto impide que el pueblo mantenga su unidad étnica, no permite reclamar en forma unánime nuestros derechos ante el Estado. Las organizaciones no reclaman porque están divididas, cada uno habla de forma diferente, eso debilita los pedidos que presentamos ante el Estado. (N19-I)

La aludida división de las organizaciones, ha desvirtuado los objetivos en común que tenían los pueblos indígenas. A la par, ha influenciado en forma negativa a la representación de los indígenas ante el Estado:

“Yo mismo como indígena, tengo que reconocer las debilidades de las comunidades nativas, antes lo más importante era una organización porque agrupaba a todas las cuencas, pero cuando aparecieron más organizaciones de base ya se no hablan el mismo lenguaje, no tienen un solo objetivo, no tienen el mismo propósito; a veces, algunas organizaciones hacen una propuesta prácticamente muy diferente de las demás, sin tener en cuenta a la mayoría de la población indígena. Esto divide y nos hace débiles ante el gobierno, y de esa debilidad se aprovechan algunos funcionarios del Estado, a la vez genera desentendimiento entre nosotros, porque no sabemos en cuál de las organizaciones debemos participar [...]” (N19-I)

¹⁹⁶ Véase también las respuestas C4-I, P19-I y N26-I.

El divisionismo interno generado por algunos dirigentes al interior de las organizaciones es considerado como una situación que se debe cambiar:

“[...] Siempre hay desventaja porque hay mucha gente que es individualista, forman grupo y eso malogra, pero superamos esta desventaja, hay que superar, más bien lo que necesitamos es la fuerza de todos, en consenso hay que hacer las propuestas y por eso el Foro Permanente ha convocado a esta reunión. El Foro Permanente no convoca directamente, ya hemos formado una comisión, esa comisión está convocando ya, para hacer más democráticas las cosas.” (P9-I)

Tomando como referencia los acontecimientos de junio del 2009, un indígena considera que hay falta de compromiso entre las organizaciones que deben superar:

“Ahora, después del 5 de junio simplemente, creo que existe una desvinculación entre nosotros mismos, el cual nosotros estamos trabajando en un proceso de podernos incluir, de podernos nuevamente juntar, unir para afrontar muchos sucesos. [...]” (C4-I)

3.4. Nuevas orientaciones en el ejercicio del derecho a la participación interna de los pueblos indígenas.

3.4.1. Nuevas orientaciones de los pueblos indígenas.

Los actores *indígenas* reconocen que es conveniente reorientar sus esfuerzos por asegurar su efectiva y adecuada participación interna, en los siguientes aspectos:

Desde una perspectiva general, tanto los awajún como los shipibos hacen un llamado a la unidad y fortalecimiento de sus organizaciones representativas:

“Yo creo que después del 5 de junio tenemos mucho que hacer organizacionalmente, unificarnos más, fortalecer más la organización, vemos esa dificultad, pero eso no significa que estemos perdidos, no significa de ninguna manera eso. Estamos presentes y vamos avanzando poco a poco. Pero lo que queremos es que las organizaciones se fortalezcan.” (C1-I)

“Después del 2009, los pueblos indígenas lo que queremos es la unidad. Ahorita estamos divididos, el pueblo está dividido a través de sus organizaciones, cada uno camina por su camino, [...] lo que queremos todos es unificar a través de un congreso grande, unificar a todos esos líderes y hacer un solo frente para promover el desarrollo de nuestras comunidades [...]” (P19-I)

Paralelamente, demandan la unidad de las organizaciones a nivel local en una organización representativa de carácter regional que permita canalizar las necesidades de los indígenas:

“[...] Entonces, lo que ahora hay que hacer es tener un tipo de coordinación, [...] una coordinadora de las organizaciones del pueblo awajún. Unificarnos y organizarnos, dejando de lado nuestras diferencias, para defender nuestros recursos [...] para poder negociar con el Estado y los inversores sobre el futuro de nuestros recursos naturales. El objetivo nuestro es una concertación, que nos permita sentarnos a conversar dejando de lado nuestras diferentes ideologías [...]” (N26-I)

“[...] Yo opino que debe existir una sola organización que represente a la vez pueblo awajún wampis, que represente a todas las organizaciones de las cuencas, donde los Apus de las comunidades puedan hacer llegar sus necesidades [...]” (N19-I)

Para lograr la unidad y legitimidad de este tipo de organizaciones proponen:

- Tener en cuenta la voluntad de las comunidades:

“Hay algunas organizaciones no indígenas que trabajan sobre el fortalecimiento organizacional, pero, yo repito, el fortalecimiento de las organizaciones debe venir desde las comunidades y la consulta para la creación de las organizaciones indígenas debe hacerse a las comunidades [...]” (C4-I)

- La búsqueda objetivos comunes:

“[...] Si queremos fortalecer a las organizaciones, todas las comunidades deben unificar sus objetivos, que son, defensa del medio ambiente, defensa de los derechos de los pueblos indígenas y la defensa de la propiedad intelectual colectiva porque hay empresas extranjeras que vienen y piden plantas medicinales [...]. Por eso yo digo, que tiene que unirse así como tipo de una conferencia, un congreso indígena para que ellos tomen un acuerdo, llevar una sola idea todos tienen que defender su territorio, todos tienen que defender sus derechos, todos tienen que hablar sobre participación en la toma de decisiones [...]”(N19-I)

- Formar adecuadamente a los futuros dirigentes:

“[...] Pero ahora estamos en un proceso en que las organizaciones necesitan y necesariamente se tienen que fortalecer, pero si no tenemos cuadros y simplemente fortalecemos a la dirigencia o a la organización yo creo que no vamos a avanzar en mucho porque los cuadros que vienen atrás van a venir siempre con la misma ideología, con la misma posición y no se va a lograr el desarrollo que verdaderamente tienen y la concepción por la cual han sido creadas las organizaciones.” (C4-I)

Destacan que debe tenerse presente la influencia de la unificación de las organizaciones representativas en la efectividad de la consulta:

“Si las organizaciones están unidas, si existe una coordinación entre las organizaciones regionales y nacionales entonces los líderes podrá reunirse para canalizar la realización de la consulta en forma efectiva [...]” (N26-I)

Según un dirigente indígena, es responsabilidad de las organizaciones que los procesos participativos se lleven a cabo al interior de las comunidades:

“[...] los dirigentes tienen que hacer que los procesos participativos sean en las comunidades, no que los dirigentes, ni las organizaciones digan: «bueno, hemos participado ORPIAN, CECONCEC» [...]. Debe tenerse presente que las comunidades son las que deciden y ponen a los dirigentes y muchas veces las comunidades no conocen qué es lo que pasó en las organizaciones. Entonces, [...] la participación tiene que ser en las comunidades, a las poblaciones, no a los dirigentes, las poblaciones son las que tienen que participar, [...] estos procesos los tiene que convocar y dirigir la organización [...] porque si nosotros permitimos que solo participe la organización, el dirigente dirá: «yo represento a miles de comunidades» sí, perfecto, pero, en la comunidad la población dice: «yo no estoy de acuerdo», ese es un grave error que ha existido [...] desde que comenzaron las organizaciones.” (C4-I)

Se debe incentivar la participación de las mujeres indígenas, así lo manifestó una entrevistada shipiba:

“En el futuro la participación también depende de nosotras, mujeres que ya estamos sobresalientes, ejemplares también tenemos que incentivar, en el futuro debe haber mayor participación [...] Hay muchas lideresas ya en las organizaciones que también están trabajando, están luchando en ese tema [...]. Eso es lo que se quiere [...] fortalecer el derecho a la participación prestigiando así la participación de la mujer indígena [...]” (P8-I)

Los actores que forman parte de la *sociedad civil* son de la opinión que los indígenas deberían optimizar los siguientes aspectos:

Coinciden con los actores indígenas en lo que concierne a unificación de las organizaciones representativas locales y regionales:

“A nivel de las organizaciones, está la necesidad de ir centralizando, hay intentos de centralización de propuestas, de unificar demandas, pero es difícil en este contexto actual, se está tratando de promover e incluso ahorita mismo viendo esa necesidad de unidad, de irse informando más sobre lo que implicaría la unidad desde una perspectiva legal [...]” (N6-SC)

“Creemos que deberíamos unificarnos, incluso desde hace dos años se viene luchando en la creación de una organización que agrupe al pueblo shipibo y tengan su propio órgano de gobierno, su propia estructura que le permita canalizar el sentir de los shipibos, una organización a través de la cual el pueblo haga saber si está de acuerdo o no con que exista, por ejemplo, explotación de recurso gasífero, hidrocarburífero o forestal, o por último, que permita que las comunidades den a conocer cuál es la forma de desarrollo económicamente sostenible que ellas quisieran tener, porque no todos quieren actividades extractivas [...]” (P21-SC)

Al igual que los indígenas, consideran necesaria la adecuada formación de los futuros líderes:

“Hay buenos líderes, [...] los líderes shipibos han pasado a formar parte de la dirigencia nacional y son profesionales capacitados, pero aún nos falta mejorar en ese aspecto, se requieren buenos líderes para el futuro.” (P14-SC)

Para el Presidente- Amnistía Internacional Sección, la unidad y legitimidad de las organizaciones depende de presencia de los representantes de las comunidades:

“En todo caso, creo que la participación de los Apus es la que otorga la legitimidad a la organización. En la medida en que los Apus tengan mayores niveles de participación, de dar opinión, de quitar legitimidad si es lo que merece, entonces la organización está totalmente legitimada.” (L5-SC)

A pesar que un sector de los actores reconoce que las Comunidades Indígenas son el ámbito adecuado para que los y las indígenas ejerzan su derecho a la participación, dos entrevistados de la *sociedad civil*, uno de la Región Amazonas y otro de Ucayali, manifestaron que en la participación de las mujeres indígenas aún falta mucho por hacer respecto a este problema. No obstante reconoció los avances logrados:

“En las comunidades cada vez han mayor participación, de hecho en las asambleas participan hombres y mujeres, en las Asambleas Comunales allí van todos. Sin embargo, en las comunidades aún hay mucho machismo, los Apus son hombres, pero si me parecen que hay dos casos, de las 300 comunidades hay dos casos de Apu mujeres.” (N5-SC)

“En estos últimos años ha cambiado bastante la participación. Por ejemplo [...] tenemos por 15 años los cursos de nivelación académica¹⁹⁷; inicialmente eran todos hombres, pero en estos últimos años se ha incrementado [...], el anteaño pasado eran más mujeres que hombres. En estos últimos años ha habido Jefas Comunales, Juezas Comunales, tenientes, agentes comunales mujeres. Pero, [...] todavía se resisten algunos comuneros en que la mujer tenga esos protagonismos.” (P17-SC)

Sobre las nuevas orientaciones de los pueblos indígenas las *autoridades* opinan lo siguiente:

¹⁹⁷ El entrevistado se refiere a los cursos de nivelación académica desarrollados por la ONG a la cual pertenece.

Al igual que el anterior entrevistado, consideran que la participación de las mujeres es un aspecto que requiere mejoras. Precisamente, el Sub Gerente de Presupuesto Participativo de una Municipalidad Provincial es de la opinión que se debe incentivar la participación de las mujeres.

“La participación de los hombres en las comunidades es mucho más efectiva [...]. Por ejemplo, en una Asamblea estoy invitando también a que participen las lideresas y en los oficios les hago presente, pero en la reunión encuentro 80 hombres, 20 mujeres. La presencia de mujeres debería ser más y casi siempre en las reuniones hay Apus o dirigentes que manejan [...]”. (N16-A)

Según el Director de Infraestructura y Medio Ambiente de la Sub Gerencia del Gobierno Regional de Condorcanqui, autoridad que organiza y participa en algunas reuniones comunales, son las mujeres quienes asumen mejor su papel al momento de presentar sus demandas a las autoridades y participar en las reuniones:

“Participan todos pero quienes más reclaman son las mujeres [...] Es que la mujer siempre ve la necesidad desde el hogar, en este caso, en cada población las mujeres dicen necesitamos esto, necesitamos lo otro y muchas veces lo exige gritando, tienen la facilidad. El hombre es un poquito más tímido, hay que ser político para que un hombre reclame [...], pero las mujeres acá son más insistentes que los varones al momento de plantear sus demandas. Frente a una reunión tenemos cierta preocupación porque las mujeres, aparte de que conocen un poco menos que los hombres, en su reclamo, que es lógico y es comprensible, gritan y manifiestan sus descontento por tal o cual motivo [...] en su idioma lógicamente, [...] Nosotros no entendemos lo que dicen, pero el traductor lo dice: «está descontenta por esto, necesitan esto».”(N13-A)

Otra de las autoridades entrevistadas también subrayó el buen desempeño de las mujeres en el ejercicio del derecho a la participación:

“[...] por ejemplo hay una señora que es miembro del Consejo de Coordinación Local¹⁹⁸ y la señora tiene una participación muy activa, es la señora [...] de la comunidad de Uracusa, [...] Se va en auto o en peque¹⁹⁹ por el río Marañón bajando dos horas a su comunidad. La señora [...] siempre viene a la municipalidad, siempre está pendiente [*de lo*] que estamos haciendo, cómo van sus proyectos y justo recién se ha ejecutado un proyecto en su comunidad y se va a inaugurar creo en esta semana que viene [...] Es una lideresa que destaca por la firmeza de sus planteamientos, la señora participa en todo [...] hablando con la Gerencia Regional, coordinando, viendo los proyectos, viendo sus obras, viene, la vemos siempre acá por eso la conocemos a la señora, siempre la vemos dando vuelta, preguntando, [...] y tiene el respaldo también de su comunidad.” (N16-A)

Una *autoridad estatal* residente en una comunidad indígena, pide a las autoridades comunales ser consecuentes y no excederse en el ejercicio de sus funciones:

¹⁹⁸ Según el artículo 98° de la Ley Orgánica de Municipalidades: “El Consejo de Coordinación Local Provincial es un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Provinciales. Está integrado por el Alcalde Provincial que lo preside, pudiendo delegar tal función en el Teniente Alcalde, y los regidores provinciales; por los Alcaldes Distritales de la respectiva jurisdicción provincial y por los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial, con las funciones y atribuciones que le señala la presente Ley.”

¹⁹⁹ Así denominan a los botes pequeños que circulan por los ríos de la selva.

“Acá en la comunidad, las autoridades indígenas quieren imponer muchas cosas. O sea, como estamos dentro de una comunidad, la comunidad se cree con muchas facultades y, a veces, exige mucho. A veces, dentro de lo que pide y exige no se encuadra dentro de las normas y tampoco es en beneficio del pueblo, sino es en beneficio de una cuantas personas, eso es lo de malo [...]” (H9-A)

3.4.2. *Nuevas orientaciones del Estado.*

Para conseguir mejoras en el ejercicio del derecho a la participación interna, los *indígenas* demandan al Estado lo siguiente:

El respeto de su autonomía comunal:

“El Estado debe respetar las normas y los reglamentos de las comunidades. El Estado debería conocer bien la realidad y ser muy respetuoso.” (H12-I)

Además, cuando se trate de tomar decisiones relacionadas con los pueblos indígenas, el Estado debe generar mecanismos que permitan incluir en la opinión de las comunidades y de los jefes de las comunidades:

“El gobierno debe establecer un mecanismo de gobernabilidad para dar mayor participación democrática a los pueblos indígenas, para que ellos expongan sus necesidades, sus aspiraciones, eso es lo que necesitamos. Además, los Apus deben ser considerados en las reuniones de concertación, de coordinación que realicen las autoridades. [...]” (N19-I)

La participación en el ámbito interno debe ir acompañada de la participación de los indígenas en la administración pública:

“[...] La participación no debe ser solo en las comunidades, los indígenas también tienen que participar asumiendo cargos públicos, cargos de confianza, cargos así como también, cargos como profesionales y cargos técnicos en el gobierno ya sea local, regional o nacional. Un buen gobierno debe permitir la participación democrática de los jóvenes y profesionales indígenas. (N19-I)

Solicitan la implementación de medidas que permita articular la participación interna con su participación en el Estado:

“Dentro de la comunidad si existen mecanismos de participación [...] pero lamentablemente falta articular la participación al interior de las comunidades con nuestra participación en el Estado, es decir, cómo hacer posible que se atiendan nuestros acuerdos, nuestras peticiones o cómo hacer posible que se dé solución de nuestros problemas. Entonces, eso es lo que nos falta.” (P5-I)

De acuerdo con la opinión de un indígena awajún, la articulación de la participación interna con la externa requiere la incorporación de profesionales indígenas en las diversas instancias estatales:

“[...] Debido a la ausencia de profesionales indígenas en las diferentes instancias e instituciones del Estado hay muchos abusos, los funcionarios no atienden adecuadamente las acuerdos adoptado por las comunidades, tampoco las necesidades del pueblo, por el contrario, las autoridades elaboran y realizan proyectos, programas y planes que no van de acuerdo a la realidad o las necesidades del pueblo indígena.” (N19-I)

La flexibilización de las normas, ya que la reglamentación impuestas por el Estado generan problemas en el ejercicio del derecho a la participación por la exigencia, requisitos y formalidades que se les pide a las comunidades indígenas:

“Actualmente, el Estado mismo ha puesto sus reglas: «ustedes como comunidades nativas tiene que tener su registro en la SUNARP y luego participan como una persona jurídica»; yo creo, que por ese lado se requiere una mayor información porque muchas veces el Estado también ha puesto, como quien dice, ha estandarizado, ha puesto sus normas. La comunidad tiene este problema porque las normas son de difícil aplicación en la práctica o en la comunidad.” (P15-I)

Para los integrantes de la sociedad civil el Estado debería implementar lo siguiente:

Inclusión de las comunidades en la toma de decisiones que les afecte:

“Yo creo que allí hay que distinguir dos niveles. Uno es el nivel de comunidades y otro es a nivel de movimiento indígena, de dirigencias, de organizaciones indígenas. A nivel de comunidades hay una gran sensibilidad por el tema de la relación con el Estado, sienten que el Estado no les atiende, sienten que el Estado no les escucha, se sienten prácticamente excluidos de todos los procesos nacionales que incluyen decisiones que afectan a los indígenas [...]” (N6-SC)

La consulta previa:

“Los organizaciones indígenas cuando nos hemos reunido con ellas nos han manifestados que para ellos la prioridad es el tema de la consulta, ellos quieren que de todas maneras el Estado Peruano legisle el tema del derecho a la consulta previa, libre e informada en los parámetros que ha dispuesto el convenio 169 de la OIT²⁰⁰. Nosotros somos conscientes de que hay los problemas también referidos a educación, a salud, yo particularmente hubiera pensado de que eso hubiera sido la prioridad pero ellos como organizaciones lo que han manifestado es que el derecho a la consulta es la prioridad.” (L5-SC)

Reconocimiento real de las organizaciones indígenas:

“Después de junio del 2009 las organizaciones indígenas están más fortalecidas, porque hemos dado un gran paso en la historia de nuestro país. A partir de esto, el gobierno pone mucha atención, mucho cuidado, ya convoca a las organizaciones para sentarnos en la mesa, para participar activamente, para concertar, para difundir en nuestras bases, en las organizaciones regionales, federaciones, en las propias comunidades las medidas que el gobierno tiene previsto implementar. Pero todavía falta mucho [...]” (P13-SC)

Dada la importancia del derecho al territorio para las comunidades, un integrante de la *sociedad civil* advierte el temor de los indígenas a causa de las ventas de las tierras y la repercusión de estas ventas en la conservación de su cultura:

[...] En las comunidades, los pobladores están preocupados por toda la lotización de la selva y la venta de las tierras. Dentro de eso, teniendo en cuenta que el territorio es prácticamente la base social, económica, es el sustento cultural del pueblo awajún-wampis, el gran temor es que este territorio sea parcelado, dividido y entregado a empresas mineras, petroleras y que al final de cuentas desaparezca no solamente su territorio y sus recursos sino también su cultura, su organización todo se vaya deteriorando. (N6-SC)

Para una *autoridad estatal* limeña, la mejora involucra el respeto de la participación intracomunal:

“Los procesos de participación intracomunal son elementos en los cuales la población al interior decide, el Estado está en la función de respetarlos y apoyarlos.”(L7-A)

²⁰⁰ Debe tenerse en cuenta que las entrevistas se realizaron antes de la promulgación de la Ley de Consulta Previa.

3.5. Presupuestos que posibilitan la efectividad de la participación de los pueblos indígenas en la dimensión interna.

Según los actores, los presupuestos para hacer efectiva la participación interna son:

Un *indígena* es de la opinión que el Estado debe implementar políticas públicas basadas en el enfoque intercultural, pues consideran que estas son importantes para alcanzar su desarrollo:

“El Estado debe implementar políticas que se basen en la interculturalidad, nosotros creemos que tanto las culturas hispanohablantes como los indígenas aportan al desarrollo. Yo creo que ambos, hispanohablantes e indígenas tenemos que ir juntos, porque eso ha permitido que los que vivimos en las comunidades indígenas podamos salir, sino fuera así, nosotros no hubiéramos salido a estudiar, entre otras cosas. Entonces, la interculturalidad es intercambio de dos culturas, creo la interculturalidad nos puede ayudar en la búsqueda de nuestro desarrollo como indígenas.” (N22-I)

Asimismo, la implementación de las políticas públicas debe tener en cuenta la presencia de instituciones estatales al interior de las comunidades, como es el caso de la Municipalidad Distrital de El Cenepa ubica en la Comunidad Indígena de Huampami, a fin de evitar los conflictos que pudieran suscitar en el ejercicio del derecho a la participación:

“El problema es que hay Apu y Alcaldía, entonces el problema de la comunidad lo soluciona el Apu. El Apu manda en la comunidad, los Alcaldes que anteriormente asumieron el cargo no pudieron intervenir en los problemas de la comunidad porque siempre los asume el Apu. Por ejemplo, si ponemos a funcionar un motor de energía eléctrica pasadas las diez de la noche, viene la policía comunal²⁰¹ y nos pone 100 soles de multa. Nosotros no tenemos ni luz, ni agua potable, yo quiero que sea distrito porque el Apu no puede solucionar los problemas de los servicios públicos.” (H4-I)

Considerando que realidad geográfica de las comunidades dificulta el ejercicio del derecho a la participación interna, el Estado debe tomar medidas adecuadas para hacer accesible la comunicación entre los indígenas²⁰²:

“[...] este río, esta zona es difícil porque la comunicación es difícil. No hay cómo avisar, los oficios llegan tarde siempre, dependen de una movilidad que vaya y los ríos son varios [...] Por eso, cuando tú tienes que programar, tienes que programar con 3 o 2 meses de anticipación, dándole mensajes a la gente que va a haber una reunión, avisándole para que nadie falte. Es difícil esta zona porque no todas las comunidades tienen radios de comunicación y solo algunas comunidades tienen teléfonos. Pero hay una participación, supongamos que yo consiga 30 mil soles para hacer una reunión y organizo y tengo aquí, yo creo que tendría más o menos máximo la reunión la tendría en 3 días. De emergencia la gente se reúne, pero cuando hay presupuesto, cuando no hay presupuesto tiene que tardar la comunicación [...]” (N4-I)

El vínculo entre el aspecto económico y el ejercicio del derecho a la participación siempre sale a relucir. Así, en el ámbito interno de la participación indígena un líder awajún solicitó el apoyo del Estado para que las comunidades u organizaciones indígenas negocien con los inversores:

²⁰¹ Véase Capítulo II - 2.1. Región Amazonas.

²⁰² Véase el Capítulo II 2.1 Características de los ámbitos geográficos Región Amazonas.

“[...] con el Estado Peruano hemos hecho algunas cosas, esperamos que el gobierno actual tenga presente que los indígenas buscamos el apoyo del Estado para poder participar en la toma de decisiones. Por ejemplo, nosotros los indígenas quisiéramos poder sentarnos con el Estado y los inversores, cuando las circunstancias lo requieran, a negociar. En esto hay que ser muy claros, porque de qué sirve que se hable de inclusión, inclusión significa que yo tengo que estar en las mismas condiciones para el diálogo, tengo que sentarme contigo a conversar, a negociar. Porque el Estado es dueño de los territorios que no pertenecen a las comunidades, pero los territorios donde nosotros vivimos desde hace muchos años nos pertenecen, eso es propiedad nuestra, eso está bien definido. Que quiero decir, los recursos de las comunidades tituladas son de propiedad de las comunidades, si una empresa está interesada y si la comunidad también lo desea, nosotros vamos a negociar, [...] nuestros recursos van ser nuestra parte en el negocio, lo que nos permitiría ser socios con las empresas, pero necesitamos la presencia del Estado. Si la empresa y la comunidad no se ponen de acuerdo, no hay negocio. Esas son cosas que en este momento tenemos que tener presente en lo referente a lo que es parte económica. (N26-I)

Tan igual como los indígenas, los integrantes de la *sociedad civil* destacan la importancia del enfoque intercultural en la implementación de los mecanismos de participación. Como punto de partida, consideran que el Estado debe conocer las características de los mecanismos de participación indígenas:

“[...] creo que el Estado debería hacer un esfuerzo, primero entendiendo cómo son los sistemas de participación propios, quienes son sus representantes, reconocer el derecho a la consulta, respetar a las organizaciones [...]” (L2-SC)

Además, en la implementación de políticas públicas relacionadas con el derecho a la participación, el Estado debe tener presente que los indígenas tienen influencia de la cultura occidental:

“Hoy día, es difícil la situación porque estamos a caballo de dos culturas, la cultura occidental se está imponiendo, pero terminar con la cultura indígena, no pueden terminar porque es ancestral, la tienen en la médula de su ser. Entonces, lo que tendría que hacerse es casar las dos cosas al momento de implementar mecanismos de participación [...]” (N7-SC)

Cuando se trate de la implementación de acciones o medidas que requieran la participación de los indígenas al interior de las comunidades indígenas, el Estado debe tener presente las características propias de las comunidades²⁰³ como el tipo de mandato que tienen sus representantes, la influencia de los clanes en las Asambleas, entre otras manifestaciones culturales propias de los pueblos indígenas. Sobre el particular, un integrante de la *sociedad civil* expuso el siguiente ejemplo:

“Nosotros tenemos la experiencia de los comités de vigilancia. El comité de vigilancia se constituye para promover actividades productivas, de mejoramiento de condiciones de vida, etc. nuestra organización trata que esos comités de vigilancia de la comunidad reúnan a líderes de todos los clanes, se tiene cuidado que hay representante de cada uno de los clanes para que todos se sientan representados y puedan trabajar en forma conjunta. Para lograr esto, se requiere un conocimiento cercano de cada pueblo, de cada realidad.” (N6-SC)

²⁰³ Una de las razones que contribuye al alto índice de participación en las comunidades responde a que estas son un espacio propio de los indígenas, tal como lo refieren la opinión de los actores L2-SC y N5-SC en 3.2. La Comunidad como ámbito de participación política.

En lo referente a las manifestaciones culturales, otro integrante de la sociedad civil incidió en el uso de la lengua propia:

“En primer lugar, tiene que estar el tema del uso de su idioma original porque si bien las poblaciones andinas han entrado en un mayor proceso de mestizaje respecto de las poblaciones criollas y totalmente occidentales [...] las poblaciones amazónicas por este tema geográfico que genera una suerte de distanciamiento geográfico con el resto del país son las que más han conservado su idioma. En un tema de negociación ellos tendrían que estar reconocidos para negociar en su propio idioma, tendría que haber mecanismos para que lo que ellos expresan en su propio idioma quede bien registrado para la otra parte porque [...] seguro no habría traductores oficiales en esos idiomas en el Estado Peruano y eso podría ser un primer tema, que la gente tiene el derecho a expresarse en su idioma original [...].” (L5-SC)

Un aspecto en el que coinciden sociedad civil y autoridades es la importancia del uso del idioma propio de los indígenas, sobre todo en las reuniones realizadas por las autoridades estatales en las comunidades indígenas. Así lo manifestaron el Director de Infraestructura y Medio Ambiente de la Sub Gerencia del Gobierno Regional de Condorcanqui y la Responsable de la Estrategia Sanitaria de Salud de los pueblos indígenas de la Dirección Regional de Salud de Amazonas:

“Generalmente acá las autoridades hablamos castellano, pero necesitamos muchas veces de [...] traductores. Afortunadamente tenemos en nuestra provincia hablantes nativos que nos sirven como traductores e intérpretes [...]. De todas maneras, tenemos que conversar con traductores porque *[en las comunidades]* ideas dan hasta el más culto, hasta el más ignorante.” (N13-A)

“[...] otro aspecto para disminuir las brechas es el idioma nativo por parte de nuestro personal de salud, cómo podríamos mejorar en ese sentido [...].” (C7-A)

Si algunas autoridades aceptan que el desconocimiento del idioma genera distanciamiento entre indígenas y autoridades, por otro lado, una autoridad educativa considera como una estrategia a favor de la participación indígena la incorporación de personas que hablen el idioma vernáculo de la zona:

“Una condición indispensable es que la persona que va a hacer un trabajo tiene que ser de acá, tiene que hablar el idioma de ellos porque esa es una manera de cómo tener más participación de los pueblos, porque sin va a ir alguien que no lo va a entender nadie, te acordarás que empezamos con 100 y terminamos con 50 a las 6 de la tarde porque no te entienden nada [...].” (N23-A)

Un ex congresista destaca que al interior de las comunidades conviven dos culturas, lo cual repercute indirectamente el derecho a la participación:

“Al interior de una comunidad, no hay recursos monetarios, sin embargo, hay un niño indígena que pide zapatillas, blue jean y ipod, porque va a la escuela y porque hay otro niño hijo de un colono que tiene un ipod y que tiene zapatillas Nike, aunque sea bamba, digamos, hay pues este contagio, esta relación entre lo indígena y lo occidental, lo cual repercute en el derecho a la participación [...].” (L6-A)

El anterior entrevistado, considera que es responsabilidad del Estado reconocer la diversidad cultural indígena Amazónica e implementar mecanismos que permitan resolver la problemática de los pueblos indígenas:

“[...] Yo veo que allí hay un problema que resolver, es decir, primera realidad a tener presente es que son 72 etnias, yo creo que hay un problemática común, pero hay visiones distintas de cómo resolver esa problemática, entonces no es fácil [...]” (L6-A)

En la misma línea del entrevistado anterior, un comisionado de la Defensoría del Pueblo sostiene que es necesario el acercamiento del Estado a los pueblos indígenas, pues esto permitirá el entendimiento de las diversas realidades y facilitará la articulación de las organizaciones indígenas:

“Hay un tema que se propone desde la antropología jurídica, en este caso, es tratar de entender cada caso como propio, como particular. Dentro de esta lógica de homogenizaciones, no puedo decir que todas las comunidades toman decisiones por igual [...]. Entonces, allí el Estado tiene que acercarse y quitarse la lógica de: «soy el que tiene la idea de orden», y entender que hay distintos órdenes dentro de la estructura del territorio nacional. Allí justamente tú estás reconociendo la diversidad cultural. Lo que tiene que hacer el Estado es articular con estas organizaciones comunales, con esta autoridad comunal.” (L4-A)

Para la responsable de la Estrategia Sanitaria de Salud de los pueblos indígenas de la Dirección Regional de Salud de Amazonas, es importante la conservación de la identidad de los indígenas:

“[...] Entre los indígenas la palabra era válida, me voy a comprometer contigo, tú vas a ser mi esposa, vamos a tener una familia, vamos a vivir juntos, esa palabra valía sin necesidad de tener un documento, eso se está perdiendo, se están perdiendo los rasgos propios de los pueblos indígenas, por eso, hay que rescatar y conservar la identidad y cultura de los pueblos indígenas [...]” (C7-A)

En lo concerniente al aspecto económico, una integrante de la sociedad civil considera que el Estado debe consultar a las comunidades indígenas sobre el modelo de desarrollo y sobre las actividades económicas que desean implementar:

“[...] tenemos el caso de Purús²⁰⁴. Ahora en Purús no se extraen recursos, lo que hacen los pobladores es juntar las semillas y venderlas a empresas o instituciones interesadas en el tema de la reforestación. Las comunidades de Purús han buscado una manera alternativa a la extracción de recursos. No todas las comunidades están en desacuerdo a las actividades extractivas, pero si desean, por lo menos, que se les reconozca o que les pregunten cómo quieren desarrollarse, porque no todos quieren solamente vivir de la caza, de la pesca, de la recolección, hay otros que tienen otras intenciones y han visto otra forma de desarrollo.” (P21-SC)

3.6. Resumen y análisis.

De acuerdo con la información bibliográfica y las entrevistas realizadas, el proceso de organización de asentamientos indígenas se inició a finales de la década de los '50. Refiriéndonos concretamente a los ámbitos geográficos de este trabajo, hay otros dos factores que favorecieron la constitución de comunidades indígenas: nos referimos a la presencia de sacerdotes, quienes contribuyeron dando pautas para la organización de las

²⁰⁴ Purús es una de las cuatro provincias de la Región de Ucayali.

comunidades e incentivando el diálogo entre los indígenas y entre estos y el Estado; así como, el Instituto Lingüístico de Verano.

Tal como se aprecia de las respuestas, los entrevistados reconocen que la estructura actual de las comunidades indígenas no se ajusta a las características típicas de las sociedades indígenas originarias sino que fue una imposición estatal. El soporte de esta parte de la información empírica lo encontramos en las investigaciones de Chirif y García (2008), Vargas (2005), Brown (1984) y Barclay y Santos (1980).

Han transcurrido casi 39 años en los cuales los indígenas que forman parte de esta investigación, refieren haberse adaptado a esta forma de «organización moderna» y la reconocen como «propia de los pueblos indígenas». De las respuestas de los actores, sobre todo de los indígenas, se aprecia lo siguiente: a) no consta crítica negativa a la disposición estatal que obligó a los indígenas a adoptar la forma organizativa comunal, por el contrario, actores indígenas que participaron en el proceso de constitución «formal-legal» de las comunidades se muestran agradecidos con el ex Presidente que promulgó la norma en cuestión, a pesar que fue un gobierno militar que llegó al poder a través de un golpe de Estado; b) el proceso de adaptación de los pueblos indígenas a las estructuras organizativas modernas, sean comunidades u organizaciones representativas, ha logrado consolidarse de forma tal que los indígenas se muestran orgullosos de ellas y demanda al Estado el respeto de la norma que les dio la vida, así como, el respeto de su autonomía interna; c) reconocen a las comunidades y organizaciones representativas como la dimensión interna de la participación política de los pueblos indígenas, en consecuencia, piden al Estado que respete la decisiones que se adoptan en estos dos ámbitos.

Al margen de lo expresado por los actores de esta investigación, según información bibliográfica recaba, se aprecia que hubo buena intención por parte del Gobierno de Velasco al promulgar la Ley de Comunidades Nativas. Sin embargo, no se puede dejar de observar que en esa época la sociedad peruana en general no se tenía un conocimiento adecuado sobre la realidad indígena, razón por la cual, las personas que trabajaron con las comunidades desconocían aspectos necesarios que les permitieran implementar una medida apropiada para proteger los derechos de los indígenas. En consecuencia, se aplicó un modelo de comunidad forjado en las comunidades de costa y sierra peruana y en algunas situaciones desventajoso para los indígenas amazónicos (GARCÍA & SURRELLÉS, 2009; CHIRIF y GARCÍA, 2008 y 2007).

Sobre las opiniones de los actores que forman parte de este Resultado y del Resultado 2, relacionadas con el derecho ancestral a la participación, el cual es un tema complejo, precisamos lo siguiente:

- Lo que los indígenas experimentan de modo más inmediato como derecho ancestral es el derecho al territorio: antes era derecho soberano, ahora es derecho compartido con el Estado en el que se encuentra ubicados. De ese derecho ancestral al territorio se desprende el derecho a la consulta cuando el Estado quiera hacer una determinada intervención, por ejemplo, económica, dando un permiso de explotación a una compañía extractora. Esto es, el derecho a la consulta, «moderno» estaría enraizado en el derecho al territorio, «ancestral». Aparte de ello, puede haber -o no, según los pueblos indígenas- costumbres ancestrales de participación interna para la toma de decisiones, que hoy se podrían interpretar como derecho a la participación, que tendría en este sentido raíces ancestrales
- En el caso de los indígenas awajún que forman parte de esta investigación, según las respuestas de los actores y las referencias bibliográficas (BELAÚNDE, 2005 y SAÍPE, 2012) se han identificado costumbres ancestrales de participación interna que aún se mantienen: a) la influencia de los clanes familiares, a través del Jefe de Clan, en la toma de decisiones; b) la presencia de un líder, que tiene capacidad para convocar y reunir a los integrantes de su grupo; y, c) la disposición de los integrantes de un grupo para reunirse en torno a un líder en situaciones de riesgo como guerras o invasiones. De las respuestas de nuestros entrevistados, se aprecia que estas costumbres ancestrales se han actualizado debido a las dinámicas sociales, imposiciones del Estado y necesidades propias de los pueblos indígenas. Estas son las razones por las cuales algunos de los actores hacen referencia al derecho ancestral a la participación.

Las Comunidades Indígenas como ámbito de participación política.

Como se aprecia de las respuestas, para los indígenas, la comunidad es el ámbito donde ellos ejercen su derecho a la participación política. Complementan esta visión de la comunidad, las opiniones de las autoridades e integrantes de la sociedad civil, cuando califican al ámbito comunal y sus instituciones como una manifestación de la democracia directa, donde las autoridades solo tienen poder para ejercer un mandato determinado y limitado por el control que ejerce la propia comunidad. La mayoría de las opiniones de los actores sobre la organización comunal son positivas, excepto las respuestas de dos

entrevistados de Huampami, en las cuales manifiestan su desacuerdo por el desempeño de las funciones de las autoridades comunales.

La primera respuesta, que corresponde a la entrevistada H4-I puede deberse a la preocupación natural de la entrevistada por el pequeño comercio que tiene en el distrito, pues en un momento de la entrevista nos manifestó que si hubiera energía eléctrica ella podría ampliar el horario de apertura de su negocio. A esto se suma, que la aludida entrevistada forma parte del Consejo Municipal, y como lo referimos en el Capítulo II existen conflictos debido al ejercicio paralelo de la autoridad comunal y municipal en Huampami. A todo lo manifestado, hay que añadir la doble identidad de los indígenas entrevistados, quienes se sienten indígenas, respetuosos de sus costumbres y sus autoridades, y a la vez se sienten peruanos y ya como cualquier otro tipo de personas, respetan sus costumbres pero también anhelan el desarrollo.

El otro entrevistado, Director de la Micro Red de Salud-Huampami H9-A, hizo saber su disconformidad con algunas autoridades quienes utilizan el cargo para sacar provecho personal de él, situación que observó a raíz de una experiencia que tuvo como jurado en un concurso públicos. Al margen de esta observación, la autoridad manifestó que existe disposición de las autoridades comunales, así como de los dirigentes de las asociaciones representativas indígenas, para participar en reuniones sobre temas que afecten a los indígenas.

Para las autoridades y los integrantes de la sociedad civil, al interior de las comunidades existe tensión y confusión por la presencia de visiones culturales diferentes, la occidental y la indígena, situación que repercute en el ejercicio del derecho a la participación.

Según las respuestas de los actores, la participación comunal está enmarcada en el enfoque republicano de participación, pues conciben la participación como un deber derecho, le dedican un «día de trabajo» y el nivel de participación es alto.

Opinión de los actores sobre las Asambleas Comunales como mecanismo de participación.

Los actores indígenas conciben a las Asambleas Comunales como el órgano supremo de una comunidad indígena. A la vez, es considerada como un mecanismo efectivo de participación. Asimismo, los indígenas están altamente concientizados de su obligación de asistir y debatir en las Asambleas Comunales.

Aparte de las opiniones de nuestros entrevistados sobre la relevancia de las Asambleas Comunales, concretamente en el caso de los awajún, la importancia de esta institución también es reconocida por Maenville (2009), quien señala como ejemplo el papel que desempeñaron las Asambleas Indígenas en la organización de las protestas y el paro del 2009.

En las respuestas destacan las reiteradas opiniones sobre las ventajas de la Asamblea como mecanismo propio que permite la unidad de la comunidad indígena.

Sobre los requisitos para adoptar acuerdos, la normatividad dispone que los acuerdos se aprueban por mayoría simple, excepto en aquellos casos en los que la ley y Estatutos exija mayoría calificada. De las respuestas de los entrevistados, sobre todo los indígenas, hacen referencia a que las decisiones se adoptan por consenso y de allí el éxito en el cumplimiento de los acuerdos, salvo excepciones.

En cuanto a los integrantes de las Asambleas, destaca el deber que tienen los jóvenes mayores de 15 años de asistir a las Asambleas Comunales, sean ordinarias o extraordinarias, sin distinción de sexo, solo con voz. Los jóvenes mayores de 16 años tienen derecho a voz y voto. El ejercicio de este deber-derecho, contemplado en el Reglamento Interno de la Comunidad, es corroborado por los actores indígenas, jóvenes y adultos. Los argumentos que brindan los entrevistados para justificar la participación de los jóvenes es que estos son los futuros líderes y deben irse preparando. Por su parte, los jóvenes entrevistados expresaron su compromiso por participar en las Asambleas Comunales.

Según refieren los entrevistados, un requisito para participar en la Asamblea es poseer el documento de identidad para participar en la Asamblea, este sería un inconveniente pues como expusimos en la introducción el 14,9% de indígenas mayores de 18 años no cuentan con él. Ni la normatividad estatal, ni la interna no hacen referencia a la posesión del documento de identidad para participar en las Asambleas. Sobre el particular, no podemos brindar mayor información porque de los 56 indígenas entrevistados ni uno de ellos refirió algún problema para participar en la Asamblea Comunal, pero si pudimos observar que en las actas consta el número del DNI al lado de la firma de los indígenas asistentes a una Asamblea. En mérito a lo expuesto, recomendamos que se preste mayor atención sobre este asunto.

A pesar de las opiniones favorables sobre la Asamblea Comunal, también encontramos respuestas que cuestionan la efectividad de este órgano como espacio de

participación. Las respuestas fueron divididas en dos grupos, el primero es sobre las *Desventajas que corresponden al modelo propio de la Asamblea*, respuestas P4-I, P3-I, C4-I, N19-I y P20-I; y el segundo, contiene la *Circunstancias externas que repercuten negativamente en el cumplimiento de los acuerdos de la Asamblea*, respuestas N20-I, P7-I y P12-I.

Opinión de los actores sobre el Jefe de la Comunidad.

Al margen de la denominación del cargo²⁰⁵, el Jefe de la Comunidad es la autoridad de más alto rango y dignidad dentro de la jurisdicción comunal. En lo concerniente al derecho a la participación, esta autoridad es quien convoca a las reuniones y las dirige, aquí radica su importancia en el ejercicio de este derecho.

Tanto awajún como shipibos, reconocen que el Jefe de la Comunidad está supedito a la asamblea comunal. Además, son conscientes de su legitimidad y capacidad de convocatoria. Entre ambos grupos, destaca la legitimidad del Apu, por ejemplo en el Capítulo II se incluyó una pregunta que nos hicieran los jóvenes de un colegio de Huampami sobre si contábamos con el permiso del Apu para realizar las entrevistas. A esto, se suma la pregunta que nos hicieron en pleno centro de la comunidad un policía comunal y una autoridad para saber si fuimos autorizados por el Apu para ingresar a la comunidad y realizar nuestro trabajo. Por otro lado, están las opiniones favorables sobre esta autoridad vertidas por dos indígenas que se desempeñan como regidores municipales, una es Regidora de la Municipalidad Distrital de Huampami y otro Regidor la Municipalidad Provincia de Condorcanqui N11-I; así como las opiniones vertidas por las autoridades estatales que convocan a reuniones dentro de las comunidades.

De los dos ámbitos de investigación, son los actores de la Región Amazonas, en comparación con los actores de la Región Ucayali, quienes han destacado en mayor medida el rol que desempeña el Jefe de la Comunidad en el ejercicio del derecho a la participación. Tal vez, esto se deba a las razones expuestas en el Capítulo II y en el numeral 3.1. de este acápite.

²⁰⁵ En lo que respecta al nombre del cargo, es decir, Jefe de la Comunidad, los awajún lo denominan «Apu» y entre los shipibos, la denominación del cargo es Jefe de la Comunidad o Curaca. Sobre el particular, de acuerdo a la información bibliográfica recabada, en algunos casos al Jefe de la Comunidad recibe el nombre de la autoridad tradicional como “cornesha, en lengua Yanasha, pinkari en Ashaninka y Apu en lengua quechua y otros pueblos” (CHIRIF, 2008p. 37).

Por otro lado, de acuerdo con los resultados de un taller sobre liderazgo awajún wampis, los participantes reconocieron que el término líder es «occidental», por lo tanto, no tiene equivalente en la cultura awajún wampis. Empero, para este pueblo indígena un líder viene a ser:

“Una persona que le nace orientar, aconseja y da soluciones a los problemas. A esa persona le decimos Chichamkagtin, persona que aconseja. No es nombrado por el pueblo pero sí da consejos por su voluntad. Líder también es una persona que nos conduce en la acción que hay que realizar para la defensa del Pueblo Awajun Wampis.” (SAIPE, 2012, p.10)

Según información recabada en este taller, la cultura awajún-wampis distingue, entre otros, a las autoridades de clan, a quien denominan «waimak», y a los «waisam», que son los designados como conductores de los grupos guerreros. Al hilo de lo expuesto, en el Reglamento Interno de la Comunidad de Huampami, al lado de la denominación «Jefe de la Comunidad» y entre paréntesis se consigna la palabra «waisam»²⁰⁶. Es decir, para ellos el Jefe de la Comunidad es un «conductor del pueblo». Tal vez, este sea uno de los motivos por el cual los awajún legitiman a esta autoridad.

De las respuestas se desprende que, otro aspecto que fortalece la autoridad de los Jefes de las Comunidades, es que representan a su comunidad en las Asambleas que se llevan a cabo en las organizaciones, tanto a nivel local, regional y nacional.

A pesar de las opiniones positivas sobre los Jefes Comunales, también encontramos una opinión que hacen referencia a los arreglos económicos entre estas autoridades y las empresas extractivas, con la finalidad de permitir el ingreso de las empresas sin contar con la respectiva autorización de la Asamblea Comunal. Este problema que afecta diversas comunidades, tanto shipibas como awajún, también fue expuesto en el Encuentro de Jefes de Comunidades, celebrado en junio del 2012.

La problemática planteada presenta tres aristas:

- a) El incumplimiento de las funciones del Jefe de la Comunidad, es decir, este adoptó una decisión sin consultar a la Asamblea o desató lo acordado en la Asamblea.
- b) El perjuicio que causa a la comunidad a la cual pertenece el líder, así como, a las comunidades vecinas porque atenta contra el derecho al territorio. Situación similar fue descrita en el parágrafo **Desventaja de la Asamblea Comunal como mecanismo de participación**, pero en este caso la responsabilidad recaía sobre la Asamblea.

²⁰⁶ En el trabajo de Greene (2009) se consigna la palabra «waisam» como equivalente a primer presidente.

Ante esta situación, consideramos que la solución a ambos problemas solo compete a los propios integrantes de la comunidad.

c) La omisión de la consulta, este tema lo abordaremos en el Resultado 6.

Al margen de la legitimidad de los Jefes de las Comunidades, los entrevistados, sobre todo los integrantes de la sociedad civil, refieren que el ejercicio de las Jefaturas Comunales sirve de experiencia para los futuros dirigentes o líderes que llegan a formar parte de las organizaciones representativas.

Las organizaciones indígenas como ámbito de participación política.

Los indígenas entrevistados conciben a sus organizaciones representativas como instituciones unidas por el vínculo de la identificación étnica, creadas para la defensa y promoción de los derechos indígenas.

La mayoría de opiniones sobre la participación en estas organizaciones, incide en la crisis que están atravesando, de forma tal que a diferencia de las respuestas sobre la participación política indígena al interior de las comunidades, las cuales giraban en torno a la Asamblea Comunal y al Jefe de la Comunidad, las respuestas sobre la participación en las organizaciones indígenas, se centraron en dos temas principales: a) el fraccionamiento y la falta de representación de los líderes que integran las organizaciones indígenas; y b) las protestas porque la participación al interior de las organizaciones no responde a las expectativas y demandas de sus representados

Tal como lo explicamos en el Capítulo II -Falencias de la participación política a nivel nacional-, esta crisis por la que atraviesan este tipo de organizaciones indígenas, no es una preocupación exclusiva de nuestros entrevistados, ya que fue materia de debate en el Encuentro de Jefes de Comunidades y Líderes del Pueblo Awajún Wampis, día 27 de junio del 2012, tal como consta en el acta. Además, el problema aludido también ha sido tratado en los trabajos de Chirif y García (2007 y 2008), Vega (2009), Albó (2009 y 2011) y Comisión de Investigaciones de Politai (2012).

Esta situación por la que están atravesando las organizaciones indígenas, ha repercutido negativamente en la participación, pues a raíz de esto, los representantes de las comunidades se agrupan y participan en organizaciones frágiles y con poco poder de negociación con el Estado y con las empresas cuyas actividades están vinculadas con las comunidades. Pero, no todos los entrevistados ven a esta fragmentación como un

problema, hay quienes ven positivo la existencia de varias organizaciones representativas indígenas. En lo que sí coinciden los indígenas es en la unificación de sus organizaciones, para poder enfrentarse con fortaleza al Estado y a las empresas extractivas. Además, creen que la solución al problema del fraccionamiento está en manos de las comunidades indígenas.

Según las respuestas de nuestros entrevistados, la gestión y respeto de los acuerdos que se adoptan en las organizaciones representativas, locales y regionales, por parte del Estado es otro de los problemas a los que se enfrentan las organizaciones.

Opinión de los actores sobre los integrantes de las organizaciones representativas.

A diferencia de las opiniones positivas que vertieron los entrevistados sobre los Jefes de Comunidad, en el caso de los dirigentes y representantes indígenas que forman parte de las organizaciones las críticas fueron en su mayoría negativas. En lo que respecta al tema que nos ocupa, este es un problema bastante serio porque si los indígenas no se sienten representados por los integrantes de las organizaciones y tampoco pueden ejercer un adecuado control sobre el mandato que les encomiendan, entonces, se aprecia una deficiencia en este mecanismo de democracia directa.

Para complementar nuestro análisis sobre la participación al interior de las organizaciones representativas indígenas, quisimos contar con la opinión de los dirigentes nacionales, pero, a pesar de nuestra insistencia y varias visitas a la sede institucional de la AIDSESP en la ciudad de Lima, no pudimos dialogar con algún dirigente de esta organización.

Contraste de los indicadores con la información empírica.

Tomando como referencia el indicador para la dimensión interna del derecho a la participación: “La comunidad y las autoridades respetan los procesos de toma de decisiones y los conocimientos tradicionales indígenas, desde una dimensión cualitativa”, y teniendo asimismo presente en qué medida el Estado acoge, respeta y potencia a las organizaciones de una manera no partidista, es decir centrada en los derechos de los pueblos indígenas, apreciamos lo siguiente:

- Según la norma jurídica de creación de las comunidades nativas, para que una comunidad sea reconocida como tal debe estar registrada, siendo una condición indispensable para su registro contar con su respectivo Estatuto de Autonomía

Comunal. Pese a la existencia otras normas que forman parte de las Comunidades Indígenas, nos centraremos en el Estatuto por las siguientes razones: a) por el valor que le atribuyeron los actores que forman parte de esta investigación, sobre todo los indígenas; b) su relevancia para el ejercicio de la autonomía constitucional a nivel comunal.

- La normatividad dispone que la comunidad apruebe sus Estatutos. Sin embargo, el modelo o formato de estatuto al cual tuvimos acceso fue elaborado por una organización indígena y distribuido a las comunidades, como es el caso de la comunidad de Huampami. Para complementar esta información que hemos recogido, nos apoyaremos en lo sostenido por García y Surrallés (2009). Según estos investigadores, el Estatuto común proviene del acuerdo adoptado por todas las comunidades del río Cenepa, de tal manera que existe cierta obligación mancomunada en aspectos de integridad territorial o a la libertad y bienestar del conjunto de los moradores de la cuenca. A la vez, esta norma recoge muchos aspectos contenidos en la Ley de Comunidades.
- Por otro lado, con fecha 28 de noviembre del 2011 la Superintendencia de Registros Públicos del Perú -SUNARP- aprobó la Guía General para la Elección de la Junta Directiva y Redacción de Estatutos de las Comunidades Nativas Inscritas, además, toda la información necesaria para el registro de las comunidades está contenida en un Guía publicada en la página web de la SUNARP. La referida guía contiene modelos de actas, constancias y estatuto, modelos que se pueden descargar de la mencionada página web.
- Comparando el Estatuto de la Comunidad de Huampami con el modelo difundido en la página web de la SUNARP, encontramos diferencias entre ambos, estas diferencias consisten, esencialmente, en la restricción de algunas de las funciones que antes tenían las comunidades como por ejemplo, la de velar por la permanente integridad del territorio, tomando las iniciativas necesarias para su defensa o recuperación y decidir, en su caso, pactos, alianzas e incluso la fusión territorial con otras Comunidades -art. 3º inciso i del Estatuto-; o el autorizar la entrada a personas foráneas a la comunidad - art. 3º inciso j del Estatuto-. Todo esto a pesar que la web de la SUNARP recomienda que el “Estatuto de una Comunidad Nativa refleje la cosmovisión y costumbres de la propia comunidad, teniendo siempre en cuenta lo que señala la Constitución y las leyes.” Al parecer, la intención del Estado es facilitar la constitución de futuras comunidades indígenas brindando herramientas necesarias para su constitución, pero

también se aprecia que se están restringiendo derechos a las fueron reconocidos a las comunidades.

- En relación con lo expuesto, las exigencias sobre la reglamentación impuesta por el Estado a las comunidades aún no registradas, limitan el derecho a la participación de las segundas. Esta es una de las razones por las que este tipo de normas han sido cuestionadas por los indígenas, quienes a su vez demandan la flexibilización de las normas estatales porque son de difícil aplicación en las comunidades y porque como indígenas no cuentan con las facilidades y recursos necesarios para acatar este tipo de disposiciones estatales.
- Además, del contraste de la información proporcionada por los actores y de las referencias bibliográficas, en el caso de los pueblos indígenas materia de esta investigación, los procesos de toma de decisiones no son tradicionales en *stricto sensu*. Igualmente, las normas que regulan la autonomía y el mecanismo de toma de decisiones son una imposición estatal, a la cual deben acogerse las comunidades para ser reconocidas como tal. Sobre el particular, el Relator Especial para los derechos de los Pueblos Indígenas, manifestó lo siguiente:

“los Estados deberían tratar constantemente de promover y consolidar el reconocimiento jurídico y la integración de las instituciones indígenas de autogobierno, para que los pueblos indígenas tengan realmente el control de sus asuntos en todos los aspectos de sus vidas y garantizar que los asuntos que les afectan están en armonía con sus propias pautas culturales, valores, costumbres y visiones del mundo.” (A/65/264, párr. 81)

Por lo tanto, de acuerdo con el indicador expuesto, el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas en su dimensión interna es efectivo parcialmente, es decir:

- El Estado Peruano promueve y consolida el reconocimiento jurídico de las organizaciones indígenas. Pues, como hemos podido apreciar, las comunidades como espacio de participación política, cuyas decisiones repercuten al interior y exterior de las comunidades, tienen su origen en una disposición estatal, para lo bueno o para lo malo. A pesar de lo expuesto, los indígenas muestran su conformidad con la constitución de las comunidades. Tal vez, el éxito de la norma que obligó a los indígenas amazónicos a conformar comunidades se deba a que fue la primera vez que el Estado se preocupó por regular la situación y organización de los indígenas amazónico. Y ante una estructura formal impuesta, los indígenas le dieron una forma

acorde a su realidad y adaptaron sus dinámicas propias. Sin embargo, creemos que en el futuro la intervención del Estado debe estar basada en el conocimiento de la realidad indígena, el respeto de sus costumbres y contar con el consentimiento las comunidades.

- En el ámbito comunal, las Asambleas son consideradas como un mecanismo efectivo de participación. De acuerdo con la opinión de los actores, a nivel intracomunal se respeta la toma de decisiones adoptadas vía asambleas. Al parecer, debido a la crisis por la que atraviesan las organizaciones, la función que desempeña en el ejercicio del derecho a la participación no responde a las expectativas de los indígenas.
- De acuerdo con la opinión de los actores, el Estado no acoge adecuadamente las decisiones que se adoptan tanto en las comunidades como en las organizaciones.
- Cuando se trate de la toma de decisiones que afecten a las comunidades indígenas, el Estado debe implementar la consulta previa con arreglo a lo señalado en la sentencia del Caso Saramaka vs. Surinam: primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros de la comunidad, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros de la comunidad afectada se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental.

De acuerdo con los indicadores, la dimensión interna de la participación no incluye la participación de los indígenas en organizaciones interculturales, pero el caso de los shipibos es una realidad que debe tenerse presente a fin de determinar la efectividad de los mecanismos de participación interna, pues se trata de indígenas urbanos que integran un tipo de organizaciones diferentes a las organizaciones indígenas propiamente dichas y donde ejercen su derecho a la participación.

A pesar que los entrevistados considerados indígenas se autodefinen como tal, además, vivencian la identidad indígena con una carga cultural más densa que la peruana, se aprecia diferencia en la dimensión interna de la participación. Esta diferencia está relacionada con los ámbitos sociopolíticos. Así, los indígenas de Huampami viven en una comunidad indígena y tienen a esta organización como ámbito de participación; los indígenas residentes en Nieva, a pesar de no residir en un entorno comunal, mantienen

como referente de participación política a la comunidad; los shipibos residentes en Pucallpa mantienen relación con sus comunidades, algunos participan de las asambleas comunales, a la vez, participan de manera directa en las organizaciones representativas indígenas, sin perjuicio de lo expuesto, los shipibos también ejercen su derecho a la participación en una organización diferente a las mencionadas, como es el caso de los asentamientos humanos interculturales.

4. Participación indígena a nivel de Gobierno Local: Proceso del presupuesto participativo municipal.

Como pudimos apreciar, en el Resultado 2 se examinó la concepción que tienen los indígenas sobre el derecho a la participación; el Resultado 3 analiza el ejercicio de este derecho en un espacio social, el que, estando fuera de las estructuras estrictas del Estado, persigue el interés común²⁰⁷, en concreto, al interior de las organizaciones indígenas. Continuando con el objetivo de este trabajo, a partir de este resultado efectuaremos el análisis de la participación colectiva de los pueblos indígenas awajún y shipibos en el espacio público institucionalizado²⁰⁸.

Considerando que este espacio público institucionalizado está definido por el conjunto de estructuras del Estado, iniciaremos el análisis con la descripción del marco jurídico que regula la participación política a nivel municipal. Luego, teniendo como referencia cuatro municipalidades, evaluaremos la participación de los pueblos indígenas en el proceso del presupuesto participativo. Finalmente, en base a la opinión de los actores, identificaremos los presupuestos y vías para hacer efectivo el derecho a la participación de los pueblos indígenas.

4.1. Regulación estatal de la participación ciudadana en los gobiernos locales.

En el Perú los municipios datan de la época del virreinato (PAREJA, 1980). Entre las normas que regulan el funcionamiento de las municipalidades está la Ley Orgánica de Municipalidades -LOM-²⁰⁹, esta norma dispone que los “gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos”; los órganos de gobierno local son las municipalidades provinciales y distritales. Cada municipalidad cuenta con un Concejo Municipal, conformado por el Alcalde y los Regidores. Además, la citada norma reconoce, por un lado, la obligación de los gobiernos locales de promover la participación vecinal; por el otro, el derecho de participación de los vecinos mediante uno o más de los siguientes mecanismos: derecho de elección a cargos municipales; iniciativa en la formación de

²⁰⁷ Véase Capítulo I.

²⁰⁸ Véase Capítulo I.

²⁰⁹ En este resultado nos referiremos solo a la normatividad específica relacionada con la participación a nivel municipal porque las normas generales, así como los instrumentos internacionales, fueron analizados en el Capítulo I. Asimismo, la normatividad específica citada en este resultado, es la vigente durante el período materia de análisis.

dispositivos municipales; derecho de referéndum; derecho de denunciar infracciones y de ser informado; Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula; participación a través de Juntas Vecinales, Comités de Vecinos, Asociaciones Vecinales, Organizaciones Comunes, Sociales u otras similares de naturaleza vecinal; y Comités de Gestión. Con el objeto de lograr una participación real, la ley garantiza el acceso de todos los vecinos a la información.

Igualmente, la ley contempla un sistema que permite la participación de los vecinos debidamente organizados, sean estos indígenas o no, en la elaboración de los presupuestos y planes de desarrollo concertado, así como en los Consejos de Coordinación Local y de las Juntas Vecinales Comunes. La promoción y la reglamentación de la participación vecinal en el desarrollo local están a cargo de cada una de las municipalidades, según lo dispone el artículo 197° de la Constitución Política.

Debido a su vinculación con este resultado, haremos una breve descripción de estos sistemas:

Las Juntas Vecinales Comunes.

Los artículos del 106° al 110° de la LOM regulan el funcionamiento de estas juntas, definiéndolas como “el órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito dentro de la provincia y que están organizadas, principalmente, como juntas vecinales.” Componen estas juntas las organizaciones sociales de base, vecinales o comunes, las comunidades nativas - respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones-, además, los vecinos que representan a las organizaciones sociales de la jurisdicción. Entre sus funciones están: concertar y proponer las prioridades de gasto e inversión dentro del distrito y los centros poblados, proponer las políticas de salubridad, fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal.

El Consejo de Coordinación Local -CCL-.

Según lo disponen los artículos 98° y 102° de la LOM, son espacios de concertación y coordinación entre el Estado y la Sociedad Civil existentes en cada municipalidad; su creación es obligatoria por ley. Dependiendo del tipo de municipalidad, los CCL están integrados por: a) en el caso de los CCL provinciales, el alcalde, los regidores y los alcaldes distritales, además de la sociedad local en un número equivalente

al 40% de la suma de todos los anteriores; b) en los distritales, al alcalde y los regidores se suman los alcaldes de los centros poblados, si los hubiera, para constituir la base sobre la cual se calcula el 40% que será el número de presentantes de las organizaciones sociales.

Su objetivo es la mejora de la comunicación entre el Estado y la Sociedad Civil, siendo sus funciones básicas la coordinación y concertación de los Planes de Desarrollo de la jurisdicción municipal a la que pertenecen; y proponer el Presupuesto Participativo al Concejo Municipal, que de acuerdo a lo dispuesto por la ley es el encargado de aprobarlo. Dicho en términos de Remy, “[...] no lo aprueban, sino que solo lo proponen; pero además, tampoco lo elaboran” (2005, p.138), asimismo, coordinar el desarrollo del proceso de principio a fin. Las decisiones tomadas en los CCL no son vinculantes, pues no son órganos de decisión.

Los representantes de la sociedad civil en los CCL se eligen, en elecciones supervisadas por la autoridad electoral, de entre las «organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización» que se encuentren dentro de la jurisdicción municipal respectiva, que se hayan inscrito en un libro abierto por la municipalidad para ese fin, a condición de que estén inscritas en los Registros Públicos y tengan más de tres años de existencia. Este procedimiento es algo complejo (*Ídem*).

El Plan de Desarrollo Concertado -PDC-.

El Plan de Desarrollo Concertado es la propuesta acordada por los actores claves de una región, provincia o distrito, para orientar el proceso de desarrollo de dicho ámbito territorial, y constituye una guía para la acción de las entidades del Estado. (CEPLAN, 2012)

El aludido documento contiene la visión, los objetivos, las estrategias y las acciones que establecen, de común acuerdo, las autoridades con la sociedad civil, para el desarrollo de su región o municipio con perspectivas de mediano y largo plazo. Además, incluye las responsabilidades que las partes asumen para su realización. El PDC es el marco de referencia para organizar la actuación del conjunto de los actores públicos y privados de la región o la localidad; a la vez, sirve como documento orientador para la elaboración de los presupuestos participativos.

El Presupuesto Participativo.

Según Dávila, los presupuestos participativos son instrumentos aprobados por los Concejos Municipales, cuya finalidad es orientar la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales. Para su elaboración es necesario que cada municipalidad distrital o provincial promueva la creación en su jurisdicción de los CCL distrital o provincial (2005, p. 48)

La guía del Presupuesto Participativo²¹⁰ lo define a este documento como:

“Es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población, debidamente representadas, definen en conjunto qué se quiere lograr, cómo y en qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta la visión de futuro y los objetivos [...] del Plan de Desarrollo Concertado del distrito, provincia o región [...]” (2010, p. 10)

El marco regulatorio del Presupuesto Participativo está compuesto por la Ley del Presupuesto Participativo, Ley N° 28056, su modificatoria Ley N° 29298, el Decreto Supremo N° 097-2009-EF modificado por el D. S. N° 132-2010-EF que precisa los criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital, su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 142-2009-EF y sus modificatorias el D. S. N° 131-2010-EF y la Ley N° 28411 - Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, así como del Instructivo del Presupuesto Participativo Basado en Resultados No. 001 -2010-EF/76.01, publicado mediante Resolución Directoral No. 007-2010-EF/76.01

La elaboración del presupuesto participativo se lleva a cabo mediante un proceso, donde se ponen de acuerdo las autoridades y los representantes de las organizaciones sociales, sobre los resultados que se quieren obtener y en qué y cómo se invertirán los recursos de manera que aporten al desarrollo de la localidad.

El proceso de presupuesto participativo consta de cuatro fases: preparación, concertación, coordinación y formalización. La participación de la población en la toma de decisiones se materializa en la fase de concertación. Es en esta fase donde se desarrollan los talleres de trabajo o asambleas.

También forma parte de este proceso el Comité de Vigilancia. Este comité es un mecanismo creado para realizar acciones de vigilancia ciudadana del proceso participativo. Lo conforman los representantes de la sociedad civil elegidos entre los agentes

²¹⁰ El Ministerio de Economía y Finanzas elaboró el Instructivo Presupuesto Participativo basado en Resultados, Instructivo No. 001 -2010-EF/76.01, publicado mediante Resolución Directoral No. 007 -2010-EF/76.01. Este documento explica la programación participativa del Presupuesto en los Gobiernos Regionales y Locales que detalla los pasos a seguir.

participantes del proceso participativo. Este debe ser reconocido formalmente por el Consejo Regional o Concejo Local.

Hasta aquí nos hemos referido a las normas municipales, a continuación haremos una breve mención a una norma electoral aplicable a las municipalidades y gobiernos regionales que tengan dentro de su jurisdicción a pueblos indígenas.

Ley de Cuotas.

Desde el año 2002, con la vigencia de la Ley N° 27734 -norma que obliga a las organizaciones y alianzas políticas que participan en los procesos electorales municipales o regionales, a incluir en sus listas de candidatos a un porcentaje de indígenas-, se viene aplicando en el Perú la ley de cuotas. No obstante su regulación constitucional -art. 191° de la Constitución- y legal, el cumplimiento real de la cuota tiene dificultades, por ejemplo, a quién se considera indígena (ESPINOSA, 2012). Además, pese a que, mediante Resolución N° 254-2010-JNE, el Estado estableció la lista de porcentajes de candidatos a regidores municipales provinciales para el proceso electoral del año 2010²¹¹, hay comentarios negativos sobre las normas que regulan la ley de cuotas, como por ejemplo: a) solo obliga a los partidos y agrupaciones políticas de las provincias señaladas en la norma, a consignar un porcentaje de candidatos indígenas, pero no se trata de reservar un número fijo de escaños para indígenas; b) la cuota indígena no se aplica a las elecciones de autoridades ediles distritales; y c) la cuota indígena ha sido bautizado como «el relleno», ya que la ocupación de los últimos puestos en las listas son destinados a los candidatos indígenas.

4.2. Las Municipalidades como ámbito de participación política de los Pueblos Indígenas.

Este acápite contiene la opinión de los actores sobre la participación de los indígenas en las municipalidades que no están relacionadas con el presupuesto participativo. Las opiniones han sido divididas en tres grupos, el primero, incluye las opiniones sobre participación indígena municipal en sentido amplio; el segundo y el tercero, lo componen las opiniones sobre la peculiaridades de la participación en los municipios de la Región Amazonas y Ucayali respectivamente.

²¹¹ En este proceso electoral se eligió a las autoridades ediles que desempeñan cargos durante el período investigado.

Desde una perspectiva general la participación de los pueblos indígenas en una jurisdicción municipal se verá influenciada por lo siguiente, como lo ponen de manifiesto los entrevistados:

Tal como lo hemos explicado en los resultados anteriores, la realidad de los indígenas de la Amazonía Peruana es muy diversa, lo cual repercute en el derecho a la participación:

“En el Perú tenemos municipalidades que tienen mayor población indígena, hay otras donde la población indígena es minoría, entonces la participación de los pueblos indígenas no será igual en ambas jurisdicciones municipales [...]” (L7-A)

Subrayamos la respuesta de la Presidente de la Mesa de Concertación de Nieva. Esta entrevistada destaca el esfuerzo de los indígenas por adaptarse a los mecanismos de participación impuestos por el Estado, para participar en la gestión pública:

“Hasta ahora la participación es a través de lo impuesto por el Estado [...] ellos [*los indígenas*] no han dicho nada, han respondido a lo que el Estado les ha propuesto, por parte de ellos no ha habido queja.” (N7-SC)

Pese a que los indígenas se han esforzado por adaptarse a los mecanismos de participación a nivel municipal, su intervención estará supeditada a la condición de las autoridades ediles, es decir, si estas son o no indígenas:

“El tema de la participación está vinculado con la decisión política de quienes gobiernan esa parte del territorio. Por ejemplo, en el caso de la provincia de Condorcanqui, donde la mayoría de la población es indígena tanto a nivel provincial como distrital, además, los Alcaldes son indígenas, allí el ejercicio de la función pública está relacionado directamente a personas que provienen de las comunidades. Entonces, el poder real lo tiene la misma población [...] depende mucho de quiénes están ejerciendo el poder [...]” (L7-A)

Una de las muestras de las conquistas de los pueblos indígenas, es que hay municipios dirigidos por indígenas, esto que puede ser considerado como un logro, por otro lado, algunos indígenas que fueron elegidos como autoridades ediles, tuvieron inconvenientes para desempeñar su función:

“Debido a la burocracia, a muchos indígenas elegidos como alcaldes y regidores les resultó muy dificultoso el ejercicio de la función pública. Por eso, creo que es necesario que se prepare mejor a los nuevos alcaldes indígenas.” (L2-SC)

Sobre el particular, para el ejercicio de su función los alcaldes requieren el conocimiento de diversas normas, tales como: la Ley de presupuesto del Sector Público, además del paquete de normas que se emite para los presupuestos anuales; Ley de Adjudicaciones y Contrataciones del Estado y su Reglamento DS N° 012 y 013 – 2001-PCM; el Código Tributario; el Código Civil y normas emitidas por la RENIEC; el Código Nacional de Construcción; las normas que regulan los diversos servicios públicos, así

como las normas de Administración, Contabilidad y las que regulan la Carrera Administrativa (DÁVILA, 2005). A esta relación de normas hay que agregar las normas sobre el presupuesto participativo, que como vimos son varias. En determinadas circunstancias, el incumplimiento de estas normas genera responsabilidad penal. Esta es una pequeña muestra de lo complejo que es el ejercicio de la función pública.

Algunas municipalidades que tienen dentro de su circunscripción pueblos indígenas, cuentan con Oficinas de Asuntos Indígenas. En nuestra visita constatamos la presencia de esta oficina en la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo:

“La Oficina de Asuntos Indígenas de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo se crea en el año 2007. Entre sus funciones está la de brindar apoyo a las comunidades en las diferentes actividades, como talleres de capacitación, talleres de fortalecimiento a la cerámica, al arte textil de las comunidades nativas, ese es más o menos el objetivo central.” (P19-A)

Tanto los indígenas como los integrantes de la sociedad civil, consideran que sería importante la incorporación de los mecanismos propios de participación de los pueblos indígenas a nivel municipal:

“En la comunidad, nosotros tenemos un mecanismo de participación que es la Asamblea, ese tipo de mecanismos debe ser utilizado para que los indígenas participen en el Estado, en la municipalidad [...]” (N24-I)

“Es mejor que la comunidad opine según sus mecanismos para que pueda participar en las municipalidades, eso es mejor todavía. (N14-I)

“[...] Para la implementación de la participación en el Estado, municipalidad, gobiernos regionales, sería conveniente ver cómo podemos incorporar lo propio, por ejemplo, las Asambleas por líderes de clanes, etc.; y a esos mecanismos, darles su espacio y financiamiento dentro de la gestión pública [...]” (L2-SC)

Desde otra perspectiva, una autoridad es de la opinión que se implemente una metodología que combine los mecanismos empleados por los indígenas con los estatales, esto facilitará la participación de los indígenas en el Estado:

“Los mecanismos para lograr que las comunidades nativas se integren tiene que ser una mezcla de los mecanismos indígenas y los mecanismos estatales, porque [...] tiene que ser una mezcla que articule los hábitos y costumbres para que el Estado se adapte a ellos y viceversa [...]” (N21-A)

4.2.1 Las Municipalidades Provincial de Condorcanqui -Nieva- y Distrital de El Cenepa - Huampami- como ámbito de participación política de los pueblos indígenas.

Antes de mencionar las características de la participación, describiremos cuatro peculiaridades que comparten estos dos municipios:

En razón de su ubicación geográfica, ambas están sujetas al régimen especial de «*Municipalidades Fronterizas*». A fin de promover el intercambio de experiencias sobre la gestión municipal y planes de desarrollo conjunto, este tipo de Municipalidades tiene la facultad de celebrar convenios y protocolos de integración con sus pares, o con similares nacionales e internacionales. En los dos primeros supuestos necesitan la asistencia del Consejo Nacional de Descentralización; en el caso del tercer supuesto, se requiere la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores. También se benefician del Fondo de Desarrollo de Fronteras. Conforme lo señala la Ley Marco para el desarrollo e integración fronteriza, uno de los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas es promover el respeto a la diversidad étnica y cultural de las poblaciones asentadas en las zonas de frontera.

Las dos municipalidades son consideradas como *Municipalidades Rurales*²¹². Así lo dispone el Decreto Supremo N° 090-2011-PCM, por lo tanto, son competentes para promover el desarrollo integral, particularmente el desarrollo rural sostenible. De la misma forma y en lo que les sea aplicable, las competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades, derechos, deberes y obligaciones que conforme a ley le corresponden a las municipalidades provinciales y distritales, según el caso, además de las condiciones especiales. Las competencias adicionales de estas municipalidades son: la promoción y gestión sostenible de los recursos naturales con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo, en el marco de los planes de desarrollo concertado. Además, la ley da prioridad a las municipalidades rurales en la distribución del FONCOMUN²¹³. En lo concerniente a la participación vecinal, este tipo de municipalidades debe promover la participación de las comunidades nativas y afroperuanas, respetando su autonomía y evaluando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones, respetando los derechos humanos.

Ambas tienen Alcaldes indígenas y el Concejo Municipal está compuesto por regidores indígenas.

“De hecho la mayoría de los regidores y los alcaldes son indígenas. Los gobiernos locales son espacios que han ido conquistando y ponen sus representantes allí.” (L2-SC)

²¹² Las municipalidades rurales son aquellas que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor que el 50% de la población total. Según información del INEI, la provincia de Condorcanqui tiene un 85,1% de población rural y el distrito de El Cenepa un 87, 2%.

²¹³ El Fondo de Compensación Municipal -FONCOMUN- es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país.

En ambas municipalidades se emplea el idioma awajún, tal como lo refirió el Alcalde de Condorcanqui y lo constatamos en nuestra visita:

“Empleamos dos idiomas a veces. [...] Últimamente, hicimos en sesión de concejo el 1º de junio donde todo ha sido en awajún, pero al escribir todo lo escriben en castellano.” (N18-I)

Asimismo, en nuestra visita pudimos constatar que efectivamente en las dependencias de las Municipalidades de Condorcanqui y El Cenepa se hablaba en awajún.

Según la opinión de los vecinos de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui, la participación indígena al interior de esta jurisdicción edil tiene las siguientes características:

Un indígena y un integrante de la sociedad civil, reconocen que es positivo contar con un Alcalde indígena. Simultáneamente, critican la falta de respeto y compromiso de esta autoridad hacía las organizaciones comunales²¹⁴:

“Lo bueno, entre comillas, es que los Alcaldes son nativos. Pero, si bien es cierto que el Alcalde es una autoridad [...] el Alcalde tiene que conocer y respetar a las comunidades integrantes de su jurisdicción municipal, aceptar que estas tienen un tipo de organización propia [...]” (N4-I)

“Aquí felizmente que el Alcalde y todos los regidores son indígenas y hay una mujer por el cupo que pide la ley.” (N5-SC)

Consideran a las autoridades locales como una fuente de apoyo social

“Algunos hermanos recurren a solicitar ayuda al Alcalde cuando se encuentran enfermos.” (N17-I)

Las comunidades participan cuando existe una convocatoria de la Municipalidad:

“[...] Cuando la municipalidad los convoque. Supongamos que la municipalidad quiere dar un informe o convoca a las comunidades, estas están obligadas a venir para escuchar al Alcalde y cuando el Alcalde rinde cuentas las comunidades están obligadas a participar para ver cómo la Municipalidad ha ejecutado o ha gastado los presupuestos del pueblo [...]” (N4-I)

Uno de los actores comparó la participación de los indígenas que se encuentran cerca de los lugares donde se realizan las reuniones, con la participación de los indígenas que por razones geográficas están alejados, siendo escasa la participación de los últimos. Señaló como ejemplo el PDC de la Provincia de Condorcanqui²¹⁵. Al respecto manifestó que existe diferencia entre lo que se acuerda en las reuniones «formales» con la voz de las comunidades, razón por la cual los indígenas no están de acuerdo con las acciones y planteamientos que se realizan al exterior de las comunidades:

²¹⁴ Otras opiniones sobre el reconocimiento de las autoridades ediles indígenas en la Región Amazonas puede verse en el Resultado 2.

²¹⁵ El PDC de la provincia de Condorcanqui fue elaborado en el 2008 con la normatividad vigente en ese año -Ley N° 28522-. Sin embargo, tanto la normatividad derogada como la vigente -Decreto Legislativo N°1088- mantienen su finalidad, es decir, elaborar una propuesta acordada por los actores claves de una región, provincia o distrito.

“[... *en el*] Plan de Desarrollo Concertado las comunidades [...] poco están, yo he leído esto y había poco. Claro hablan, reunidos en sesiones conversan sobre lo que podría ser en las comunidades. Sin embargo, a menudo en las comunidades no hablan que puede ser así. Hay una diferencia, que supongamos aquí [*en Nieva...*] pueden estar los aguarunas²¹⁶ sentados [...] se reúnen y definen que debe ser así, pero eso lo que dicen «debe ser así» no es el pueblo, son unas cuantas personas que lo han formulado, pero no hay una participación del pueblo en ese plan conjunto. Eso lo que digo, por eso hay poca participación, poca presencia [*indígena*] en los diseños del Estado [...] La comunicación también es escasa y eso entra en los planes de desarrollo concertado [...], pero lo que niego a hacer yo y ni puedo decidirlo no está concertado con todas las zonas de extremos, o sea, que Candungos²¹⁷ por acá, Santiago²¹⁸ por allí [...] esos ni se enteran de esos planes. Es difícil eso, por eso hay poca participación en eso [...]” (N4-I)

Según la opinión de los vecinos de la Municipalidad Distrital El Cenepa²¹⁹, la participación de los pueblos indígenas en la municipalidad tiene las siguientes características:

Un indígena refirió no se sentirse respaldado por su Alcalde
 “Tenemos Alcalde en el distrito, pero él no nos apoya.” (H8-I)

Refieren que no existe ni un mecanismo de participación indígena que haya sido incorporado a la participación municipal; a la vez, se percibe el interés de los indígenas por la creación de un municipio indígena autónomo:

“Actualmente los mecanismos de participación implementados por la municipalidad son los creados por el Estado. Porque no existe ninguna práctica indígena de nuestros paisanos para ejercer el derecho a la participación en el manejo administrativo de la municipalidad, porque nunca hemos tenido municipalidad indígena autónoma.” (H13-I)

A pesar de lo sostenido por los indígenas, una autoridad considera que la municipalidad respeta a las comunidades:

“En el caso particular del distrito de El Cenepa si hay mucho compromiso con las comunidades y se respeta los mecanismos de la comunidad. En comparación con Nieva que tienen más roces con la cultura mestiza, allí cambia un poco, los nativos de la zona se ven un poco desplazados por la cultura mestiza. Definitivamente se debe respetar a las comunidades indígenas.” (H10-A)

4.2.2. *Las Municipalidades Provincial de Coronel Portillo y Distrital de Yarinacocha como ámbito de participación política de los pueblos indígenas.*

Antes de mencionar las características del ejercicio del derecho a la participación, recordemos que en ambas jurisdicciones municipales la población indígena es minoría; además, debido a la cercanía geográfica de ambas el límite entre ambas municipalidades es casi imperceptible, por esta razón, la información sobre ambas se consigna de manera

²¹⁶ Es el equivalente en castellano del término awajún.

²¹⁷ Centro Poblado ubicado en el distrito de Río Santiago, Provincia de Condorcanqui.

²¹⁸ Se refiere al distrito que forma parte de la Provincia de Condorcanqui.

²¹⁹ Nótese la diferencia que cuando nos referimos a la Municipalidad se le denomina El Cenepa, cuando nos referimos a la Comunidad lo llamamos Huampami, a pesar que ambas instituciones ocupan el mismo espacio geográfico.

conjunta, salvo cuando haya algún dato que requiera ser mencionado por separado. Los alcaldes de ambos municipios no son indígenas, pero ambos cuentan con regidores indígenas. Asimismo, no hallamos ningún factor o característica especial en estas jurisdicciones municipales que influyan en el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas, a excepción de la ley de cuotas, que en este caso, rige solo para el municipio provincial. Ambas no son consideradas municipalidades rurales ni municipalidades fronterizas.

Para los actores, las características de la participación en los municipios antes mencionados son:

Una indígena refirió sentirse excluida de la participación política porque en los procesos electorales los partidos o agrupaciones solo los convocan por cumplir la ley, asignándoles el último lugar en la lista de candidatos:

“Que haya inclusión y que se cumplan las leyes porque para las cuando vienen las campañas políticas a veces te llevan «de relleno» solo para cumplir, por eso te dan al último cupo, así no puedes lograr un puesto. A mí me han venido a buscar algunos partidos políticos para que integre sus listas, yo he puesto mis condiciones, entre ellas que den el número más cercano, pero ellos no quieren, te dicen: «ya está completo», [...] yo no acepto «relleno», les respondí [...]” (P8-I)

Por parte de la sociedad civil, un entrevistado considera que la ley de cuotas debilita la participación de los indígenas en los procesos electorales:

“[...] consideramos que el ejercicio de un cargo a nivel local, regional y quizás nacional no debe limitarse en cuanto a cuotas, porque eso divorcia un poco al pueblo indígena, el pueblo indígena es uno solo y ellos tienen su forma de escoger a sus representantes. Sin embargo, el Estado de alguna manera impone que cada partido deba tener un pequeño grupo de indígenas en su lista de candidatos, lo cual hace que la población indígena, a pesar de tener un solo pensamiento, tenga que ir en diferentes grupos. Lo que buscan es debilitar al pueblo indígena, porque en estas últimas elecciones eso es lo que ocurrió, [...] el partido coloca a los indígenas pero los ponen de «relleno» [...]” (P21-SC)

Si bien en la provincia son minoría y pese a los inconvenientes antes descritos, algunos indígenas se muestran orgullosos de contar con autoridades ediles a nivel de la Región de Ucayali²²⁰:

“Con la ley actual de elecciones municipales [...] tenemos un cupo como indígenas [...] un regidor indígena ahorita está en el cargo, él es de Yarina.” (P1-I)

“En realidad en muchos distritos de la Región Ucayali tuvimos y tenemos alcaldes indígenas.” (P21-SC)

“[...] Los municipios en algunos sitios están conducidos por indígenas, estamos participando.” (P20-I)

²²⁰ Más información sobre los alcaldes y regidores indígenas puede verse en el Resultado 2.

Un indígena considera que en las municipalidades conducidas por indígenas hay más participación:

“Por ejemplo acá en la municipalidad de Coronel Portillo muy poco participan, en los distritos sí participan, en un distrito donde un indígena es Alcalde hay mayor participación pero en un distrito que no hay Alcalde cero la participación de nuestros hermanos. Por eso nosotros estamos orientando a nuestros hermanos shipibos para que no pierdan su identidad y a la vez promoviendo la participación.” (P9-I)

Según dos indígenas, las municipalidades deben apoyar a las comunidades destinando recursos económicos para mejorar la infraestructura comunal y colaborando con el trabajo que realizan las autoridades comunales proponer:

“Las municipalidades deben apoyar a nuestras comunidades. Por ejemplo, nuestros jefes de comunidad participan de las reuniones y de los talleres que organiza la municipalidad, pero nosotros no vemos que la municipalidad participe en nuestras comunidades, no vemos que las municipalidades hagan obras en nuestras comunidades.” (P6-I)

“[...] Hay cosas que los propios comuneros pueden hacer en beneficio de sus comunidades, pero por falta de recursos no se hacen. Es allí donde la municipalidad debe cumplir un papel importante y asignar recursos económicos necesarios a la comunidad. Las municipalidades deben de colaborar con las autoridades comunales [...]” (P15-I)

La participación municipal tiene un fondo económico:

“El problema actual de los pueblos indígenas es el factor económico, por eso creo que la propuesta indígena en el ámbito municipal de participación debe ser a través de proyectos que sean financiados por las municipalidades [...]” (P5-I)

Refieren que los Alcaldes indígenas tienen dificultades en el ejercicio del gobierno municipal:

“A nivel de gobierno locales hubieron experiencias de distritos que fueron gobernados por algunos hermanos indígenas, pero las normas internas de las municipalidades no están adecuadas a las realidades de las comunidades y no hay suficiente preparación para la administración de los recursos. Eso hace que después de una gestión veas a un hermano indígena en la cárcel, porque desconoce cómo funciona el aparato estatal en cuanto a manejo y uso de recursos. [...] además de esa deficiencia, no hay una adecuada estructuración de los gastos sociales, no hay ítem para apoyos sociales, no hay ítem en el presupuesto para apoyar a ciertos conceptos que son necesidades de las comunidades.” (P3-I)

Sobre el particular, Dávila (2005) refiere que un indígena se enfrenta con muchas dificultades al asumir un cargo municipal. Por un lado, están las exigencias estatales que deben cumplir para desempeñar adecuadamente su función; por otro, se encuentran los pedidos de sus hermanos indígenas, pedidos que consisten en apoyos sociales y que en muchos casos no puede atender. Esta última situación genera desilusión y disconformidad en los indígenas, a la vez se sienten rechazados por quien respaldaron con su voto.

Demandan la creación de la Municipalidad Indígena Autónoma:

“En los lugares donde la población indígena sea mayoría, debe crearse una municipalidad indígena autónoma. De esta forma, no nos excluyen, para eso hay que cambiar a la Ley Orgánica de Municipalidades.” (P4-I)

“El distrito de Iparia es uno de los distritos que tiene más del 90% de población indígena, nosotros pensamos que ese distrito debe convertirse en un distrito autónomo indígena y campesino. O sea, hay que darle al Estado una alternativa para que pueda hacer algo innovador [...] yo creo que en distritos como estos donde hay mayor población indígena, el Estado debe darles autonomía para que trabajen de manera organizada la comunidad y su municipio.” (P15-I)

En el caso concreto de la Municipalidad Provincial Coronel Portillo, la Jefa de la Oficina de Asuntos Indígenas refirió que cuenta con el apoyo de las autoridades ediles:

“Acá contamos con el apoyo del Alcalde y los regidores, pero tenemos problemas con algunos gerentes. Sin embargo, a pesar de las dificultades, seguimos luchando [...]” (P18-I)

4.3. La participación de los pueblos indígenas en el proceso del presupuesto participativo municipal.

Tal como lo explicamos, este trabajo tiene como ámbito geográfico cuatro municipalidades. Asimismo, la información recogida corresponde a actores que se encuentran en entornos diferentes -Lima, Amazonas y Ucayali-, por esta razón hemos clasificado este acápite en tres partes. La primera, corresponde a la información brindada por autoridades residentes en Lima sobre el presupuesto participativo municipal desde una perspectiva general; la segunda y la tercera, están compuestas por las opiniones en torno a la participación indígena en los presupuestos participativos en las municipalidades de la Región Amazonas y de la Región Ucayali respectivamente. Asimismo, para tener un referente que nos permita analizar la participación indígena en el presupuesto participativo, hemos tomado en cuenta los procesos correspondientes a los años presupuestales 2011 y 2012 porque son los más cercanos al período investigado.

4.3.1. Autoridades limeñas.

Según las autoridades limeñas, la participación de los pueblos indígenas en el presupuesto participativo se verá influenciado por lo siguiente:

El Jefe de la Unidad de Consulta del INDEPA reconoce que es un proceso nuevo: “El Estado Peruano en el 2003 inició un proceso en el cual se incorporó al Estado la democracia participativa. Este proceso se inició con la implementación de los programas y procesos participativos, [...] por lo tanto, es un proceso de reciente creación, al que deben adaptarse los pueblos indígenas [...]” (L7-A)

Además de ser un mecanismo de reciente implementación, según un comisionado de la Defensoría del Pueblo, los pueblos indígenas no están adecuadamente representados en los procesos de presupuesto participativo:

“Los presupuestos participativos no reflejan las necesidades que tienen las comunidades indígenas porque estas no tienen una representación directa en los mismos, por lo tanto, su decisión, su posición no es escuchada [...]” (L3-A)

Debido a su naturaleza, la planificación del proceso del presupuesto participativo no está exenta de injerencias políticas:

“Es diverso el carácter que le dan los municipios al presupuesto participativo. Cada municipio señala el monto que va a ser analizado y discutido en el proceso del presupuesto participativo. Allí ya comienza un esquema de restricciones, pero no por una responsabilidad del que va a participar, como pueden ser los indígenas, sino por una decisión política de las autoridades.” (L7-A)

En la línea de lo sostenido por el entrevistado anterior, un entrevistado sostiene que los proyectos presentados por los pueblos indígenas no cuentan con el respaldo necesario para ser priorizados:

“En estos espacios de discusión, debe tomarse en consideración qué priorizan los que participan en ese presupuesto participativo. Ya que en algunas de las solicitudes que se presentan los pueblos indígenas pasan a segundo plano, frente a otras que son presentadas por grupos de mayor poder.” (L4-A)

Al margen de las influencias políticas, el Estado tiene limitaciones económicas para cumplir las demandas de las comunidades:

“Pero, la limitación también está en el sentido de que muchos gobiernos locales ven que es dificultoso la ejecución de los proyectos en comunidades por la distancia, por la lejanía y por el tipo de obras que solicitan las comunidades [...]” (L7-A)

Al hilo de lo manifestado por el entrevistado anterior, otro actor limeño nos comentó su impresión sobre la visita que realizó a una comunidad:

“[...] la comunidad ha conseguido que la empresa le hiciera una escuela con material noble, debe ser el aula escolar más cara en la historia del Perú: «¿no es cierto?», por ejemplo, ladrillos y cemento transportados en helicóptero para hacer un aula [...]” (L6-A)

4.3.2. La participación de los pueblos indígenas en los procesos de presupuesto participativo en las Municipalidades Provincial de Condorcanqui -Nieva- y Distrital de El Cenepa -Huampami-.

En nuestra visita a la **Municipalidad de Condorcanqui** pudimos entrevistar al Alcalde, a un regidor y al Sub Gerente de Presupuesto Participativo, al Jefe de la Oficina Municipal del Niño y del Adolescente y al Sub Gerente de Desarrollo Social. El Sub Gerente de Presupuesto Participativo, nos facilitó información y documentación sobre los procesos del presupuesto participativo correspondientes a los años 2011 y 2012.

Los entrevistados residentes en la jurisdicción de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui refirieron lo siguiente:

Coinciden con los entrevistados limeños y califican al presupuesto participativo como un mecanismo nuevo:

“Antes en el tiempo de Alberto Fujimori no escuché de presupuesto participativo, pero cuando asumió Alejandro Toledo han decretado una ley para que se participe en el presupuesto participativo.”(N25-I)

“Yo creo que recién los pueblos indígenas estamos unificando nuestra participación en el presupuesto participativo, porque es algo nuevo.” (N26-I)

Como se aprecia de la respuesta del entrevistado anterior y de la que citamos a continuación, los líderes indígenas participan en este proceso, al igual que los representantes de las instituciones estatales que tienen presencia en las comunidades:

“[...] A las reuniones del presupuesto participativo asisten los apus y líderes, también se invita y asisten los representantes de los programas sociales o sectores del Estado que están presentes en la comunidad, como el director de la escuela o el representante de la institución educativa, el director del centro de salud o la enfermera o el técnico [...].” (N16-A)

Con arreglo a lo dispuesto por los Reglamentos de Presupuesto Participativo para los años 2011 y 2012, en las asambleas descentralizadas participan como máximo cuatro representantes por comunidad, entre ellos el Apu, un representante de organizaciones comprometidas con la educación, un representante de organizaciones comprometidas con la salud y un representante de organizaciones de mujeres o lideresas de la comunidad.

De acuerdo con las opiniones de una autoridad y un indígena, las autoridades comunales demuestran una actitud positiva hacia el presupuesto participativo. Esto se aprecia en su asistencia e intervención en las reuniones:

“En este momento yo no he ido [...] Antes sí he participado.” (N14-I)

“Participan, su participación es positiva [...] se ponen de acuerdo y hasta el momento están contentos con el presupuesto participativo.” (N23-A)

Igualmente, la participación de las lideresas es muy activa:

“Las mujeres aportan, a ellas también les preocupa bastante el tema de la generación de recursos para su beneficio propio o para la manutención de sus hogares [...].” (N16-A)

En concordancia con las respuestas anteriores, la Presidenta de la Mesa de Concertación de Nieva, califica como óptima la participación indígena en el presupuesto participativo:

“Hasta el momento lo que se ha practicado ha sido lo del presupuesto participativo, esto es lo que se está practicando aquí, y te digo que se ha practicado bien. Desde que se comenzó hemos ido avanzando, hasta que se llegó a un status que me pareció muy correcto lo que se estaba haciendo [...].” (N7-SC)

No obstante que parte del personal que participa en el presupuesto participativo no conoce la lengua indígena, se implementan las medidas necesarias para el uso de la lengua awajún:

“Mayormente los técnicos que trabajamos acá venimos de la costa, nuestra lengua es el castellano, previendo este tema, hemos pedido que a las reuniones descentralizadas del presupuesto

participativo nos acompañen dos regidores municipales, porque todos los regidores son de la zona y hablan awajún y castellano [...]” (N16-A)

A pesar que un sector califica de positiva la participación en el proceso del presupuesto participativo, hay otro sector de indígenas y sociedad civil que la considera eficiente:

“En Condrocanqui, la participación en el presupuesto participativo es poca, por no decir nula.” (C4-I)

“No son eficaces porque solamente es un saludo a la bandera. Tenemos por ejemplo el presupuesto participativo, este es el que más se nombra.” (N6-SC)

En la misma línea de las opiniones anteriores, un indígena considera que la intervención de los Jefes de las Comunidades es muy restringida:

“Muy limitada es la participación de los dirigentes o Jefes de las Comunidades. Nosotros hemos reclamado para que haya mayor participación de los Jefes de las Comunidades y para que puedan sustentar sus proyectos [...]” (N19-I)

Los mismos entrevistados que refieren la existencia de un alto índice de asistencia y participación en el presupuesto participativo, reconoce que los indígenas no están conformes con los resultados:

“[...] De hecho no es que todos queden conformes, porque a veces no se puede lograr lo que ellos piden [...]” (N23-A)

“[...] A los funcionarios nos llueven las críticas de por qué es tan poco el presupuesto, esa es la crítica más dura que le hacen a los gobiernos locales. Se les tiene que explicar que lamentablemente nosotros dependemos de un techo presupuestal [...]” (N16-A)

Las opiniones de los awajún coinciden con las opiniones de las autoridades limeñas, en lo concerniente a la existencia de intereses políticos en la priorización de proyectos:

“[...] En algunos casos por cuestiones políticas las autoridades no quieren continuar con el proyecto o porque el Alcalde dice: «ese no fue mi proyecto, no fue mi gestión la que inició esta obra». Pero no es así, se tiene que asumir los pasivos de las gestiones anteriores [...]” (N16-A)

A pesar de lo referido por el entrevistado anterior, según el Alcalde, el municipio adapta el presupuesto participativo a la realidad local:

“[...] El presupuesto participativo acá el municipio lo adecua. Por ejemplo, yo tengo cinco cuencas, yo tengo que ver en cuántos sectores voy a realizar el presupuesto participativo [...]” (N18-I)

Un factor necesario para una adecuada participación en el presupuesto participativo, es la capacitación e información:

“De acuerdo a lo dispuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas, cuando se elaboran los presupuestos participativos es muy necesario que los agentes participantes de la comunidad conozcan los proyectos que se pueden priorizar, los proyectos que se encuentran en ejecución y cuáles son los que no se han culminado [...]” (N16-A)

A pesar de la importancia de la capacitación, un integrante de la sociedad civil refiere que no existe una adecuada orientación y capacitación por parte de las autoridades a los actores del presupuesto participativo:

“[...] Cada quien pide una loza, no saben qué pedir, porque no han estado preparados para esto.” (N16-SC)

En cuanto a la realización del proceso en sí, una autoridad edil refirió que la fase de concertación del proceso de presupuesto participativo se lleva a cabo en el desarrollo de talleres de trabajo o Asambleas Descentralizadas:

“Acá en la provincia el desarrollo del proceso del presupuesto participativo se hace de manera descentralizada, se trabaja con sectores. En cada sector se hacen reuniones donde participan entre 15 a 20 comunidades [...] ha sido así siempre, descentralizado. Es loable esa actitud que se ha venido dando, porque eso permite la participación de los Apus de las comunidades más alejadas [...]” (N16-A)

Sobre el particular las ordenanzas que regulan los procesos de presupuesto participativo para los años 2011 y 2012, Ordenanza Municipal N° 003-2010-MPC/A y N° 004-2011-MPC/A, establecen los sectores donde se desarrollaron las asambleas, el N° de Comunidades y los agentes participantes:

Cuadro N° 11

Asambleas Descentralizadas Presupuesto Participativo 2011 y 2012

N°	Sector	Sede de Asamblea	N° CCNN/AA HH/ Barrios	N° de Agentes Participantes
2	Cachiaco	CC.NN. Bajo Cachiaco	16	64
1	Kigkis	CC.NN. Kigkis	18	72
3	Nuevos Seasmi	AA.HH. Nuevo Seasmi	15	60
4	Shawit	CC.NN. Najain	21	84
5	Domingusa	CC.NN. Pumpushak	14	56
6	Urakusa	CC.NN. Urakusa	11	44
7	Ciro Alegría	AA.HH. Ciro Alegría	14	56
8	Bajo Maraión	CC.NN. Santa Rosa Pagkintsa	13	52
9	Sta. María de Nieva	Villa Santa María de Nieva	07	28

Fuente: Ordenanzas Municipales N° 003-2010-MPC/A y N° 004-2011-MPC/A

No obstante que en los procesos correspondientes a los años 2011 y 2012 se realizaron asambleas por sectores, un entrevistado indígena es de la opinión que las reuniones deben ser en las comunidades:

“[...] Que la comisión vaya y que las reuniones sean dentro de las comunidades o dentro de los sectores o dentro de los ríos, o sea, en las cuencas, allí sería otra cosa [...].” (C4-I)

En lo concerniente a los proyectos presentados por los indígenas en el presupuesto participativo, según el Director de la Agencia Agraria de Condorcanqui, estos deben ser proyectos de inversión agraria:

“[...] muchas comunidades lo que piden es más cemento, más fierros, piden aulas [...] pero lo que se debería enfocar en sí es en el sector agrario, porque el futuro de Condorcanqui radica en la agricultura, el 95% somos indígenas y el 95% somos agricultores. Entonces, el futuro está en el sector agrario, en el tema del cacao, pero a eso muchas veces no se le da importancia [...]” (N22-I)

En la misma línea del entrevistado anterior, un líder indígena refiere que el criterio para la priorización de proyectos, en algunas situaciones, no corresponde a las necesidades de las comunidades indígenas:

“Creemos que tienen que establecerse nuevos criterios de priorización, porque los criterios establecidos en el presupuesto participativo para la priorización de programas y proyectos, no necesariamente se adecuan a las necesidades que plantean las comunidades. Además, las demandas del pueblo indígena son muy diversas.” (N26-I)

Una instancia importante en el presupuesto participativo es el comité de vigilancia, el cual, en algunos, casos está compuesto por los representantes de las comunidades:

“Los mismos Apus, los mismos participantes eligieron a un representante por cada sector para que integren el Comité de Vigilancia.” (N16-A)

Para tener una referencia que nos permita constatar la presencia o no de representantes de las organizaciones indígenas en el proceso de presupuesto participativo, en esta etapa de la investigación, elegimos al comité de vigilancia, porque se hallaron respuestas reiterativas vinculadas a este comité. A fin de lograr este propósito, nos basamos en la información del presupuesto participativo consignada en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas²²¹.

Según la fuente citada, el Comité de Vigilancia del Municipio de Condorcanqui en el año 2011 contó con dos representantes de organizaciones indígenas. Para el año 2012 aumentó en uno el número de representantes de organizaciones indígenas en dicho comité. Tomando en consideración el número el total de integrantes del comité, las organizaciones indígenas estuvieron representadas en un 40% y 50% en los años 2011 y 2012 respectivamente. Si bien a nivel de provincia la población indígena es mayoría, hay que tener en cuenta la presencia de otro tipo de instituciones tanto estatales como sociales en la

²²¹ La Dirección General del Presupuesto Participativo ha puesto a disposición de los interesados, información sobre la participación en los procesos de presupuestos participativos en las municipalidades distritales y provinciales desde el 2005 hasta el 2014, pero algunos de los municipios no cuentan con información en ningún período presupuestal, como es el caso de la Municipalidad de El Cenepa. La dirección es: http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/pp_agentlist.php?&anio=2010

provincia, tal es el caso de la Unidad de Gestión Educativa, la Red de Salud y la Agencia Agraria -institución estatal a cargo de un indígena-, así como el Comité de Artesanas que también está compuesto por indígenas. Por lo tanto, tomando como referencia estos dos últimos factores, es considerable el porcentaje de representantes de las organizaciones indígenas que componen el Comité de Vigilancia de Condorcanqui en el período señalado.

Cuadro N° 12
Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo de la
Municipalidad de Condorcanqui

NOMBRE	ORGANIZACION A LA QUE PERTENECE
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO AÑO 2011	
German Nuncum Petsayit	<i>Federación de Comunidades Nativas del Rio Nieva</i>
Elías Nazario Pajiash	<i>Federación Aguaruna Domingusa – Fad</i>
Rosario Chamikit de Jima	Comité de Artesanas Aa. Hh. Héctor Peas
Hugo Wipio Paucai	UGEL Condorcanqui
Oswaldo Antunig Wishu	Institución Educativa Secundaria Santa Rosa
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO AÑO 2012	
Cesar Tuesta Orrego.	Asentamiento Humano Villa Santa María De Nieva
Eusebio Puanchin Samajen.	<i>Comunidad Nativa Tsamajain</i>
Pedro Sanchum Daicat.	Sector Alto Nieva
Tadeo Danducho Shunta.	<i>Comunidad Shawit</i>
Martin Reategui Ipaco.	<i>Comunidad Cachiaco</i>
Luis Antonio Requejo Longinote.	Sector Domingusa

Elaboración propia. Fuente: http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/pp_agentlist.php?&anio=

En la provincia de Condorcanqui merece especial atención el Programa de Niños y Niñas que participan en el Proceso de Presupuesto Participativo, a cargo de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente -DEMUNA-. Según el responsable de este programa:

“[...] El programa tiene un plan de actividades que incluye un curso de capacitación y orientación a los niños y niñas. De esa forma se va seleccionando niños de las diferentes secciones de estudios de primaria y secundaria que pueden ser parte de este proceso [...]. En base a ese proceso de capacitación es que se dio un Ordenanza Municipal en el año 2010, donde se incorporó que los niños y jóvenes podían participar en el presupuesto participativo, siempre y cuando, sean capacitados por la DEMUNA [...]” (N15-A)

Pudimos apreciar que el contenido de los Reglamentos del Presupuesto Participativo para los años 2011 y 2012 consideran y aseguran la participación de un

representante de los niños, niñas y adolescentes en este proceso, en calidad de agentes participantes.

En nuestra visita a la **Municipalidad Distrital de El Cenepa** entrevistamos al encargado de la Alcaldía, a una Regidora y al Jefe de Personal de la Municipalidad. Tanto al encargado de la Alcaldía como al Jefe de Personal se les pidió nos proporcionaran información sobre las reuniones del presupuesto participativo, pero no fue posible que nos facilitaran dicha información, pues según alegaron estas autoridades, la persona encargada de custodiar esta información no se encontraba en la municipalidad. Tratamos de buscar información sobre la Municipalidad de El Cenepa en la web de la Dirección General del Presupuesto Participativo, pero no se encontró ningún tipo de información sobre los procesos de presupuesto participativo de esta municipalidad.

Los entrevistados residentes en la jurisdicción distrital de El Cenepa, manifestaron lo siguiente sobre la participación indígena en el proceso de presupuesto participativo:

Para un indígena es un mecanismo reciente:

“Antes no había presupuesto participativo, desde el año 2002 por allí se empezó a hablar de la participación en el presupuesto participativo.” (H1-I)

Además, saben quienes participan como sus representantes en el presupuesto participativo, así lo confirman indígenas:

“La municipalidad invita a los Apus de las comunidades a participar en el presupuesto participativo, allí los Apus opinan y exponen lo que el pueblo necesita y en colaboración de todos los Apus se saca el presupuesto participativo.” (H17-I)

“En el presupuesto participativo participan mayormente los Jefes de las Comunidades tituladas y también los comuneros de los anexos, pero quienes toman las decisiones son los Jefes de las Comunidades [...]” (H11-I)

“Para las reuniones del presupuesto participativo todos bajan [...]” (H9-I)

Una muestra del conocimiento que tienen los indígenas sobre presupuesto participativo, es que comparan a este mecanismo con la consulta:

“La idea que nosotros teníamos es que solo las autoridades decidían y nosotros no podíamos participar, como no participábamos, no sabíamos por qué fracasaban los proyectos. Hoy en día estamos tratando de superar eso, porque hay consulta, nosotros queremos que se nos consulte directamente a las comunidades [...]” (H1-I)

“Si es efectivo el presupuesto participativo para incluir a los pueblos indígenas. Siempre debe haber consulta a los pueblos indígenas, sino las cosas salen mal y hay contradicciones.” (H12-I)

Los awajún de Huampami a parte de conocer algunas características del presupuesto participativo, demuestran interés por participar en este proceso:

“Si les interesa a los Apus, con muchísimo interés participan. De venir, vienen con mucho entusiasmo.” (H12-I)

“Los Apus demuestran interés en el presupuesto participativo. Las autoridades comunales que vienen a participar tienen interés por conseguir parte del presupuesto participativo.” (H13-I)

Como se desprende de la opinión anterior y de la siguiente respuesta, el interés por participar se debe a las necesidades que tienen las comunidades:

“Vienen por necesidad, porque sus comunidades necesitan muchas cosas, por eso acuden todos los Jefes de las Comunidades, gobernador, Juez de Paz.” (H11-I)

“Los Apus exponen las necesidades de sus comunidades y dejan presupuestado un montón.” (H12-I)

Según el encargado de la Alcaldía, las decisiones se adoptan en base a las necesidades de las comunidades:

“Las decisiones se toman de acuerdo a las necesidades de la población.” (H11-I)

El idioma que se emplea en las reuniones del presupuesto participativo es el awajún:

“Las sesiones de presupuesto participativo se realizan en awajún y se traducen al castellano para redactar el acta.” (H11-I)

4.3.3. La participación de los pueblos indígenas en los procesos de presupuesto participativo en las Municipalidades Provincial de Coronel Portillo y Distrital de El Yarinacocha.

En nuestra visita a ambas Municipalidades logramos entrevistarnos con la Jefa y el técnico de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad de Coronel Portillo y con el Secretario Técnico del Consejo Educativo Municipalidad Distrital de Yarinacocha. En la última de las municipalidades nos brindaron información impresa sobre el Proceso del Presupuesto Participativo 2011, pero no fue posible entrevistarnos con la persona a cargo. Los actores de la Región Ucayali brindaron las siguientes opiniones sobre la participación indígena en el presupuesto participativo:

Un indígena manifestó que existe interés por participar en el presupuesto participativo:

“En sí nosotros queremos participar y participamos cuando el Alcalde nos convoca al presupuesto participativo.” (P1-I)

Por parte de las autoridades, un entrevistado refirió que la participación indígena en el presupuesto participativo está dando buenos resultados:

“[...] como han estado participando, si ha dado buenos resultados. O sea, como lo están aplicando ahora en las alcaldías que les avisan con anticipación y así los indígenas pueden asistir.” (P2-A)

A pesar del interés de los indígenas y de los buenos resultados, la priorización de proyectos está sujeta al apoyo que brindan las comunidades al alcalde:

“A nivel del presupuesto participativo es una política que no me agrada [...]. Si una comunidad no apoyó la política de la Municipalidad, a pesar que esta comunidad presente 10 o 15 proyectos o perfiles en el presupuesto participativo, las autoridades no van a aceptar esos proyectos porque la comunidad no apoyó al Alcalde o a la Municipalidad.” (P9-I)

En la misma línea del entrevistado anterior, otro indígena refirió que priman los intereses de los grupos económicos y de poder:

“Yo he participado, cuando vamos a participar vamos con nuestras propuestas y allí [...] nos llevamos desencuentros con varios sectores, porque cada uno tiene sus propios intereses, priman muchas veces los intereses del grupo de poder económico, priman de repente el amiguismo o los que apoyaron la campaña, los que no somos de esa línea nos dejan atrás.” (P16-I)

Según un líder indígena, otro de los inconvenientes es que el presupuesto participativo no garantiza que las propuestas presentadas por las comunidades se materialicen:

“Las comunidades participan presentando sus propuestas, pero las municipalidades terminan haciendo otras obras, entonces, allí la comunidad como que no confía mucho en esos mecanismos.” (P3-I)

Otro de los problemas identificados por los indígenas, consiste en que no hay coherencia entre la visión de las autoridades con la realidad y las necesidades de las comunidades:

“[...] Las autoridades, ya sean regionales o municipales no tienen una visión de desarrollo para las comunidades [...] las autoridades están preocupadas en hacer una cancha, un puente, un camino que evidentemente están allí, pero los pueblos indígenas, las comunidades lo que necesitan es capacitación en temas de desarrollo comunitario, lo que nosotros decimos «un desarrollo propio» eso es lo que a nosotros nos gustaría.” (P16-I)

Se suma a la lista de las dificultades, la escasez de recursos económicos asignados al presupuesto:

“Vamos a suponer para 50 organizaciones o comunidades el techo es de 30mil soles, fuera de 30mil ya no se puede hacer, allí todo el techo presupuestal ya está dado. Entonces, uno tiene un proyecto de 15mil soles, otro tiene uno de 10mil soles y así van sumando, entonces se sobrepasa el presupuesto, eso hay no es tan bueno.” (P4-I)

A pesar de los inconvenientes, una muestra del interés y la intervención de los indígenas en el presupuesto participativo, es la presencia de un líder indígena en el comité de vigilancia de la municipalidad:

“[...] Hay un comité fiscalizador del presupuesto participativo, donde yo participo también.” (P1-I)

En lo concerniente al Comité de Vigilancia de la Municipalidad de Yarinacocha encontramos lo siguiente: a) como puede apreciarse del Cuadro N° 12, el Comité de Vigilancia del año 2011 del Municipio de Yarinacocha estuvo compuesto por un integrante de una comunidad nativa; b) del contenido del mismo cuadro, también se desprende que en el año 2012 este comité estuvo integrado por el representante de un asentamiento humano

intercultural; sobre el particular, hacemos hincapié que de acuerdo con uno de los hallazgos del Resultado 3, los shipibos residentes en Pucallpa ejercen su derecho a la participación en Asentamientos Humanos Interculturales, aunque este tipo de organización no encaje dentro de la categoría de organización indígena en *stricto sensu*. Por las razones expuestas, consideramos que este comité estuvo compuesto en un 25% y 33,33% por representantes de organizaciones indígenas en los años 2011 y 2012 respectivamente. Además, debemos tener presente que el total de la población indígena en este distrito es el 0,44%.

Cuadro N° 13

Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo de la Municipalidad de Yarinacocha.

NOMBRE	ORGANIZACIÓN A LA QUE PERTENECE
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO AÑO 2011	
Filiberto Romaina Rodríguez	<i>Comunidad Nativa Intercultural Bena Jema</i>
Eleazar Arévalo Sajamin	Asociación de Moradores del AH Los Ángeles
Julier Lozano Plaza	Asentamiento Humano Venecia
Mency Manuyama Ribeyro	Asociación San Martin de Porres
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO AÑO 2012	
Julio Urquía Ramirez	<i>A.H. Intercultural La Nueva Era De Yarinacocha</i>
Anselmo Murayari Silma	<i>A.H. Crnl. Fap Eustaquio Rios Del Aguila</i>
Eleazar Arévalo Sajami	Asoc. de Moradores del A.H. Los Ángeles

Elaboración propia. Fuente: http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/pp_agentlist.php

Situación diferente se aprecia en el Municipio de Coronel Portillo, ya que en el año 2011 su Comité de Vigilancia no contó con presencia de ningún representante indígena. Escenario que mejoró en el 2012, donde se aprecia que de cuatro, uno es representante de una Comunidad Nativa. Si a nivel de provincia el porcentaje de la población indígena es de 3,69%, asimismo, siendo Pucallpa capital de provincia cuenta con diversidad de instituciones y organizaciones que también participan del presupuesto participativo,

podríamos decir que en el año 2012 es considerable el número de representantes indígenas que integró el Comité de Vigilancia pues este asciende al 25% del total.

Cuadro N° 14

**Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo de la
Municipalidad Provincial de Coronel Portillo**

NOMBRE	ORGANIZACION A LA QUE PERTENECE
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO AÑO 2011	
Otilia Grandez Guerra	Asentamiento Humano 9 De Octubre
Delmira Vásquez Bordoy	Asociación Filantrópica Vecinal Parque Leoncio Prado
Raúl Ramírez Dávila	Asentamiento Humano Primavera II Etapa
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO AÑO 2012	
Carlos Armando Pinedo Gonzales	Jóvenes en Acción Por Nuestro Futuro
Nimrod Ramírez Lino	Comunidad Nativa Patria Nueva
Marta Violeta Bustamante Chávez	Red Nacional De Promoción De La Mujer
Juan Carlos Gonzales Ramos	SUTECOP

Elaboración propia. Fuente: http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/pp_agentlist.php

Por otro lado, según un Sub Jefe de una Comunidad Indígena, en el presupuesto participativo lamentablemente no intervienen todas las comunidades:

“En el presupuesto participativo nosotros no participamos, porque nosotros estamos aislados de los distritos. O sea, muy poco nos apoyan porque vivimos lejos y quizá porque no participamos. Hay un presupuesto participativo es cierto, pero nuestra autoridad no participa.” (P16-I)

Al respecto, de acuerdo con la información que consta en la web de la Gerencia del Presupuesto Participativo, durante los procesos del 2011 y 2012 el Municipio de Yarinacocha no realizó ninguna sesión descentralizada, todas fueron en la municipalidad. En lo concerniente al Municipio de Coronel Portillo, tanto en el año 2011 como en el 2012 se llevaron a cabo sesiones descentralizadas, pero ninguna se realizó en una comunidad indígena o en un asentamiento humano intercultural.

4.3.4. Ventajas del presupuesto participativo como mecanismo de participación.

Las opiniones relacionadas con las ventajas y desventajas de la participación indígena en el proceso del presupuesto participativo tienen un enfoque amplio, por este motivo, no ha sido necesaria su división por jurisdicción municipal:

Permite que los pueblos indígenas y el Estado lleguen a consensuar:

“[...] las experiencias como los presupuestos participativos nos muestran ideas mucho más flexibles, donde se pueden encontrar ejemplos de cómo llevar a cabo acuerdos, consensos y donde la mayor cantidad de la población pueden establecer sus puntos de vista y que estos sean de alguna manera considerados al momento de la elaboración de estos presupuestos.” (L4-A)

“Yo recuerdo que participé en una reunión de presupuesto participativo municipal, nos dividieron en sectores y la gente se ponía de acuerdo [...] y era bueno porque salían cosas buenas que podían beneficiar no sólo a una comunidad, sino también a las comunidades cercanas.” (H9-A)

Según el Sub Gerente de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad de Condorcanqui, este mecanismo permite que los pueblos indígenas intervengan en la gestión pública del Estado:

“[...] es importantísima la participación de los pueblos indígenas porque ellos están decidiendo su futuro y el desarrollo de sus comunidades. Además, están interviniendo en la gestión, porque esto es gestión pública.” (N16-A)

El presupuesto participativo facilita la integración de las comunidades:

“El presupuesto participativo en las municipalidades es un buen mecanismo para que las comunidades se integren según su sector y acuerden que quieren construir [...]” (N23-A)

4.3.5. *Desventajas del presupuesto participativo como mecanismo de participación.*

La ausencia de consenso puede convertir al presupuesto participativo en una desventaja. Es la opinión de una autoridad estatal que participó en este proceso con comunidades indígenas:

“[...] Lo malo es que todos quieren su parte, o sea, no son capaces de juntarse, concertar y de pedir un proyecto por sector. Todos quieren y como hay poco dinero, cuando más se distribuye no se aprecian los resultados.” (H9-A)

Desde la perspectiva de un regidor municipal indígena, el monto asignado al presupuesto participativo es muy escaso:

“Para el Estado el presupuesto participativo es muy bueno, pero para mi pueblo se queda bien chico ese presupuesto participativo [...] algunas comunidades proponen su idea, la necesidad que tienen, pero los recursos asignados al presupuesto participativo son pocos para una comunidad que pide instalación de luz, agua [...]” (N20-I)

Al interior de las comunidades no perciben que los proyectos priorizados por sus representantes se ejecuten, esto ha debilitado la credibilidad de los pueblos indígenas en el presupuesto participativo, esta opinión la comparten tres indígenas y un representante de la sociedad civil:

“A nivel del presupuesto participativo es más teórico porque si se diera la verdadera participación en el presupuesto participativo ya hubiéramos solucionado los problemas. Porque al presupuesto van los Jefes, el agente municipal, con pedidos específicos, pero no se cumplen esos pedidos, ni el centro educativo, ni el presupuesto para el trabajo del cacao, no se han hecho nada en las comunidades, nosotros estamos cero actualmente.” (P20-I)

“Nosotros, el pueblos awajún y wampis quisiéramos que nos consideren en el presupuesto participativo, o sea, lo que nosotros dejamos aprobado eso sea ejecutado, que se cumpla lo que se acordó, que no lo cambien.” (N1-I)

“No hay un sistema de distribución que permita que los recursos lleguen a las comunidades. Los recursos se quedan en las estructuras de los gobiernos municipales, de forma tal que la participación en el presupuesto participativo no está orientada a los diferentes sectores sociales del país, sobre todo a sectores andinos y amazónicos.” (P3-I)

“Estos espacios han perdido la confianza y credibilidad [...] a inicios de los presupuestos participativos, por insistencia y motivación de las ONG’s y la iglesia, los indígenas han participado. Pero, cuando ellos miraban que sus proyectos priorizados no se ejecutaban entonces dijeron: «no nos hacen caso» [...]” (P17-SC)

4.4. Nuevas orientaciones en el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas en el presupuesto participativo.

4.4.1. Nuevas orientaciones de los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas necesitan profesionales que guíen su intervención en el presupuesto participativo, es la opinión del Presidente de la Federación de Rondas Campesinas de Awajún Wampis:

“El presupuesto participativo lo veo muy bien, pero mayormente se sienten engañados porque no hay ningún indígena que diga: «yo soy ingeniero, yo conozco esto», los indígenas no se sienten seguros y como no conocen aceptan lo que dicen los ingenieros de las municipalidades.” (N17-I)

De acuerdo con la opinión de otro entrevistado indígena, la formación profesional universitaria en los indígenas es reciente:

“[...] Hay jóvenes indígenas que recién están egresando de las universidades, habrán dos médicos awajún, [...] ingenieros agrónomos, ingenieros forestales [...]” (N22-I)

4.4.2. Nuevas orientaciones del Estado.

Considerando que el presupuesto participativo es un mecanismo implementado por el Estado, el mayor número de demandas planteadas por los actores recaen bajo la responsabilidad de las instituciones estatales. De acuerdo con la opinión de los actores indígenas las nuevas orientaciones del Estado deben ser:

Las decisiones que se adopten al interior de las comunidades en las Asambleas, deben ser incorporadas al presupuesto participativo:

“[...] Los acuerdos de las asambleas comunales deberían de servir como una referencia a las autoridades para que programen el presupuesto participativo.” (P3-I)

Asimismo, el Estado debería incluir a todas las comunidades indígenas en el presupuesto participativo:

“Los alcaldes deberían ver otras posibilidades que permitan la participación del mayor número de comunidades, o sea, no es suficiente con la invitación de las comunidades.” (N24-I)

“El presupuesto ha ayudado, pero creo que las municipalidades deben mejorar para que haya más participación de más comunidades, porque algunas comunidades están muy aisladas [...]” (P15-I)

Según un integrante de la sociedad civil, se debe empoderar a las municipalidades de los centros poblados para que sean las portadoras de las propuestas de las comunidades en el presupuesto participativo:

“[...] Fortalecer a las municipalidades de los centros poblados para que estas puedan aglutinar a todas las comunidades y puedan hacer un diagnóstico de la comunidad indígena. Ver de qué manera a nivel de esta instancia se fortalece la participación de las comunidades [...]” (N6-SC)

Una autoridad, sostiene que el Estado debe mejorar el sistema de representación de los pueblos indígenas en los CCL y en el comité de vigilancia:

“En el tema del presupuesto participativo hay que mejorar el sistema de representación de los pueblos indígenas con cupos directos dentro de los CCL y los comités de vigilancia.” (L3-A)

4.5. Presupuestos que posibilitan la efectividad de la participación indígena en el proceso del presupuesto participativo.

Según una autoridad limeña, el primer presupuesto para lograr una real participación de los pueblos indígenas es que la colectividad peruana considere a los pueblos indígenas como sociedades con derechos iguales a los demás peruanos:

“La participación a nivel municipal está relacionada con lo siguiente: «si vivimos o queremos vivir en un estado multicultural debemos romper con sociedades mayoritarias y minoritarias», entonces, esto no responde a quienes son más o quienes son menos, son sociedades que tienen los mismos derechos, independientemente el número que tenga. (L3-A)

A diferencia de la opinión que se citó en el numeral 4.4.1, la entrevistada que a continuación citamos, refiere que es la Municipalidad la institución que debe capacitar más a los agentes que intervienen en el presupuesto participativo:

“Últimamente el pueblo indígena está organizado, tiene organizaciones que participan en el presupuesto participativo [...] pero falta bastante información. Porque a veces no conocen, se van solamente, solamente escuchan lo que dice el Estado y aprueba, pero falta sensibilizar sobre este trabajo a los indígenas [...]” (N1-I)

Pese a los logros alcanzados por los indígenas, según una autoridad limeña, se debe mejorar la representación de las organizaciones indígena en el proceso de presupuesto participativo:

“Hay que mejorar la representación de los pueblos indígenas en el presupuesto participativo.” (L4-A)

Si bien la división de los recursos económicos no es un inconveniente del proceso en sí, pero una adecuada repartición de estos favorecería el proceso del presupuesto participativo:

“[...] en la distribución de los recursos, allí es donde hay mayor problema. Generalmente en el mundo amazónico el tema del canon minero²²² es muy fuerte, una de las grandes causas de los

²²² El Canon Minero, es la participación de la que gozan los Gobiernos Locales -municipalidades provinciales y distritales- y los Gobiernos Regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado, por la explotación de los recursos mineros -metálicos y no metálicos-.

conflictos es que ellos dicen: «las empresas pagan bastante por el canon minero, los municipios provinciales y distritales reciben grandes ingresos por este tema, pero las comunidades no lo vemos». Entonces, hay una gran dificultad de que el Estado pueda trasladar directamente recursos hacia las comunidades [...]» (L3-A)

Una de las demandas en las que inciden los tres actores, es que las municipalidades deben habilitar los recursos y condiciones necesarias para que las actividades de participación se realicen en lugares acorde con la realidad indígena:

“[...] *para*] convocar al presupuesto participativo, el Alcalde debe poner los medios necesarios, porque el Estado y las instituciones tienen medios económicos, para que las reuniones de participación se realicen en lugares donde los indígenas se sientan acogidos, es decir, sus comunidades, porque a veces ellos no pueden desplazarse o cuando logran trasladarse desde sus comunidades a otros lugares, no tienen donde hospedarse.” (N4-I)

Las críticas de los actores están orientadas a cuestionar los mecanismos de participación implementados por el Estado. En razón de lo expuesto, se les preguntó a los actores cuál sería el mecanismo adecuado para lograr la participación efectiva de los indígenas en el presupuesto participativo, las respuestas que se obtuvieron las clasificamos en tres grupos:

a) El primer grupo considera que debe ser una mezcla de los mecanismos estatales y los mecanismos que emplean los indígenas al interior de sus organizaciones. En esto coinciden indígenas, autoridades y un integrante de la sociedad civil:

“Una mezcla de ambos mecanismos, los del Estado y de los pueblos indígenas.” (P7-I)

“Debe ser una mezcla de ambos [...] porque dentro del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas de los Pueblos Indígenas se señala que los pueblos indígenas pueden participar en las decisiones de políticas locales y en la municipalidad con sus propios mecanismos de participación [...]” (P12-I)

“A nivel municipal nosotros debemos participar de acuerdo con las normas del municipio y de acuerdo con las normas de la comunidad.” (N25-I)

“Debería aplicarse las normas que tiene el Estado, pero también incorporarse algunas normas que tenemos los indígenas.” (N23-A)

“Debe haber un consenso de ambos mecanismos.” (H10-A)

“Puede ser una mezcla de ambos, pero más mecanismos propios [...]” (P19-A)

“Yo creo que ambos, en las municipalidades debe ser con ambos.” (P17-SC)

b) El segundo, considera que los mecanismos de participación de los pueblos indígenas en el presupuesto participativo deben ser los que emplean los indígenas la interior de sus organizaciones. Es lo que manifiestan dos indígenas:

“Eso es lo que hemos estado pidiendo, pensamos que deben ser nuestros propios mecanismos [...]” (P20-I)

“Con los mecanismos propios, un ejemplo la Ley Orgánica de Municipalidades está dedicada a las municipalidad del Perú, pero la realidad del Perú es muy distinta, por lo tanto, en las

Municipalidades donde hay Comunidades Indígenas, donde hay pueblos indígenas se tiene que implementar de acuerdo a la realidad de los pueblos indígenas.” (N24-I)

c) El tercer grupo considera que el presupuesto participativo debe implementarse de acuerdo con los mecanismos diseñados por el Estado. Quienes integran este grupo son dos indígenas que se desempeñan como autoridades municipales:

“En ese caso se debería implementar los mecanismos del Estado, porque la municipalidad es del Estado [...]” (N20-I)

“Si hablamos de la administración pública del Estado, yo diría de que deben ser los mecanismos del Estado, porque el Estado tiene sus normas, sus leyes, no podemos transgredir esas leyes porque el Estado te fiscaliza, te controla [...]. Yo diría que ese trabajo es del Estado, del gobierno local del Estado [...]” (N18-I)

4.6. Resumen y análisis.

Según McNulty (2007, p.31), “a partir del 2002 los peruanos iniciaron la implementación de una de las reformas de descentralización más integrales en su historia”, la cual estuvo orientada a introducir mecanismos de democracia directa a la democracia representativa; estos cambios estuvieron orientados a mejorar el buen gobierno, aumentar la rendición de cuentas y reducir la corrupción. El objetivo político de esta reforma es incrementar la participación de los ciudadanos en el ámbito local, para fortalecer la sociedad civil y para mejorar el frágil sistema democrático del Perú. Entre los mecanismos directos implementados en el marco de esta reforma, se encuentra el presupuesto participativo a nivel regional, provincial y distrital.

Como consecuencia de la vigencia de los instrumentos participativos en los municipios peruanos, se generaron dos corrientes de opinión, una que alega la existencia de un exceso de participación, ya que hay una multiplicación un tanto desordenada de instancias de participación. Incluso, en algunos casos, los alcaldes favorables a la participación manifiestan sentirse abrumados por el esfuerzo que implica el cumplimiento de la normatividad vigente. La otra corriente, sostiene que la participación es insuficiente debido a la existencia de un sector municipal tradicional, que es mayoría, el cual cumple el mínimo legal o no cumple la ley; asimismo, el sector municipal a favor de la participación “implementa formalmente un esquema de democracia participativa limitada.” (ARROYO e IRIGOYEN, 2005, p.68)

En concordancia con la corriente defensora de la «democracia participativa limitada», Belaúnde (2005) postula que a pesar de la institucionalización de los presupuestos participativos municipales, existen dificultades inherentes al proceso de

integración intercultural de los pueblos indígenas amazónicos en las instituciones estatales. Respalda su posición en el hecho que la ley está redactada en castellano y la toma de decisiones se materializa en estructuras burocráticas y marcos de razonamiento criollo-occidental. Ambas son condiciones impuestas por el ordenamiento jurídico vigente. Se suma a esto la ausencia de elementos del pensamiento político indígena amazónico en la normatividad que regula el proceso de presupuesto participativo.

Antes de pasar a los hallazgos del Resultado 4, hay que tener presente lo que hemos encontrado en los tres primeros resultados: Los indígenas han manifestado su interés y compromiso por participar, además han tomado conciencia de la importancia y el valor de la participación; igualmente, desde una perspectiva general, consideran que no existe una verdadera participación de los pueblos indígenas en el ejercicio de este derecho; no obstante lo dicho, reconocen los avances en el ejercicio de este derecho como la constitución de organizaciones representativas y la presencia de autoridades indígenas en instancias estatales.

En materia del proceso de participación en el presupuesto participativo municipal, tal como se desprende de las respuestas, los indígenas manifestaron su interés y preocupación por participar en este proceso, son muestras de esto:

- La información que brindaron los indígenas sobre este mecanismo. Hay quienes lo califican como un mecanismo nuevo e incluso están al corriente de la fecha de su implementación. Hay otros que lo comparan con la consulta, además, tienen conocimiento de quiénes son sus representantes en este proceso. En esto coinciden los actores de las Regiones de Amazonas y Ucayali. En consecuencia, podríamos afirmar que la mayoría de actores indígenas, está al corriente del proceso de presupuesto participativo municipal.
- La adaptación de los indígenas a las reglas del proceso del presupuesto participativo impuestas por el Estado. Una demostración de esta adaptación es su asistencia e intervención en las etapas de este proceso, tal como lo refieren los mismos indígenas, las autoridades y los integrantes de la sociedad civil. No obstante, si bien la mayoría de las opiniones sostiene que los indígenas han tomado parte de diversos procesos de presupuesto participativo, hay una minoría que califica de escasa la presencia indígena en estos procesos. Ante la opinión de la minoría, podríamos argumentar que esta no tiene asidero, pues como hemos visto, los comités de vigilancia del presupuesto participativo de las tres municipalidades que forman parte de esta investigación están

compuestos por representantes de organizaciones indígenas. Sin embargo, y pese a que esta tesis tiene un enfoque cualitativo, hemos considerado conveniente evaluar el número de agentes participantes en el presupuesto participativo para el año 2012 en los municipios. No sin antes advertir que de acuerdo con la Guía del Presupuesto Participativo (2010) no existe un número fijo de agentes participantes en este proceso; por el contrario, la normatividad indica que se debe incluir al mayor número de agentes participantes, procurando que la presencia de estos sea rotativa. Asimismo, no se incluye al Municipio de El Cenepa porque en la web de la Dirección del Presupuesto Participativo no consta información.

Cuadro N° 15

Organizaciones Indígenas participantes del Presupuesto Participativo 2012

Agente Part. Municipio	Total de agentes participantes	Total de organizaciones indígenas	Porcentaje	Representante de Comunidad Indígena ²²³ .	Representante de Organización Indígena.	Representante de otras organizaciones conformadas por indígenas.
Provincial Condorcanqui	44	12	27,27%	12	-	-
Distrital Yarinacocha	90	8	8,8%	6	-	2 Asentamientos Humanos Interculturales
Provincial Coronel Portillo	102	8	7,84%	5	1	2 Asentamientos Humanos Interculturales

Elaboración propia. Fuente: http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/pp_agentlist.php

Tal como se aprecia del Cuadro N° 14, la Municipalidad de Condorcanqui cuenta con el mayor porcentaje de representantes de organizaciones indígenas entre los agentes participantes al proceso del presupuesto participativo 2012. Recordemos además que su condición de capital de provincia la circunscripción municipal cuenta con otro tipo de instituciones y organizaciones que también forman parte del presupuesto participativo.

Por otro lado, entre los agentes participantes de los municipios de Yarinacocha y Coronel Portillo, encontramos la presencia de Asentamientos Humanos Interculturales, en

²²³ Acá se incluyen a las autoridades comunales y a los representantes de las instituciones estatales con presencia en la comunidad indígena.

razón a los fundamentos expuestos en el Cuadro N° 12, consideramos a estas asociaciones como organizaciones que representan a indígenas. Siendo esto así, se aprecia que ambos municipios cuentan con representantes de las organizaciones indígenas entre los agentes participantes, en proporción superior al porcentaje de su población en cada circunscripción municipal.

En lo concerniente al Municipio Distrital de El Cenepa, a pesar que no existe información sobre los proceso del presupuesto participativo de este municipio en la web, los entrevistados refirieron que si hay participación de los Jefes de las Comunidades en este proceso.

Si tomamos como referente los tres espacios sociopolíticos, basándonos en las respuestas de nuestros entrevistados y de la información consignada en los cuadros N° 11, 12, 13 y 14, apreciamos que:

- Los indígenas de Huampami participan en el proceso de presupuesto participativo a través de los Jefes de las Comunidades.
- Los indígenas residentes en Nieva participan del proceso de presupuesto participativo a través de los Jefes de las Comunidades y de los representantes de las organizaciones indígenas.
- Los indígenas residentes en Pucallpa participan en el proceso de presupuesto participativo a través de los Jefes de las Comunidades, los representantes de las organizaciones indígenas y los Presidentes de los Asentamientos Humanos Interculturales.

Otro de los cuestionamientos al proceso del presupuesto participativo municipal es la falta de consenso. A pesar que solo un entrevistado se pronunció sobre el particular, es necesario detenernos en esta observación. En primer lugar hay que tener en cuenta lo siguiente:

“[...] los mecanismos de participación parten del supuesto de que es posible, a través de procesos de diálogo y negociación, encontrar las bases de acuerdo que satisfagan a todos. No son «mayorías» entonces, lo que se busca, sino unanimidades, consensos. Es por ello que se espera que estos procesos de participación puedan ser garantías de estabilidad y de eliminación o reducción de conflictos sociales.” (REMY, 2005, p. 59)

Si bien entre las respuestas existe solo una opinión sobre el consenso, no obstante, encontramos opiniones que como: los indígenas participan pero no están conformes con los resultados; una gran mayoría de indígenas cuestiona el hecho que ellos presentan sus

proyectos, pero estos no son tomados en cuenta; hay quienes refieren que dejan aprobados sus proyectos pero no son ejecutados. De acuerdo con las respuestas, parece ser que el problema estaría en:

- La falta de consenso, pues se aprecia que los indígenas presentan sus proyectos, pero no se llega a un acuerdo de forma tal que estos sean priorizados.
- O, cabría la posibilidad que los proyectos presentados por los indígenas sean priorizados, pero no son ejecutados.

En las respuestas no hemos encontrado información que nos permitan profundizar en esta respuesta.

Debido al vínculo que existe entre el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo, además, como un entrevistado se pronunció sobre la participación indígena en la elaboración de este documento, consideramos necesario pronunciarnos sobre el PDC de la Provincia de Condorcanqui. Según el referido documento la visión de Condorcanqui al 2021: “Una provincia de frontera intercultural [...] con pueblos indígenas que reivindican su autonomía e identidad [...]” Y entre los objetivos estratégicos están: “Consolidar la identidad de los pueblos Awajún y Wampis como parte de la identidad intercultural de Condorcanqui” (MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CONDORCANQUI, 2008, p. 76 y 79).

De lo expuesto, se aprecia que los pueblos indígenas están incluidos «formalmente» en este documento. Sin embargo, en la elaboración del referido instrumento la situación es diferente ya que de las 69 personas que figuran en la lista de asistentes que participaron en la elaboración del PDC (Ídem, p. 110) siete son representantes de organizaciones indígenas, dos son Apus y uno es Presidente de la Asociación de Padres de Familia de una comunidad. Ahora bien, según el Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana (2012, p. 9), la provincia de Condorcanqui tiene 112 Comunidades Nativas tituladas y en la provincia el 81,42% de la población es indígena²²⁴. En razón de lo expuesto, llama la atención que en la elaboración del PDC de la provincia de Condorcanqui solamente el 14,49% de los participantes sean indígenas y el 1,78% de las comunidades tituladas están representadas. Si bien es cierto que no podemos asegurar fehacientemente que las comunidades alejadas participaron o no en la elaboración del PDC, sí podemos afirmar que el número de representantes de las comunidades es escaso en

²²⁴ Véase la Introducción.

comparación con el número de integrantes de los comités de vigilancia de los años 2011 y 2012, así como, el número de agentes participantes en el Presupuesto Participativo 2012. Por esa razón el entrevistado refiere: “pero eso lo que dicen «debe ser así» no es el pueblo, son unas cuantas personas que lo han formulado”. Otra lectura que podemos dar a esto, está relacionada con las mejoras de la participación de los pueblos indígenas en los mecanismos de participación, así, el PDC fue elaborado en el 2008 y la información del Comité de Vigilancia y los Agentes Participantes corresponde al 2011, es probable, que desde el 2008 para adelante, la participación de los indígenas a través de mecanismos impuestos por el Estado haya mejorado.

Una muestra del buen desempeño de autoridades no indígenas en una jurisdicción municipal con mayoría indígena es el Programa de Presupuesto Participativo de Niños, Niñas y Adolescentes implementado por la Municipalidad Provincial de Condorcanqui. El responsable de este programa es una autoridad no indígena y la ordenanza que incorpora la participación un representante de los niños, niñas y adolescentes a este proceso, fue suscrita por un alcalde no indígena²²⁵.

En lo concerniente a la incorporación de mecanismos indígenas a nivel municipal, las opiniones están divididas en tres grupos. Un grupo minoritario de indígenas, defiende la postura del uso exclusivo de los «mecanismos propios indígenas» en las jurisdicciones municipales con mayoría indígena, ya que de esta manera se evitarían los problemas de superposición de funciones, como es el caso de la Comunidad Indígena de Huampami y la Municipalidad Distrital de El Cenepa.

Esta respuesta nos conduce a dos realidades: la primera es la existencia de un problema por superposición de funciones; este es un problema que ha sido tratado por actores como Dávila (2005). La otra realidad, es que los indígenas, en este caso de tanto de awajún como shipibos, vienen demandando la creación de un gobierno municipal indígena paralelo al modelo existente; esta demanda no es reciente, encontramos mayor información en el trabajo de Dávila ya citado. Por nuestra parte, consideramos que dada la realidad y tomando como referencia la opinión mayoritaria de los indígenas, la mejor alternativa sería la propuesta que se presenta a continuación.

Un sector mayoritario de actores indígenas, autoridades y sociedad civil, consideran que deberían incorporarse mecanismos de participación comunal, como las Asambleas

²²⁵ La Ordenanza Municipal N° 003-2010-MPC/A data del 23 de mayo del 2010 y fue suscrita por el ex alcalde Héctor Requejo.

Comunales. Esta postura se puede explicar en base a lo siguiente: Como vimos en el Resultado 2, los indígenas peruanos se remiten, en su mayoría, a vivencias de «identidad compleja», por lo que se refiere a su identidad pública: se sienten a la vez indígenas y peruanos, dando a cada pertenencia un significado político. Asimismo, todo apunta a que vivencian la identidad indígena con una carga cultural más densa que la peruana. De cara al presupuesto participativo, la «identidad compleja» de los indígenas se refleja en la adaptación de estos a las normas impuestas por el Estado y formar parte de los diversos procesos de presupuesto participativo. Sin embargo, preferirían que se incorporen a este proceso mecanismos que los indígenas sienten como «propios», como es la Asamblea Comuna, toda vez que vivencian una carga cultural indígena más densa que la peruana.

En lo concerniente a la opinión del Alcalde y Regidor indígenas, sobre el uso exclusivo de los mecanismos impuestos por el Estado para la participación en el presupuesto participativo, creemos que esto se debe al temor que tienen las autoridades por la sanción que pueda recaer en ellos debido al incumplimiento de las normas, pues como hemos visto, tanto las referencias bibliográficas como las respuestas, hacen mención a las sanciones que se imponen a las autoridades indígenas por desconocer e incumplir las normas estatales en el ejercicio de sus funciones.

Contraste de los indicadores con la información empírica.

Si tomamos como referencia los indicadores propuestos para la participación externa: “El grado en que los pueblos indígenas hayan participado en su diseño; y si permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que les afecta, desde una dimensión cualitativa y según la perspectiva de los diversos actores”, y los contrastamos con las respuestas obtenidas, hallamos lo siguiente:

- Los indígenas no participaron en el diseño del proceso de presupuesto participativo.
- Desde una dimensión cualitativa, en base a las respuestas de los actores, a pesar que los representantes de las organizaciones indígenas intervienen en el presupuesto participativo, la decisión de los indígenas no influye en los resultados de este proceso, lo cual repercute en contra de las comunidades indígenas.

Sin perjuicio de lo expuesto, en el caso de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui se aprecian avances favorables para incorporar a los indígenas en el proceso de presupuesto participativo, tales como, las asambleas descentralizadas y el hecho que estas se realicen en awajún, así como el Programa de Presupuesto Participativo de Niños, Niñas y Adolescentes.

5. Participación indígena a nivel de Gobierno Regional: Educación Intercultural Bilingüe.

En el Resultado 4 hemos identificado las características, mejoras y presupuestos de la participación indígena en el primer nivel de gobierno, es decir, en las municipalidades, institución de larga trayectoria estatal. Continuando con el objetivo de nuestra investigación, este resultado analiza la participación indígena en los gobiernos regionales, órganos estatales de reciente creación.

Considerando que, la participación regional, al igual que la municipal, se encuentra dentro de la participación en el espacio público institucionalizado, el análisis de este resultado se inicia con una breve mención de las instituciones vinculadas a la participación indígena a nivel de gobierno regional. Dado, además, que hay participación indígena en la gestión de la educación bilingüe intercultural, incluiremos también esta temática educativa, tomando como criterio de referencia a los gobiernos regionales y comenzando por hacer un resumen de la evolución de esta educación. Cerramos este análisis con la identificación de los presupuestos para efectivizar la participación indígena. Sin la intención de excluir a un sector de nuestros entrevistados, debido a la naturaleza del tema en este resultado hemos dado prioridad a la opinión de los actores vinculados al sector educativo.

5.1. Regulación estatal de la participación ciudadana en los Gobiernos Regionales

Los gobiernos regionales²²⁶ son órganos de reciente creación y forman parte del proceso de descentralización iniciado por el Estado Peruano en el 2002²²⁷. Asimismo, tal como lo referimos en el Resultado 4, uno de los objetivos de este proceso es: la participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social, y en el caso específico de los gobiernos regionales, los procesos participativos deben incluir a las comunidades nativas, reconociendo la interculturalidad y superando toda clase de exclusión y discriminación.

Además, con arreglo a lo dispuestos por la Ley N° 27867, los gobiernos regionales emanan de la voluntad popular, gozan de autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia; y según lo establece el segundo párrafo del artículo 189° de la Constitución y el artículo 30.1 de la Ley de Bases de Descentralización, son 25

²²⁶ Las regiones son entidades descentralizadas integrantes de un estado unitario, están llamadas a constituir la mejor forma de descentralización económica, política y especialmente administrativa (ORTECHO, 1999).

²²⁷ Véase Resultado 4.

Gobiernos Regionales, los cuales están conformados por los 24 departamentos entre los que se encuentran los de Amazonas y Ucayali. Entre los órganos del Gobierno Regional se encuentran: el Consejo Regional y el Presidencia Regional.

El Consejo Regional.

Es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional. Está integrado por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros de las provincias de cada región. Los consejeros regionales son elegidos por sufragio directo por un período de 4 años. El mandato es irrenunciable, pero revocable conforme a la ley de la materia.

La Presidencia Regional.

Es el órgano ejecutivo del gobierno regional, el presidente es elegido por sufragio directo, conjuntamente con un vicepresidente por un período de 4 años.

Entre los espacios de participación ciudadana a nivel de gobierno regional se encuentran los procesos de presupuesto participativo regional, los consejos de participación regional y el consejo participativo de educación.

En el caso concreto de los gobiernos regionales que tengan dentro de su jurisdicción a pueblos indígenas, tienen características especiales. Nos limitaremos a citar dos de esas características que están vinculadas con este trabajo: las cuotas indígenas y las oficinas de asuntos indígenas.

Cuotas indígenas.

Al igual que en los procesos electorales municipales, el Estado Peruano regula a nivel constitucional -art. 191° de la Constitución- y legal la presencia indígenas en las listas de candidatos a los gobiernos regionales. Así, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 29470, las organizaciones y alianzas políticas que participen en los procesos electorales regionales deberían consignar en su relación de candidatos un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo disponga el Jurado Nacional de Elecciones -JNE-. Para el proceso electoral del año 2010²²⁸, mediante Resolución N° 248-2010-JNE, se dispuso que de los dos cupos a consejeros que le corresponde a la provincia de Condorcanqui, las agrupaciones políticas debían incluir en sus listas de candidatos por lo menos a un indígena. En el caso de la provincia de Coronel Portillo, le correspondían 5 cupos para consejeros regionales y en las

²²⁸ En este proceso electoral se eligió a las autoridades ediles que desempeñan cargos durante el período investigado.

listas de candidatos debían incluir por lo menos a un indígena. La diferencia entre los cupos de candidatos indígenas se debe al porcentaje de población indígena que tiene cada provincia. Como vimos en la parte introductoria de esta investigación, la provincia de Condorcanqui supera a la provincia de Coronel Portillo en el número de población indígena.

Oficinas de Asuntos Indígenas.

Dentro del marco de sus competencias, algunos gobiernos regionales cuya jurisdicción comprende pueblos indígenas, han incorporado a sus estructuras oficinas competentes para cubrir necesidades de los pueblos indígenas. Sobre el particular, un entrevistado refirió lo siguiente:

“[...] Algunos gobiernos regionales pensaron abrir oficinas en temas y asuntos indígenas o no recibían presupuesto porque claro no está dentro de la estructura general de los gobiernos regionales este tipo de oficinas [...]” (L4-A)

En lo concerniente a materia educativa, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de los Gobierno Regionales, los gobiernos regionales ejercen competencias compartidas con el gobierno central. En razón de lo expuesto, los gobiernos regionales gestionan los servicios educativos de nivel inicial, primaria y secundaria con criterios interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo; además, la norma les asigna, entre otras, la función de promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región. Son órganos del gobierno regional en materia educativa la Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa.

Dirección Regional de Educación -DRE-.

La Dirección Regional de Educación es un órgano especializado del Gobierno Regional que tiene a su cargo el servicio educativo en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial. Su relación con el Ministerio de Educación es de naturaleza técnico-normativa. La finalidad de la Dirección Regional de Educación es promover la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la ciencia y la tecnología.

La Unidad de Gestión Educativa -UGEL-.

La Unidad de Gestión Educativa Local es una instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su competencia. Su jurisdicción territorial es la provincia.

La Educación Intercultural Bilingüe.

Tal como lo señalamos en párrafos anteriores los gobiernos regionales son de reciente creación. Sin embargo, la Educación Intercultural Bilingüe -EIB- tiene sus orígenes en el plan de alfabetización de los diversos grupos idiomáticos de la selva peruana. El referido plan se inició en enero de 1953 y para su implementación el Gobierno Peruano contó con la colaboración del Instituto Lingüístico de Verano²²⁹. En la década de los 70', como parte de las reformas estatales iniciadas por el gobierno de Velasco Alvarado²³⁰, se promulgó la Ley de la Reforma Educativa y su Reglamento. Esta reforma educativa ubicó al Perú en la vanguardia de la EIB, tal como lo refiere la siguiente cita:

“¿Por qué una escuela de la selva del Perú, que consta de una sola aula -con techo de palmera, paredes de caña brava, piso de tierra y carpetas de fabricación casera- podría interesar tanto a los educadores de todo el mundo? Porque esta escuela es la prueba práctica de una aventura educativa, a una escala relativamente grande, que se ha intentado en pocos países.” (JAKWAY, 1979, p. 321)

Con la creación de la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural en 1987 y la promulgación de la Política de EIB en 1989 se insertó el componente intercultural al sistema educativo peruano. Posteriormente, en 1991, con la promulgación de la nueva Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural, se efectuó un avance en la concepción de interculturalidad, al reconocer que la educación de todos los peruanos será intercultural y no solo para la población indígena. En lo referente a la educación indígena, esta política reconoció el derecho de los pueblos indígenas a recibir una educación bilingüe y en dos culturas. Lamentablemente, los logros de este programa fueron muy pocos.

A la creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural en el año 2001, le siguió, en el mismo año, la constitución del Comité Consultivo Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, conformado por nueve profesionales indígenas y seis expertos no indígenas. En el 2005 se aprobó la Política Nacional de Lenguas y Culturas con el nombre de Lineamientos de Política de Educación Bilingüe Intercultural. Además, el Perú aprobó el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural mediante R.D. N° 176-2005-ED, de acuerdo con lo señalado en este documento: “la diversidad debe ser asumida como un recurso capaz de generar propuestas y experiencias educativas en todos los niveles y modalidades del sistema, acorde con las necesidades y

²²⁹ Véase Resultado 3.

²³⁰ Véase Resultado 3.

demandas de la población multicultural y multilingüe del país.” Este documento rige la implementación de la política de EIB en el Perú.

Además, conforme a lo dispuesto por el artículo 32° de la Ley General de Educación, la educación regular comprende los siguientes niveles: inicial, primaria y secundaria. Asimismo, la normatividad dispone que la EIB se imparta en los tres niveles. No obstante, la EIB solo se imparte en los niveles inicial y primaria, excluyendo el secundario. Según la Defensoría del Pueblo (2011), esta situación atenta contra el derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas en una etapa decisiva de su desarrollo humano.

En cuanto a la participación indígena en materia educativa, esta ha sido recogida por el artículo 27° del Convenio 169 de la OIT y el artículo 14° de la Declaración de derechos de los pueblos indígenas. En el ámbito nacional peruano, la Ley General de Educación en su artículo 22° reconoce el derecho y el deber de la sociedad de contribuir a la calidad y equidad de la educación, incorporando de esta forma la participación ciudadana en el sistema educativo. Además, el artículo 20° de la norma en mención, garantiza la participación de los representantes de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación. A mayor abundamiento, el artículo 52° considera como miembro de la comunidad educativa, entre otros, a los miembros de la comunidad local. Asimismo, el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo señala que una de las principales características de la gestión es la participación, porque la sociedad interviene en forma organizada, democrática e innovadora, en la planificación, organización, seguimiento y evaluación de la administración educativa en cada una de las instancias de gestión descentralizada del sistema educativo.

La norma en cuestión también incorpora a los Consejos Participativos Locales y los Consejos Participativos Regionales como espacios de participación ciudadana en materia educativa. En este trabajo se incluirá solamente al segundo de los citados porque está vinculado a los gobiernos regionales.

El Consejo Participativo Regional de Educación - COPARE

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley General de Educación el COPARE es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional -PER-. Además, constituye un espacio de concertación entre los estamentos vinculados al quehacer educativo en la región a favor del

mejoramiento de la calidad educativa y el desarrollo regional. Este consejo es presidido por el Director Regional de Educación e integrado por representantes de docentes, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región. Es responsabilidad del Ministerio de Educación, en coordinación con los Gobiernos Regionales, dictar las normas generales que regulan la elección de los miembros del Consejo.

Como puede apreciarse la EIB es una política de Estado que se implementa a nivel nacional, regional y local.

El Proyecto Educativo Regional - PER

De acuerdo con el artículo 61° del Reglamento de Gestión del Sistema Educativo, el PER es el instrumento que orienta la política y gestión educativa a nivel de una región. Para su elaboración es necesario contar con la participación de integrantes de la sociedad civil y autoridades del gobierno regional. El PER debe estar articulado al Proyecto Educativo Nacional.

5.2. Los Gobiernos Regionales como ámbito de participación de los pueblos indígenas.

Forman parte de este acápite las respuestas de los actores sobre participación indígenas a nivel regional que no están relacionadas con EIB. Asimismo, las respuestas se han clasificado en tres grupos: el primero incluye las opiniones generales; el segundo y el tercero describen las peculiaridades de los Gobiernos Regionales de Amazonas y Ucayali respectivamente. Entonces, desde una perspectiva general la participación de los pueblos indígenas en los gobiernos regionales se ve influenciada por lo siguiente:

Según una autoridad limeña, los gobiernos regionales carecen de competencias en materia de pueblos indígenas:

“Un tema adicional es la lógica de la estructura del Estado, ya que los gobiernos regionales que en este proceso de descentralización recibieron una serie de competencias de parte del Gobierno Central, pero esas competencias no incluyen asuntos sobre pueblos indígenas. Ante lo cual, algunos gobiernos regionales pensaron en abrir oficinas, pero estas oficinas todavía tienen problemas para consolidar sus funciones. Porque a esas oficinas se las va a pedir lo mismo, pero a nivel regional, es decir, aplica la consulta, titúlame la tierra, el tema de interculturalidad en educación, pero si no tienes personal, ni presupuesto, es probable que no seas nada [...]” (L4-A)

En la línea del entrevistado anterior, una integrante de la sociedad civil refirió que a los gobiernos regionales se les delegó muchas funciones. No obstante, esta delegación no está respaldada por la capacidad que tienen los gobiernos regionales para gestionar proyectos:

“[...] A nivel regional, a los gobiernos regionales se les ha delegado muchísimas funciones, muchísimos recursos, pero eso no ha ido acompañado a un proceso de fortalecimiento de capacidad de formulación de proyectos, de formulación de proyectos adaptados a su realidad y eso se refleja que algunos proyectos regionales tienen muy bajo porcentaje de ejecución de fondos. No solamente por el tema indígena y de participación indígena sino por el tema de fortalecimiento de capacidades de todas las regiones para proponer proyectos que permitan atender mejor las necesidades y proyectos de mejor calidad [...]” (L2-SC)

La anterior entrevistada también refirió que existe participación indígena a nivel regional. Esto se aprecia en las políticas de salud y educación:

“La participación indígena en los gobiernos regionales es a través de los sectores como salud, agricultura, educación, entre otros, siendo el ejemplo más concreto de participación indígena a nivel de gobierno regional las políticas de salud y de educación.” (L2-SC)

Uno de los temas en el cual hemos insistido es en los mecanismos más adecuados a fin de lograr una participación efectiva de los pueblos indígenas. En este resultado a nivel de los gobiernos regionales, sobre el particular, un sector mayoritario de indígenas coincide en que la participación indígena a nivel regional debe realizarse a través de mecanismos de participación que incorporen elementos de la cultura indígena, así como elementos impuestos por el Estado.

“Debe ser una mezcla de ambos para ser más democráticos [...]” (P13-SC)

“Para mí sería que los indígenas participemos con nuestros propios mecanismos y también con los mecanismos que tiene el Estado [...]” (P16-I)

“A nivel regional debería de emplearse ambos mecanismos, tanto del Estado como de los pueblos indígenas, esto para que haya buen entendimiento y buena marcha del Estado y de los PPII” (H12-I)

“Puede ser con mecanismos del Estado y con mecanismos de la comunidad.” (H14-I)

“Para mí sería con nuestros propios mecanismos y con los mecanismos propios del Estado.” (P6-I)

“Puede ser una mezcla de ambos mecanismos.” (H15-I)

“Sería un consenso de ambos mecanismos, el de las comunidades y el del Estado.” (H10-A)

Entre las respuestas sobre los mecanismos de participación empleados a nivel de gobierno regional, destaca la respuesta de un líder indígena. En ella se aprecia que hay indígenas que consideran que la identificación de sus problemas deben realizarla los propios indígenas:

“La participación en el gobierno regional debe ser tanto los mecanismos de Estado, como de los indígenas, al contar con una mezcla de ambos mecanismos podremos saber si verdaderamente el gobierno quiere apoyar a los pueblos indígenas [...] porque las necesidades y la forma de solucionar nuestras necesidades tiene que salir del mismo pueblos, no pueden ser implantadas desde arriba. Deben ser unos mecanismos interculturales, esa es la palabra que me faltaba.” (N19-I)

A pesar que la mayoría de entrevistados coincide en el empleo de mecanismos propios, entre las respuestas se encontró una que sostiene que los mecanismos de participación a nivel de gobierno regional deben ser los mecanismos indígenas.

“Con los mecanismos de los indígenas.” (N24-I)

5.2.1. *El Gobierno Regional Amazonas como ámbito de participación de los pueblos indígenas.*

Una de las críticas que se formula la creación de las regiones, es que la división política no es acorde con la realidad social ni geográfica. Esto ha generado que la ciudadanía cuestione el trabajo que vienen realizando los gobiernos regionales. Esta situación fue planteada por una de las entrevistadas, quien a pesar de referir que a nivel regional se aprecia la participación de los pueblos indígenas en las políticas de salud y educación, añadió que las circunscripciones territoriales asignadas a algunas regiones dificultan la participación de los pueblos indígenas. Tal es el caso de la Región Amazonas:

“Algunos gobiernos regionales son artificiales y dificultan mucho la participación de los pueblos indígenas. En el caso de la Región Amazonas que tiene pueblos indígenas de la sierra, pueblos indígenas amazónicos y también tiene población no indígena, entonces, el Gobierno Regional a quién representa, cómo hace el Gobierno Regional para proteger los interés de todos los indígenas [...]” (L2-SC)

En lo referente a la existencia de instancias encargadas de elaborar políticas que involucren a los pueblos indígenas a nivel regional en el caso de la Región Amazonas esta oficina se denomina Sub Gerencia de Comunidades Nativas y Campesinas y depende de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico. La oficina de esta Sub Gerencia se encuentra en la capital de la Región, o sea, en Chachapoyas. En nuestra visita a la sede del Gobierno Regional entrevistamos al responsable de esta Sub Gerencia, quien nos manifestó que luego de los acontecimientos de junio del 2005 su oficina está trabajando para lograr que el Gobierno Regional implemente la consulta a los pueblos indígena. Asimismo, en la línea de la entrevistada anterior, el Sub Gerente de Comunidades Nativas hizo referencia al inconveniente que tienen para incluir a los pueblos indígenas de la sierra en la consulta²³¹:

“Nosotros estamos trabajando recién en el proceso de consulta. Como bien nos dicen: «todo se ha quedado en la consulta», es decir, en qué forma se implementa la consulta, por esa razón, desde la Sub Gerencia estamos trabajando en la implementación de la consulta, nosotros ya hemos hecho las propuestas para una ordenanza regional para la consulta previa e informada de los pueblos indígenas También, estamos luchando para que a los campesinos, es decir, a los indígenas de la sierra también se les considere como pueblos indígenas a efectos de implementar la consulta.” (C4-I)

²³¹ Uno de los inconvenientes que se han surgido en la implementación de la consulta es a quiénes se considera indígenas en el Perú. Hay posturas que excluyen a los pueblos indígenas de la sierra. La situación ha generado muchas protestas por parte de estos últimos. Véase también la nota 29.

Uno de los consejeros indígenas de la provincia de Condorcanqui, también se pronunció sobre la implementación de la consulta en el gobierno regional:

“Estamos trabajando en la consulta y estamos elaborando el Reglamento Participativo, entonces, esto es una muestra de que el Gobierno Regional tiene gran disposición y hay una identificación con los pueblos indígenas [...]” (C4-I).

En vista de la información proporcionada por los entrevistados, buscamos la norma que regula el Derecho a la Consulta Previa e Informada de los Pueblos Indígenas de la Región Amazonas y pudimos constatar que la Ordenanza Regional N° 002/CR fue aprobada en mayo del 2013.

Otro indígena manifestó sentirse representado por el Sub Gerente de Comunidades Campesinas y Nativas:

“El Gobierno Regional tiene una oficina de Asuntos Indígenas, allí hay un representante de los awajún.” (N10-A)

Otro de los órganos que integran el Gobierno Regional de Amazonas es la Sub Gerencia Regional ubicada en la provincia de Condorcanqui-Nieva. En nuestra visita a esta Sub Gerencia, nos entrevistamos con la Responsable del Módulo Presupuestal quien refirió que los indígenas participan en el Gobierno Regional mediante la ejecución de las obras que se implementan en las comunidades.

“El Gobierno Regional de Amazonas ha dado una norma para apoyar el derecho a la consulta. Paralelo a eso, ha emitido ordenanzas promoviendo la participación de los pueblos indígenas, es por ello que las unidades ejecutoras del Gobierno Regional están haciendo participar a los indígenas en la ejecución de sus obras. Por ejemplo, en la construcción de las obras comunales se contrata a un indígena de la misma comunidad para que desempeñe la función de almacenero guardián de la obra, o como carpintero [...] A su vez, el indígena que se lleva el contrato tiene que hacer participar a los demás, él es quien subcontrata a la mayoría de la comunidad, unos estarán contentos, otros descontentos, pero de alguna forma participan.” (N10-A)

Nuestra entrevistada nos facilitó tres contratos de locación de servicios. En los referidos documentos se aprecia que el gobierno regional contrata los servicios de terceros para la realización de obras.

Además de los órganos antes citados, otra instancia del Gobierno Regional presente en la provincia de Condorcanqui-Nieva es la Agencia Agraria. El Director de esta agencia se sumó al pedido de sus hermanos indígenas, demandando una mayor incorporación de indígenas al gobierno regional:

“Es importante la participación en el gobierno regional. Muchas veces hablamos de que participamos pero solo en teoría. Por ejemplo, acá tenemos una Agencia Agraria que tiene 26 años de funcionamiento, yo acá recién estoy 6 meses [...]. Pero eso no es todo, tenemos Gerencias Sub Regionales, la población indígena está con ganas de poner a su propia gente, si somos el 95% de indígenas en toda la provincia de Condorcanqui, queremos que trabaje nuestra gente, nosotros tenemos gente preparada que puede asumir un cargo muy bien. Hasta el momento no hemos tenido un indígena en la Gerencia Sub Regional de Condorcanqui [...]” (N22-I)

Por otro lado, en lo referente a la participación política de los indígenas en el Gobierno Regional, la provincia de Condorcanqui cuenta con dos consejeros indígenas en el Consejo Regional de Amazonas, el número total de consejeros de esta Región es 9. Sobre la presencia indígena en el Consejo Regional, un indígena y una autoridad reconocen que la participación indígena en el Gobierno Regional se realiza a través de los consejeros indígenas:

“En primer lugar nosotros tenemos dos consejeros regionales que representan a los pueblos indígenas, ambos son de Condorcanqui, entonces ellos traen sus iniciativas y coordinamos [...]” (C5-A)

“Este año nosotros tenemos un consejero y una consejera regional, entonces, nos sentimos un poco respaldados [...] es un logro que tenemos y estamos muy contentos, [...] de esa forma nosotros los indígenas estamos aprendiendo cosas que son del Estado y de la *política* occidental²³².” (N17-I)

“Los indígenas si participan a nivel regional, su participación es a través de sus consejeros, la provincia de Condorcanqui tiene dos consejeros regionales y los dos son indígenas [...]” (N10-A)

Si bien, la presencia de consejeros regionales es calificada como un logro alcanzado por los pueblos indígenas, pero, de acuerdo con una integrante de la sociedad civil que lleva muchos años trabajando con los indígenas y es una persona respetada por ellos, al parecer, algunos sectores del pueblo indígena, no percibe el trabajo realizado por los consejeros regionales:

“[...] Siempre ha habido consejeros regionales indígenas en la Región Amazonas, eso ya es un valor, porque podrán representar o podrán actuar a favor de su pueblos. Pero yo no he visto que los consejeros indígenas hayan influidos demasiado, yo digo una influencia a nivel del pueblo, el pueblo no ha notado demasiado la influencia de los consejeros regionales en las gestiones anteriores. En la gestión actual hay 2 consejeros, vamos a ver qué pasa con ellos.” (N7-SC)

La participación indígena en el Gobierno Regional también se materializa a través de los dirigentes:

“Nosotros, los comuneros no participamos, nuestros dirigentes sí, ellos representan a la comunidad, ellos explican las necesidades de nuestras comunidades ante el Gobierno Regional [...]” (N14-I)

5.2.2. *El Gobierno Regional de Ucayali como ámbito de participación de los pueblos indígenas.*

A diferencia de lo que sucede en la circunscripción geográfica de la Región Amazonas, los pueblos indígenas de la Región de Ucayali son solo amazónicos. En lo que sí coinciden ambos gobiernos regionales es en la creación de oficinas destinadas a proteger a los pueblos indígenas. Así el Gobierno Regional de Ucayali incorporó en 1991 el Instituto Regional de Comunidades Nativas -IRDECON- a su estructura orgánica. Sobre

²³² Las cursivas son intencionales para resaltar.

este instituto, un indígena que ejercía un cargo equivalente al que hoy ocupan los consejeros regionales refirió lo siguiente:

“Yo estuve en el Gobierno Regional cuando se creó el IRDECON con la finalidad de promover el desarrollo de las comunidades nativas [...]” (P19-A)

Según la Directora del IRDECON, el objetivo de esta entidad es:

“Es una oficina creada para trabajar en coordinación con las comunidades indígenas de la Región Ucayali. Su función es programar, planificar y organizar los proyectos de las comunidades nativas. Para cumplir este objetivo vamos a las comunidades para conversar con las autoridades, luego planteamos los proyectos ante el Consejo Regional [...]” (P7-I)

La misma entrevistada, también se pronunció sobre los temas en los cuales viene trabajando:

“[...] Tema de artesanía porque las mujeres indígenas trabajan con artesanías para poder educar a sus hijos. Entonces, hemos proporcionado recursos para que ellas puedan tener esa facilidad de vender [...]. Otra parte que estamos trabajando es la Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de la Región Ucayali para que ellas puedan plantear sus necesidades [...]” (P7-I)

No obstante que el IRDECON tiene más de 11 años de funcionamiento, los shipibos, entre ellos la Directora del INDECON, cuestionan el limitado presupuesto con el que cuenta este instituto:

“El presupuesto del IRDECON es muy escaso, ese presupuesto no le permite proponer actividades o acciones que generen un cambio a las comunidades nativas [...], por lo tanto, es un maltrato porque se crean espacios sin financiamiento y sin potestad para poder decidir qué proyectos quisiéramos priorizar [...]” (P17-SC)

“[...] El mismo Gobierno Regional tiene una oficina de enlace con las comunidades nativas, INDECON, pero cuánto recibe de presupuesto, cien mil soles, de eso el 50% va para el pago de planillas, y con 50 mil soles ¿se podrá hacer algo?, solo da para hacer algunos talleres. De manera tal que es difícil [...]” (P15-I)

“[...] El presupuesto que tiene el INDECON es ínfimo. Entonces, lo que se quiere es aumentar el presupuesto para que realmente puedan hacer algo por las comunidades [...]” (P12-I)

“[...] Pero en estos momentos estamos limitados de presupuesto para poder cumplir con nuestro trabajo.” (P7-I)

En lo referente a participación política, el Consejo Regional de Ucayali está compuesto por 9 consejeros, de los cuales 5 consejeros representan a la provincia de Coronel Portillo, pero ni uno de ellos es indígena. A pesar de esto, el Consejo Regional cuenta con 2 consejeros indígenas que representan a otras provincias. Ante esta realidad, los shipibos al igual que los awajún, refieren que vienen participando activamente en los procesos electorales regionales:

“Tenemos dos consejeros indígenas, los dos son varones de la provincia de Atalaya. En la gestión anterior éramos tres, dos varones y una mujer [...]” (P7-I)

“Nosotros tenemos nuestros representantes en el Gobierno Regional, pero es de otro grupo étnico, no es shipibo, [...] ellos como son consejeros regionales tienen toda la potestad de hablar por los pueblos indígenas [...]” (P1-I)

“[...] Aunque hay un porcentaje muy mínimo, pero hay una pequeña presencia de los pueblos indígenas en los gobiernos regionales, en el caso de nosotros son dos consejeros.” (P20-I)

Una integrante de la sociedad civil califica de activa a la participación indígena en los procesos electorales regionales:

“En los dos últimos procesos electorales regionales, los pueblos indígenas vienen participando de manera muy activa. En la gestión anterior tuvimos tres consejeros regionales y hoy tenemos dos. Si bien es cierto, no es la cantidad que los indígenas quisieran, pero sí es un logro. Incluso un shipibo que fue candidato al Gobierno Regional obtuvo un buen respaldo por parte de la población. En esta región donde siempre hay discriminación, esto se logró porque se unificaron los pueblos indígenas de la Región. Bueno, la participación que se ha venido dando hasta ahora es muy activa [...]” (P21-SC)

Por su parte el indígena que participó como candidato a la Presidencia del Gobierno Regional de Ucayali comentó su experiencia:

“Yo he sido candidato al Gobierno Regional porque quería reivindicar el derecho a la participación política. Nosotros hemos participado con nuestro movimiento, además, hemos debatido nuestro plan de gobierno regional con otros candidatos en igualdad de oportunidades [...] Creo que el hecho no está en que la gente debe apoyarte por compasión, creo que los indígenas debemos mostrar al país o a la región que tenemos capacidad de participar en el proceso ofreciendo una alternativa viable. Pero una limitación tangible es el tema de la población electoral, somos pocos, entonces allí hay que establecer alianzas estratégicas [...]” (P3-I)

Algunos indígenas cuestionan las exigencias impuestas a las comunidades por el Gobierno Regional, a fin de que estas puedan participar:

“La ley exige el cumplimiento de ciertos requisitos para que las comunidades participen en el Gobierno Regional. Hemos visto que son pocas las comunidades que cumplen con esos requisitos, como por ejemplo, tener su escritura pública, estar al día con la SUNAT, estar al día con los Registros Públicos [...] hay pocas organizaciones y pocas comunidades que están legalmente constituidas [...] Entonces, hay un gran vacío porque son pocas las comunidades que participan en la convocatoria del Gobierno Regional. Los pocos que participan también necesitan ser apoyados, digamos brindarles una asistencia técnica para que mejoren su participación [...]” (P15-I)

“Muchas veces las comunidades nativas no cuentan con los requisitos suficientes para participar en el Gobierno Regional, por ejemplo no cuentan con personería jurídica porque muchas veces los indígenas se organizan pero no les alcanza el dinero para cumplir con los requisitos legales [...]” (P7-I)

5.3. La participación de los pueblos indígenas en la Educación Intercultural Bilingüe a cargo de los gobiernos regionales.

A fin de contar con el mayor número de elementos que faciliten el análisis sobre la participación de los pueblos indígenas en EIB hemos creído conveniente incorporar algunas opiniones de los actores sobre la situación de la educación, para luego realizar el análisis de la participación en EIB en cada una de las regiones.

Según un integrante de la sociedad civil, la educación impartida por el Estado no ha cubierto las expectativas de los pueblos indígenas:

“Cuando se implantó el sistema educativo a los pueblos indígenas esto generó una expectativa, los indígenas pensaron que era el camino para poder ascender o encontrar una nueva visión, porque para ellos la formación propia del indígena tiene un proceso totalmente diferente, nada parecido al sistema educativo estatal. Entonces, cuando viene la escuela les dan a los indígenas otro paradigma y comenzaron a mandar a sus hijos a la escuela, a juntarse en comunidades y comenzó el cambio social y cultural²³³. Hoy a más de 50 años de educación escolar los indígenas dicen: «eso no nos sirve, porque la escuela no permite que nuestros jóvenes desarrollen capacidades para vivir en nuestro medio» [...].” (N6-SC)

En la línea del entrevistado anterior, un integrante de la sociedad civil refirió que a pesar de la concientización indígena sobre la importancia de la educación, estos no están conformes con la educación impartida por el Estado Peruano:

“Ahora los indígenas se están dando cuenta de la importancia de la educación y quieren que sus hijos vayan al colegio, pero están viendo los resultados, sus hijos salen de la secundaria y no saben nada de su cultura, antes sabían hacer casas nativas, sabían hacer sus balsas, pero hoy en día quien termina la secundaria no sabe nada de eso. Esta una gran crítica formulada por las comunidades al sistema educativo [...].” (N5-SC)

Otra integrante de la sociedad civil formuló dos críticas al sistema educativo peruano: la primera es la ausencia de la perspectiva pluricultural en la implementación del programa educativo nacional; la segunda, es un cuestionamiento al hecho que la EIB solo se imparta a los pueblos indígenas:

“El sistema educativo peruano no se está asumiendo desde una perspectiva pluricultural. El Perú se vanagloria de su gastronomía, de sus tradiciones culturales, pero no se vanagloria o no asume como riqueza a las diferentes tradiciones y culturas amazónicas y andinas, no las ve como una posibilidad de riqueza y de gobernabilidad intercultural [...] Además, es tremendo porque la percepción que se tiene de la EIB es que esta es solo para los indígenas, pero no es así. La EIB es para todos y no solamente para incorporar a los indígenas al modelo nacional, sino que es un poco para asumir que somos un país multicultural que se enriquece con el encuentro de culturas del mismo nivel. Qué lindo sería que se hable de EIB en colegios de Lima.” (L2-SC)

Las críticas formuladas por la entrevistada, están relacionadas con el contenido del artículo 15° de la Declaración de los Pueblos Indígenas. Al respecto, el Mecanismos de Expertos (2009) refirió que el artículo citado, a pesar que haya sido recogido por un instrumento internacional destinado a proteger a indígenas, es aplicable a la enseñanza de las personas indígenas y no indígenas. Por lo tanto, la educación de la población en general debe estar encaminada a combatir prejuicios, promover la tolerancia y el respeto a la identidad cultural y los valores de los pueblos indígenas.

Por parte de los indígenas, se aprecia que ellos son conscientes de la importancia de incorporación de sus conocimientos culturales en el proceso educativo estatal:

²³³ Véase Resultado 3.

“Antes de que se implantara la EIB la educación de los pueblos indígenas era castellanizante, la cuestión era que nosotros sepamos leer y escribir, en castellano. Pero, hemos visto por conveniente que el proceso de enseñanza aprendizaje no solamente es aprender a leer y escribir, sino que ese aprendizaje debe partir desde el conocimiento de la cultura local en caso de pueblo del pueblo indígena [...]” (P10-I)

Otro actor indígena es de la opinión que la implementación de la EIB no ha dado frutos por desconocimiento de la cultura indígena:

“La EIB ha dado algunos frutos, pero no estamos conformes con la forma en que se está desarrollando [...] Hablan de educación intercultural, pero de repente no conocen bien la cultura del otro, entonces cómo vas a lograr interculturalidad.” (N26-I)

En la línea del entrevistado anterior, otros indígenas manifestaron su disconformidad por la ausencia de la cultura indígena en la implementación práctica de la educación intercultural:

“Nosotros quisiéramos que se incluyan dentro del currículo nuestra leyenda, nuestros mitos, nuestros cantos, nuestras historias, nuestros héroes, porque si hablamos de EIB tenemos que aprender dos culturas, la peruana y la indígena, para poder sobrevivir.” (H1-I)

“[...] Lo que tenemos que incluir como parte de la EIB es que el conocimiento que tenían nuestros ancestros y la protección del medio ambiente [...]” (P4-I)

“Nosotros queremos que el Estado también reconozca que nosotros tenemos cultura, que nuestra cultura sea reconocida y difundida en las escuelas y colegios [...]” (N1-I)

Una de las respuestas que resume las opiniones de los indígenas sobre EIB pertenece al congresista indígena de la Región Amazonas:

“Queremos que la educación sea intercultural porque nosotros no queremos olvidarnos de nuestra sabiduría ancestral, pero tampoco queremos renunciar a los conocimientos que hay en las ciudades, porque nosotros entendemos: «que vamos a tener que competir con los profesionales de la ciudad». Entonces, tenemos que capacitarnos de tal manera que podamos ser eficientes para realizar cualquier función, como cualquier profesional en la ciudad pero sin dejar de ser indígenas. En ese sentido, creemos que quienes trabajen en el área de educación, o en cualquier otra área, entiendan que somos diferentes, somos indígenas, que tenemos nuestro estilo de vida, pero que a la vez somos peruanos.” (N29-I)

Criterio similar al del entrevistado anterior, es el referido por un integrante de la sociedad civil:

“Para los indígenas, una escuela de calidad debe incluir la enseñanza de matemática y castellano, porque esos son elementos que les enriquecen y les permiten relacionarse con el mundo exterior; conjuntamente, la educación debe desarrollar capacidades les permita vivir bien en su medio, o sea, una educación que les enseñe la conservación y el manejo sostenible de los recursos, la defensa del territorio y que también pueda mejorar sus condiciones de vida pero sin perder su identidad indígena.” (N6-SC)

Las demandas de nuestros entrevistados también han sido planteadas por el antropólogo maya Kajkoj Ba Tiul en su trabajo titulado “Los pueblos indígenas: derecho a la educación y a la cultura” (2006), en este trabajo el autor destaca la importancia de la

integración de las perspectivas indígenas en los programas educativos ya que permite que los estudiantes indígenas se sientan orgullosos de su cultura, su modo de vida y facilita la realización de sus estudios.

Una opinión que recoge los planteamientos indígenas antes mencionados es la de un estudiante universitario de la especialidad de EIB. Según este entrevistado, los pueblos indígenas tienen dos problemas que requieren la atención del sistema educativo:

“El déficit que los indígenas tenemos hoy en día es la pérdida del idioma y la pérdida de la identidad. Si incorporamos adecuadamente ambos elementos en la educación, nuestros jóvenes indígenas, estén donde estén, van a sentirse identificados con su pueblos [...]” (P5-I)

La situación problemática aludida por el estudiante universitario, fue abordada por un lingüista indígena Abadio Green, en su trabajo “La educación desde la Madre Tierra: un compromiso con la humanidad”, donde el autor insiste en la necesidad de la enseñanza de la lengua materna porque su conocimiento y dominio permite a los indígenas: “comprender la grandiosidad de la sabiduría de nuestras comunidades, al permitirnos profundizar en el significado de las palabras desde su origen” (2008, p.153).

Dos líderes indígenas, un awajún y un shipibo, son de la opinión que la educación debe capacitar a los indígenas para la conservación de sus territorios y para la producción:

“Nosotros no queremos que nos den un par de calaminas, nosotros no queremos deslizadores, no queremos que nos construyan postas sanitarias, colegios o casas comunales. Nosotros queremos conformar nuestras empresas, queremos construir aquello que necesitemos y a la vez conservar nuestro territorio, para lograr esto tenemos que prepararnos a través de la educación.” (N4-I)

“[...] Cuando un indígena va a tener, por lo menos, una casa de 3 o 4 pisos. Por el contrario, solamente nos han dicho: «señores de los pueblos indígenas ustedes tienen que ir manteniendo su medio ambiente, tienen que cuidar su ecología». Pero al cuidar esto, también hay que hablar que nosotros podemos producir, yo creo que la producción es la mejor forma para que nuestros hijos algún día tengan dinero, tengan como vivir. Nosotros apuntamos ahora por una educación productiva, ecológica y ambiental.” (P9-I)

Sobre la participación indígena en EIB, una autoridad limeña refirió que hay poca intervención de las organizaciones y especialistas indígenas en la elaboración de los planes educativos:

“Cuando se han establecido los planes en materia educativa, la participación indígena ha sido mínima. Es más, ni siquiera en los temas de EIB hay una participación plena de las organizaciones. Por ejemplo, se designa a los docentes especialistas en materia de educación bilingüe intercultural no como representantes sino por ciertas consideraciones de cercanía [...]” (L3-A)

A continuación analizaremos la participación indígena en la EIB en los gobiernos regionales que forman parte del ámbito geográfico de la investigación. Iniciaremos el análisis con una referencia a los órganos que forman parte del sistema educativo regional,

luego se incluyen algunas opiniones de los actores sobre la realidad de la EIB en sus respectivas regiones y finalmente la participación.

5.3.1. La participación de los pueblos indígenas en la EIB a cargo del Gobierno Regional de Amazonas.

En materia educativa el Gobierno Regional de Amazonas cuenta entre otros, con los siguientes órganos: la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa de Bagua y Condorcanqui.

Asimismo, la Región Amazonas cuenta con 29.138 estudiantes de los pueblos awajún y wampis, los cuales se encuentran distribuidos en 522 instituciones educativas que brindan EIB y registran como segunda lengua el castellano. Del total de instituciones educativas, corresponden a la UGEL de Condorcanqui 246 instituciones en lengua awajún y 66 en lengua wampis (DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, BILINGÜE Y RURAL 2012). Reiteramos que la presente investigación solo incluye a la provincia de Condorcanqui.

Según información proporcionada por el Director del Área de Gestión Pedagógica de la UGEL de Condorcanqui, se aprecia que la provincia cuenta con un considerable porcentaje de profesores indígenas:

“[...] En los niveles de inicial y primaria los profesores son de la zona. A nivel secundario, el 70% de profesores son de acá y el 30% son de fuera porque en este nivel se requiere el uso del castellano.” (N23-A)

Pese al alto porcentaje de docentes indígenas, dos autoridades estatales, entre ellos el Director Regional de Educación de Amazonas y un indígena cuestionan las capacidades de estos profesores:

“Hay profesores bilingües, pero son pocos los que están capacitados pues la mayoría no ha completado su formación.” (C4-I)

“En educación tenemos grandes vacíos, en primer lugar no tenemos profesionales bilingües²³⁴, entonces se atiende de acuerdo a la realidad de la zona, es por eso que hay un gran número de profesores intitutados y muchas veces los titulados de habla hispana no responden a las necesidades que demandan los alumnos indígenas [...]” (C9-A)

“Acá la mayor parte de profesores como son bilingües necesitan tener solo secundaria, la mayoría de profesores de la zona no están titulados.” (N15-A)

No obstante que un sector de los entrevistados manifiesta su preocupación por la formación de profesores indígenas, hay algunas comunidades que prefieren profesores no indígenas:

²³⁴ Se refiere a profesores que hayan culminado la carrera profesional y cuenten con título respectivo.

“Lo preocupante es que ciertas comunidades indígenas quieren que el profesor sea mestizo porque está mejor preparado [...]” (C4-I)

“Hay comunidades, son pocas claro, que rechazan su lengua y no quieren que se enseñe su lengua materna, sino la segunda lengua, el castellano. Esas comunidades piden docentes mestizos, o sea, que hablen castellano y no lengua indígena, pero la UGEL de Condorcanqui no ha cedido a sus propuestas.” (N2-I)

Como se aprecia en la respuesta anterior, algunas comunidades prefieren que se enseñe solo lengua castellana. Al parecer esto puede deberse al temor de algunos padres por las dificultades que enfrentan sus hijos en el nivel secundario -reiteramos que en el Perú la EIB no incluye el nivel secundario- y los problemas que tienen los jóvenes al salir de la comunidad y enfrentarse a una realidad diferente. Así lo refirió el Director de un centro educativo secundario de Huampami:

“En secundaria todo es en castellano, pero tenemos bastante dificultad sobre todo en los grados inferiores del nivel secundario porque los alumnos carecen de los conocimientos necesarios del idioma castellano. Además, cuando los padres de familia vienen, me dicen: «profesor, enséñele castellano a mi hijo, yo quiero que salga a la ciudad hablando castellano para que pueda continuar sus estudios y trabajar.” (H5-A)

Al margen de los cuestionamientos, una entrevistada de la sociedad civil reconoce los logros alcanzados por los indígenas en EIB:

“En Amazonas en el tema de educación, se ha avanzado bastante, sé que hay un representante indígena en EIB, hay una propuesta de EIB, hay profesores en EIB [...]” (L2-SC)

En nuestra visita pudimos constatar que el especialista en EIB de la UGEL Condorcanqui es un indígena awajún.

Si bien hay actores que reconocen la existencia de avances, un entrevistado no está conforme con la EIB y cuestiona el uso de materiales educativos que no responden a la realidad:

“[...] La EIB no se está llevando bien, los alumnos usan libros de otro lugar que no corresponde a los pueblos indígenas[...].”(N1-I)

Parece ser que la opinión del entrevistado anterior no se corresponde del todo con la realidad actual, pues según un estudiante de la especialidad de educación los libros que se están empleando recientemente en EIB sí son acordes a la realidad de los pueblos indígenas:

“[...] Se luchó mucho para que los textos escolares pudieran salir de acuerdo a nuestra realidad. Yo soy estudiante de educación y veo que en los textos actuales las imágenes corresponden a nuestra realidad indígena [...]” (C1-I)

Una opinión que coincide con la información proporcionada por el estudiante de educación es la de un integrante de la sociedad civil, quien refiere que uno de los primeros

avances en materia de participación indígena en EIB fue la instalación de una mesa de diálogo:

“Desde hace varios años se ve un avance en la participación indígena en educación, primero se tenía una mesa de diálogo para el fortalecimiento de la EIB de los pueblos awajún. Allí se reunían representantes de las organizaciones indígenas, de las instituciones públicas para tratar el tema educativo y el fortalecimiento de la EIB. Allí se ha ido diseñando un poco la propuesta educativa, cada vez más va tratando de adecuarse a la visión que tienen los pueblos indígenas y eso se ha ido fortaleciendo con eventos realizados por diversas instituciones [...]” (N6-SC)

Las Mesas de Diálogo fueron creadas por el Estado. Según el Ministerio de Educación (2008), las mesas de diálogo vienen a ser mecanismos de participación en la gestión educativa y su finalidad es elaborar propuestas educativas a nivel local, provincial y regional, en el marco de los consejos educativos locales y regionales. Estas mesas encuadran la pertinencia lingüística y cultural de la educación, a fin de construir lineamientos para el plan de desarrollo de cada uno de los pueblos participantes en el proceso de enseñanza-aprendizaje y aportar a la diversificación curricular. Algunas de estas mesas, contribuyeron favorablemente gracias a las propuestas educativas que elaboraron.

Otra de las muestras de la participación indígena es la elaboración de material educativo. Así lo refiere un indígena y una autoridad:

“Lo que se dice EIB recién se está implementando, no existe en la práctica porque los textos que el Ministerio distribuye a nivel nacional salen de la realidad de los pueblos indígenas. Últimamente, hace dos años elaboramos unos textos netamente para los awajún, este material fue elaborado por docentes awajún; los libros se redactaron en el 2009 y el 2010, a mediados del 2010 ya estaban en el almacén de gerencia para su distribución [...]” (N22-I).

“A partir del 2005, no recuerdo exactamente la fecha, el Gobierno Regional nos otorgó una partida para organizar el equipo de trabajo encargado de elaborar materiales en awajún, este equipo lo integraban awajún y mestizos. Ahora hay un montón de materiales que están en awajún y están para repartirse. Los materiales son: libros de lecturas indígenas, cuentos, fábulas y de lógico matemática, para los niveles de inicial y primaria.” (N23-A)

El material al que se refieren los entrevistados anteriores es gracias al apoyo de UNICEF, así lo confirmó el Director de la Dirección Regional de Educación:

“Este material está gracias al apoyo que UNICEF viene haciendo desde muchos años a la provincia de Condorcanqui, es digno de rescatar y valorar este apoyo. Recientemente hemos tenido una reunión con los representantes de UNICEF en el cual ellos han ratificado su compromiso de seguir trabajando por la educación, el proyecto durará hasta el 2016 y está destinado a fortalecer las capacidades de los niños de inicial y primaria [...]” (C9-A)

Asimismo, según un especialista en EIB la cooperación internacional ha implementado proyectos en la Región Amazonas:

“Actualmente en EIB estamos trabajando con proyectos de AECID y UNICEF. El personal de AECID y UNICEF viene, hace un diagnóstico, de acuerdo a ese diagnóstico ellos elaboran un proyecto. En base a ese proyecto seleccionan el personal que va a trabajar, personal awajún,

también, en base a eso se trabaja. A pesar que hay un convenio con el Ministerio de Educación, el Estado interviene poco en este proyecto [...].” (N3-I)

A parte de la colaboración de la cooperación internacional, la EIB en la provincia de Condorcanqui cuenta con el apoyo de ONG’s. Así lo refirió el Director del Área de Gestión Pedagógica de la UGEL Condorcanqui:

“[...] Por otro lado, ahora contamos con la participación de algunas ONG’s que nos están ayudando a recolectar información para convertirlo en materiales didáctico [...].” (N23-A)

En nuestra visita a la UGEL de Condorcanqui-Nieva y a la Coordinación de Instituciones Educativas del distrito del Cenepa-Huampami, pudimos apreciar la existencia de material elaborado en lengua awajún para los niveles de inicial y primaria. En el material consta el agradecimiento a organismos internacionales por el apoyo que brindaron para la publicación de los libros; también, se aprecia la lista de profesionales indígenas que participaron en la elaboración de estos textos. Estos materiales se encuentran disponibles en la web de la DIGEIBIR.

Además, pudimos entrevistar a un docente que participó en la elaboración del material educativo en awajún, quien nos comentó su experiencia en la preparación y publicación del material educativo:

“Yo he hecho 4 libros en el área de comunicación y matemática. Al libro de matemática le puse el nombre Tseje, porque tseje en nuestra cultura es un mono blando muy hábil que hacía todo tipo de trabajos. Este libro tuvo un impacto positivo y a la vez negativo porque a pesar que se invirtió dinero había un grupo de maestros que no quería trabajar con él porque había palabras nuevas que no entendían. El otro problema era que el libro tenía contenidos que no estaban al alcance de algunos maestros [...].” (N3-I)

Un problema que no está vinculado a la participación pero influye en la EIB y ha sido referido por nuestros entrevistados, son los inconvenientes que se presentan en la distribución de materiales. Así lo han referido los entrevistados:

“En los lugares más accesibles se ha distribuido el material. Pero hay mucha influencia política para su distribución [...].” (N22-I)

“De acuerdo a nuestras posibilidad nosotros hacemos que esto llegue a todos, pero tenemos zonas de difícil acceso, no se puede llegar a todos [...].” (N23-A)

Los inconvenientes en la distribución de materiales no es una preocupación solo de nuestros entrevistados, ya que este es un problema que también fue identificado por la Defensoría del Pueblo (2011).

Otro grupo de entrevistados, refiere que una de las manifestaciones de la participación indígena en EIB es la diversificación curricular. Para efectos del sistema educativo peruano, se entiende por diversificación curricular al proceso participativo por el

cual el Diseño Curricular Nacional es modificado y enriquecido de acuerdo a la realidad. Para lograr este objetivo se deben canalizar las demandas, necesidades, intereses y características de los estudiantes y de la realidad socio-cultural y geográfica, local o regional. (DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, BILINGÜE Y RURAL, 2011)

Sobre la diversificación curricular un profesor de EIB manifestó lo siguiente:

“En EIB hay un currículo nacional. Este currículo nacional no podemos llevarlo directamente a nuestra zona, por eso tenemos que diversificar adecuando algunas competencias, algunas habilidades, los contenidos a las realidad de nuestro pueblo [...] Para esto, los profesores de EIB de [la Región] Amazonas nos reunimos con los profesores del Ministerio de Educación [...]” (H2-I)

Uno de los ejemplos de la diversificación curricular, es la incorporación de las actividades propias de las comunidades al proceso de enseñanza aprendizaje; en este contexto, según refieren los entrevistados, una de las manifestaciones de la participación indígena en EIB es la intervención de los padres de familia en el proceso enseñanza aprendizaje:

“[...] Los padres de familia son agentes educativos, ellos participan y trabajan conmigo [...] me reúno con ellos cada dos meses. Yo al inicio del año programo las actividades que voy a desarrollar fuera de las clases. Por ejemplo, desde el año pasado estoy trabajando la siembra de cacao, los padres de familia me ayudan y juntos enseñamos a los alumnos cómo se siembra el cacao [...] ahora hay 270 plantas de injerto de cacao alrededor de la escuela. Para este año también he programado hacer piscigranjas dentro del terreno de la escuela, esto se hará con el apoyo de los padres y alumnos [...]” (H2-I)

Otro ejemplo de diversificación curricular es la incorporación del calendario comunal. Así lo refieren dos profesoras indígenas:

“Son actividades que cada comunidad realiza, por ejemplo comunidades ubicadas en el río Marañón en ver cómo se siembra maní, maíz, sandía, etc. Son actividades resaltantes, de repente hay comunidades que viven en la frontera del río Nieva, Cenepa que no realizan las mismas actividades pero tiene otras actividades. También la recolección de huacharo, que es un ave comestible que vive en las cuevas y tiene su época de recolección y esta actividad solo la realizan los que viven en el Cenepa. Estas actividades las incorporan para desarrollar sus actividades de aprendizaje. Ese calendario le sirve al docente para poder planificar, es parecido al calendario cívico pero incorporando las actividades de nuestra zona. Con las actividades registradas se socializan con los niños en que época estamos, de verano, invierno y comienzan a preguntar que están consumiendo; si es época donde la familia está cosechando maní, los niños llevan maní y se les pregunta por el maní y los que dicen querer desarrollar una chacra de maní y si ellos responden sí entonces se selecciona la actividad y es allí donde el padre de familia interviene.” (N2-I)

“Yo trabajo con el calendario comunal y con lo que nos impone el Estado. El calendario comunal lo trabajo para que los niños puedan aprender cosas de la zona, y lo otro para que conozcan lo de afuera y entiendan el castellano. Los padres de familia participan y ayudan a trabajar el calendario comunal, yo a veces programo una reunión para hacer una chacrita, para eso invito a la APAFA²³⁵ y el día programado se enseña a los niños cómo se siembra. Allí el profesor y los padres enseñan a los niños.” (H3-I)

²³⁵ Asociación de Padres de Familia.

Un especialista en EIB considera que el Ministerio de Educación a través de la Dirección de Educación Intercultural y Bilingüe ha generado un espacio para la participación de los docentes:

“La Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural que tiene a su cargo la Dirección de Educación Intercultural y Bilingüe, en esta última es donde participamos los docentes bilingües. Por ejemplo, ahora estamos haciendo una planificación curricular y la diversificación curricular bilingüe e intercultural.” (N3-I)

A pesar de la existencia de algunos ejemplos de diversificación curricular, existen críticas al respecto:

“Para hacer una planificación curricular o la diversificación curricular se requiere de mucho tiempo para lograr un buen trabajo, pero la gente de Lima solo viene por un corto tiempo y solo viene por cumplir. Eso es lo que a nosotros no nos gusta porque todo se inicia y todo se recorta, ya sea porque se cambió de gobierno o por otras cuestiones políticas, de esa forma se interrumpe un proyecto o se corta una iniciativa que pudo dar un buen resultado [...]” (N2-I)

“[...] Pero muchas veces las reuniones para trabajar EIB son improvisadas, así es difícil trabajar los temas como la diversificación curricular.” (H2-I)

Al margen del cuestionamiento a la diversificación curricular, un entrevistado reconoce que hay avances en la participación de profesores en las comunidades:

“Ahora los profesores están participando, sobre todo en las comunidades nativas [...]” (C4-I)

Una posición contraria a la de los entrevistados anteriores, es la sostenida por un líder indígena, quien califica de pobre la participación indígena en EIB, ya que esta no se basa en los conocimientos propios de la cultura indígena:

“La participación de los indígenas en EIB es muy pobre. No se implementa una verdadera educación bilingüe intercultural. El contenido de la educación intercultural debe venir de las comunidades, desde los saberes de los viejos, de los sabios que tenemos en las comunidades para que juntos puedan elaborar un currículo de acuerdo a la realidad de la comunidad, eso no se está haciendo, el currículo se elabora en Lima.” (N24-I)

Como se aprecia, los últimos entrevistados coinciden en que no hay una participación real de los pueblos indígenas en EIB, ya que ni los indígenas ni las comunidades intervienen en la elaboración de programas o proyectos educativos.

Si perjuicio de lo expuesto, y conforme lo han venido sosteniendo en los resultados anteriores, los indígenas reiteran su disposición a participar en la gestión pública del Estado, en esta oportunidad en EIB:

“[...] El pueblo indígena está dispuesto a participar en la Educación Bilingüe Intercultural.” (H12-I)

A la vez que están dispuestos a participar en EIB, según un especialista de EIB, los profesores están a la espera de una convocatoria estatal para participar en la elaboración de proyectos educativos que sean implementados en las comunidades:

“Nosotros como indígenas siempre hemos esperado que exista una forma de participación propia en temas de educación, porque en realidad los trabajos que se han venido haciendo vienen elaborados desde las instancias superiores y solo se aplican a las comunidades. Pero difícilmente los proyectos son contruidos o elaborados por los indígenas, de tal manera que los proyectos tienen sus pro y contra. A pesar que no hemos elaborado los proyectos, la participación de los indígenas nos ha permitido hacer lineamientos, hacer materiales, etc. [...]” (N3-I)

5.3.2. *La participación de los pueblos indígenas en la EIB a cargo del Gobierno Regional de Ucayali.*

Entre los órganos que forman parte del sistema educativo de la Región de Ucayali se encuentran la Dirección Regional Sectorial de Educación, así como las UGEL's de Coronel Portillo, Padre Abad, Atalaya y Purús.

Sobre el particular el Especialista en Educación Bilingüe Intercultural - Dirección Regional de Educación de Ucayali manifestó lo siguiente:

“La Dirección Regional de Educación aquí en Ucayali es el ente rector en temas educativos a nivel regional, el área que me corresponde como especialista bilingüe de la región abarca 15 pueblos indígenas. Yo tengo 6 meses en el cargo, sin embargo, hay quienes están trabajando desde hace varios años en el fortalecimiento de la EIB [...]” (P10-I)

En la visita que realizamos a la Dirección Regional de Educación pudimos constatar que el especialista en EIB es un indígena. Por otro lado, en lo referente a población educativa, la Región de Ucayali tiene 18.499 estudiantes indígenas distribuidos en 514 instituciones que imparten EIB. Todas estas instituciones registran como segunda lengua el castellano. De acuerdo con el criterio lingüístico las escuelas bilingües se distribuyen en: Lengua ashaninka 207, lengua shipibo conibo 201, lengua cashunahua 33, lengua yine 19 lengua kakataibo 15, lengua sharananua 12, lengua madija 8, lengua yaminahua 5, lengua amahuaca 3 y lengua awajún 2. (DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, BILINGÜE Y RURAL, 2012). Sobre el particular, un entrevistado refirió lo siguiente:

“En Ucayali hay aproximadamente 500 centros bilingües, lo cual en algunos casos es difícil de poder gestionar no solo por la cantidad sino también por la diversidad de lenguas y la distancias geográficas.” (P10-I)

A pesar de la información proporcionada por nuestro entrevistado, hacemos hincapié que la presente investigación solo incluye a la provincia de Coronel Portillo.

En lo concerniente a los avances en EIB, un indígena shipibo refiere que:

“En la Región Ucayali existen 15 pueblos indígenas, pero en materia de avance de EIB pienso que uno o dos pueblos están por delante, los demás están en proceso [...]” (P5-I)

El entrevistado anterior, también dio a conocer su opinión sobre la implementación de la EIB en la Región:

“En la Región Ucayali lo que pude observar es que en el espacio de comunidades bilingües shipibas se usa bastante la lengua materna y muy poco utilizan el castellano. Hay otros lugares donde se imparte la educación en ambos idiomas. También pude observar, que hay comunidades que tienen un profesor que no es del pueblo, entonces, el profesor tiene dificultades porque habla el idioma oficial, el castellano, y es difícil que los niños entiendan. Todo esto en cuanto a la problemática del nivel inicial y primaria, porque los alumnos de secundaria desarrollan cierta capacidad para entender el castellano.” (P5-I)

Al igual que la Región Amazonas, Ucayali cuenta con el respaldo de la cooperación internacional para la implementación de EIB:

“En la Región Ucayali estamos trabajando con la cooperación de UNICEF, este organismo está impulsando el trabajo de EIB en la zona en convenio con la Dirección Regional de Educación de Ucayali [...]” (P10-I)

La Directora del IRDECON refirió que percibe los avances de EIB:

“Antes no se conocía la EIB, ahora poco a poco se están viendo algunos resultados, en diferentes instituciones de la Región Ucayali. Por ejemplo, algunos profesores se identifican y saludan en idioma shipibo a las mamás, entonces, ya se está viendo lo que están sensibilizando.” (P7-I)

Otro de los avances de la participación indígena es la implementación del PER Ucayali:

“Aquí en la Región Ucayali, estamos tratando de implementar el Proyecto Educativo Regional, estamos implementado 6 políticas, la política de gestión, de diversificación curricular, primera infancia, educación rural y también EIB, se están haciendo ese trabajo con la participación de los actores que conocen sobre educación intercultural bilingüe en la Región Ucayali [...]” (P10-I)

En lo concerniente a la participación indígena, el Especialista en Educación Bilingüe Intercultural de la DRE considera que esta es escasa. Debido a eso su Despacho está promoviendo la participación de los diversos actores indígenas como docentes, dirigentes y representantes en las actividades vinculadas con la EIB:

“Si bien es cierto en el trabajo de la nueva propuesta que estamos haciendo se ve poca participación, pero nosotros estamos tratando de hacer que ellos se involucren en este proceso de fortalecimiento de educación intercultural bilingüe. Por eso en todas las actividades sobre tema de EIB invitamos a los docentes indígenas, a dirigentes y a los mismos indígenas que estén interesados, porque necesariamente las organizaciones tienen que presionar para que en Lima el Ministerio de Educación apruebe nuestra propuesta de alfabeto. Por otra parte, las organizaciones también tienen que dar respaldo y apoyo político ya que solos no vamos a conseguir nada.” (P10-I)

Una opinión contraria al entrevistado anterior, es la que sostiene la Coordinadora General del Foro Permanente Indígena de Pucallpa:

“A nivel de educación yo creo que hay participación, hay un 70% de participación. Pero no estamos haciendo una política que verdaderamente ayude a consolidar la educación bilingüe [...]” (P9-I)

En la línea de la entrevistada anterior, un dirigente de la ORAU, reconoce la participación indígena en EIB, y a la vez, cuestiona el contenido de la enseñanza que se imparte en las comunidades:

“En la educación bilingüe hay dos cosas, la presencia física, es decir, el número de indígenas, allí hay bastante avance. Pero el contenido de la enseñanza que reciben nuestros profesores o alumnos que van a ser profesores es conocimiento no indígena, esos profesores van a las comunidades y dan

clases que no se adapta a la realidad [...] no nos hacen ver la problemática de la comunidad [...].” (P20-I)

Quienes sostienen que existe participación indígena en EIB, señalan como ejemplo la elaboración de materiales:

“Hay materiales hechos por shipibos y están desde hace muchos años [...]” (P17-SC)

“Hay materiales de enseñanza elaborados por nuestros hermanos indígenas, estos están distribuidos en las instituciones educativas.” (P10-I)

Para la elaboración de los materiales la DRE de Ucayali también cuenta con el apoyo de la cooperación internacional:

[...] También UNICEF no está apoyando mucho, sobre todo en la elaboración de tarjetas léxicas y en la elaboración de textos [...]” (P10-I)

“Si hay muchos materiales [...] algunos de esos libros son financiados por UNICEF, son fondos de la cooperación internacional, pero no son fondos propiamente del Estado Peruano.” (P3-I)

No obstante la existencia de materiales, hay problemas que dificultan la distribución de los mismos:

“Sin embargo, aquí hay un pequeño detalle que cuando el Ministerio de Educación manda a las UGELE’s, pero la UGEL no saben cómo distribuir, en vez de distribuir a las instituciones educativas bilingües distribuyen a mestizos como nosotros decimos, entonces estamos tratando de corregir porque se tienen que aplicar esos materiales en las instituciones educativas bilingües.” (P10-I)

Entre otros ejemplos de participación indígena en EIB están la elaboración del calendario comunal y la normalización del alfabeto indígena:

“El calendario comunal se aplica aproximadamente hace 15 años en todo el nivel primario, desde 1° a 6° grado, porque están en la comunidad. Pero se hace en función de los padres de familia y las autoridades. El calendario comunal es una iniciativa de los pueblos indígenas y la programación está a cargo de los profesores [...]” (P10-I)

“La aprobación del alfabeto es un trabajo participativo, participan los sabios de las comunidades, los chamanes, tanto mujeres y varones, docentes bilingües, dirigentes de las organizaciones indígenas del sector al que pertenece el idioma. Entonces, todos participan en consenso, se debate y luego se adoptan acuerdos, esos acuerdos se registran en un acta, esa acta se remite al Ministerio de Educación, luego el Ministerio de Educación emite una resolución aprobando las grafías del alfabeto de un determinado pueblo indígena.” (P10-I)

A fin de ilustrar la importancia de la participación indígena en la aprobación de los alfabetos, citamos la experiencia de la Responsable de la Estrategia Sanitaria de Salud de los pueblos indígenas a nivel de la Dirección Regional de Salud de Amazonas:

“Los indígenas dicen que tienen problemas en la enseñanza del idioma, porque pueden enseñar a hablar pero tienen problemas con la escritura. Por eso, se debe reglamentar el alfabeto, la gramática, en estos temas aún nos falta mucho. Nosotros también hemos tenido inconvenientes, por ejemplo, cuando íbamos a validar nuestro material de nutrición primero nos reuníamos con los docentes, ellos nos corregían el material, luego llevamos el material corregido y lo presentamos antes los agentes comunitarios, estos otra vez hacían correcciones, hasta las mamás nos corregían. Entonces, era difícil tener material adecuado porque cada vez había que hacer cambios. Yo creo que allí el sector educativo con los integrantes de las comunidades tiene que trabajar bastante en este tema.” (C7-A)

A la fecha de la realización de la entrevista, se aprobaron los alfabetos de 5 lenguas indígenas amazónicas:

“En la Región de han normalizado los alfabetos de 5 lenguas indígenas, shipibo, yine, ashaninka, cacataibo y awajún; están en proceso de aprobación el alfabeto del pueblos cashinahua, para la aprobación del día jueves se llevará a cabo el taller con la participación de los sabios, autoridades, padres de familia y docentes. Así mismo, en el caso de las lenguas que tienen el alfabeto normalizado se está trabajando en la elaboración de materiales (P10-I)

Como se puede apreciar de la respuesta de nuestro entrevistado, los alfabetos awajún y shipibo han sido normalizados. Esta información puede corroborarse con el contenido de las Resoluciones Directorales N° 337-2007-ED y 2554-2009-ED, mediante las cuales se aprobaron los alfabetos shipibo y awajún respectivamente. Asimismo, forman parte de las referidas resoluciones las actas de aprobación del alfabeto, la relación de participantes que aprobaron el acta y un informe sobre los talleres realizados para efectos de la aprobación del alfabeto.

Además de los ejemplos antes citados, la Región Ucayali cuenta con un grupo de trabajo inter institucional para mejorar la educación bilingüe en la región. Este grupo se constituyó mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 1396-2010-GRU-P:

“A parte de eso, estamos trabajando en una mesa interinstitucional sobre EIB, donde todos los agentes, todos los sectores del Estado intervienen para fortalecer la EIB, participan la Defensoría del Pueblo, las universidades públicas, aquí la Universidad de Ucayali, Intercultural de la Amazonia Peruana, el mismo Gobierno Regional y las ONG’s en este caso Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica CAAAP están interviniendo, entonces nos reunimos para aprobar la agenda de trabajo sobre temas de EIB, con ese énfasis de sobre todo de comunicación, comprensión lectora y el desarrollo de la lengua indígena. Que los niños primero reciban su educación en lengua originaria, en este caso es el pueblo shipibo y las 15 lenguas que estamos hablando y luego articulando en el tercer grado la lengua oficial, el castellano, nosotros no solamente es que el niño sepa hablar en el idioma sino que ese tratamiento de lengua [...]” (P10-I)

De acuerdo con la información proporcionada por nuestro entrevistado y por el contenido de la Resolución cita, podemos apreciar que este grupo está conformado por instituciones estatales y ONG’s.

Pese a los avances antes referidos, un integrante de la sociedad civil sostuvo que existen inconvenientes en la participación de los pueblos indígenas en educación, como la ausencia de las organizaciones indígenas en las reuniones de trabajo y el descontento de las comunidades. Sobre las organizaciones, refirió que estas carecen de recursos suficientes que les permita trabajar el tema:

“Las organizaciones desconocen la importancia de la EIB, una de las razones es que carecen de fondos destinados a temas educativos, por lo que no tienen una propuesta clara de EIB.” (P17-SC)

El descontento de las comunidades se debe a un problema que hemos referido en el Resultado 3, es decir, no se sienten representadas por sus dirigentes. En este caso el problema se manifiesta en la falta de comprensión de las políticas de EIB implementadas en las comunidades:

“Hay una queja muy sentida a nivel de las comunidades, que dicen no sentirse representadas a través de los líderes regionales y nacionales porque a veces no comprenden la propuesta de la EIB en las comunidades nativas y como no lo comprenden a veces hay una deserción escolar porque prefieren que se dediquen a actividades de caza, la pesca o la agricultura que es prioridad para su subsistencia [...]” (P17-SC)

Otro aspecto de la problemática educativa que se aprecia en la Región Ucayali es la presencia de indígenas urbanos:

“[...] Pero aquí en Ucayali el asunto es que los niños indígenas no solo viven en comunidades indígenas, sino también viven en zona urbana porque ya viven en asentamientos humanos. En consecuencia, esos niños también tienen que recibir, aparte de la lengua castellana la lengua indígena que le corresponde, esa es una preocupación porque se están extinguiendo las lenguas de la Amazonía Peruana. Este trabajo estamos impulsando porque en los asentamientos humanos la mayor parte de la población estudiantil es monolingüe, en este caso hispanohablante. Entonces, el idioma shipibo se convierte en su segunda lengua y muchas instituciones educativas de la zona urbana se están comprometiendo a hacer este trabajo [...]” (P10-I)

En razón que la EIB no es un mecanismo oficial o formal de participación, en el análisis de este resultado no hemos incorporado el rubro de ventajas y desventajas.

5.4. Nuevas orientaciones.

5.4.1. Nuevas orientaciones de los pueblos indígenas.

Según la opinión de los *awajún y shipibos*, para optimizar su participación en EIB a nivel del gobierno regional deben:

Mejorar la coordinación entre las organizaciones representativas y las comunidades indígenas:

“Nosotros quisiéramos que haya un entendimiento entre nuestras comunidades y organizaciones, y sean las organizaciones las que participen en EIB.” (N1-I)

Este pedido también lo formulan los shipibos. Puede verse la respuesta de P17-SC.

Del mismo modo, los indígenas consideran que las organizaciones deben ser las portadoras de las propuestas de los pueblos indígenas sobre EIB:

“[...] El gobierno regional debería convocar a una reunión de todas las organizaciones de base para que a través de ellas el pueblo indígena participe y proponga sus ideas sobre EIB.” (N20-I)

Al planteamiento formulado por los indígenas se suma la opinión de una integrante de la sociedad civil:

“Al final los pueblos indígenas son minorías en muchas regionales. Por eso, habría que replantear el papel de las organizaciones para lograr un peso político mayor y de esa forma poder influir en las decisiones en materia de EIB.” (L2-SC)

Según los profesores shipibos y awajún, los profesores indígenas deben incorporar los conocimientos de su cultura en la programación e incluso deberían elaborar su currículo propio:

“Si queremos EIB, nosotros como profesores tenemos que trabajar las mismas actividades que se realizan en las comunidades, yo no podría decir que estamos cumpliendo con esto. Creo nos falta mejorar para poder adaptar la educación de a la realidad de la comunidad.” (H2-I)

“[...] La próxima semana iniciaremos la elaboración de un currículo del pueblo shipibo en comunicación y matemáticas, nosotros estamos proponiendo que el currículo debe apuntar al desarrollo económico, muy poco hemos hablado sobre el desarrollo económico, muchos han estudiado a los shipibos, a los awajún pero nunca han dada una alternativa para que los pueblos indígenas tengan dinero.” (P9-I)

Dos actores shipibos consideran que la participación de los indígenas en educación debe estar orientada a proponer un modelo educativo que permita el desarrollo económico de los pueblos indígenas:

“[...] Yo pienso que tenemos que prepararnos para no estar mendigando, también tenemos que fortalecernos económicamente. Pero eso no lo quiere nadie, más bien quieren aprovecharse y nos han impuesto una educación de arriba abajo. Esa educación nos ciega y continuamos siendo «pobrecitos», pidiendo apoyo «apóyenos señor alcalde». Esa educación no nos da la fuerza suficiente para poder producir, porque nosotros producimos, trabajamos duro, pero no podemos llegar muy lejos, cuándo hemos visto una bolsa de café orgánico producido por un shipibo, ¿acaso no podemos?, sí se puede, pero allí nos cortan, la educación impuesta nos ciega.” (P4-I)

“El currículo shipibo tiene 4 ejes temáticos, el número 1 es la identidad, el 2 es la educación productiva. Si hablamos de educación productiva, una actividad consiste en que cada semana un alumno de inicial tiene que sembrar una planta y cuidarla, si nosotros practicamos esta actividad desde niños, las cosas van a cambiar porque los niños, los adultos, cada familia tiene que sembrar. Entonces, si a la familia le falta dinero puede vender esos productos. De esa forma la educación beneficiaría a las familias y a las comunidades, porque estamos enseñando a los pueblos indígenas a generar su dinero. El Estado tiene que apoyar esta iniciativa.” (P9-I)

Como se aprecia de la última respuesta, las mejoras económicas que desean los indígenas buscan el beneficio tanto de las familias así como de las comunidades.

Por parte de las *autoridades*, el Director Regional de Educación de Amazonas, comparte la opinión que tienen los indígenas sobre la educación productiva:

“[...] Como Gobierno Regional de Amazonas, necesitamos impulsar proyectos importantes en las comunidades indígenas de nuestra región, de manera que ellos sientan la presencia del Estado a través del Gobierno Regional. Por ejemplo, se deberían implementar proyectos sobre manejo racional de los recursos que tienen los indígenas o proyectos que permitan a los indígenas tener ingresos y ser libres, no vivir solamente de una actividad de subsistencia.” (C5-A)

5.4.2. Nuevas orientaciones del Estado.

Los *indígenas* shipibos demandan que se destine un presupuesto acorde con las necesidades de EIB:

“El problema es que la educación bilingüe en el país es una declaración sin presupuesto. Si queremos implementar una política adecuada en el país, lo primero que se debe hacer es contar con presupuesto, presupuesto para capacitación de profesores, para que nuestros especialistas en EIB puedan trasladarse a Lima a presentar nuestras propuestas sobre educación.” (P3-I)

“Para apoyar la EIB se requiere de inversión y dinero, pero muchas veces no encuentras resultados porque generalmente se trabaja con fines políticos, con fines electoreros pero la población indígena es poca, entonces hay pocos votos por lo tanto no hay apoyo no hay atención. Entonces, si no hay dinero para capacitar a los profesores indígenas, cómo vamos a participar en educación [...]” (P10-I)

Por parte de los awajún, consideran que debe darse más oportunidades a los indígenas para que puedan participar en la toma de decisiones:

“El material publicado en awajún es un avance. Sin embargo, no es suficiente ese avance. Yo creo que en la provincia de Condorcanqui se debe dar más oportunidades para que los profesores indígenas puedan participar en la toma de decisiones en EIB.”(N24-I)

5.5. Presupuestos que posibilitan la efectividad de la participación en la EIB.

Por parte de los actores *indígenas*, exigen al Estado la incorporación de los integrantes de las comunidades en todos los procesos de EIB:

“El tema de la EIB tiene que ser desde la base, o sea, desde las comunidades, no que venga desde arriba [...]” (H1-I)

“Los padres, las madres, las autoridades indígenas e inclusive los jóvenes deben brindar sus aportes para el contenido de la EIB. Pero no se da esa oportunidad para que los indígenas participen ya que mayormente las decisiones vienen desde arriba. Para mejorar se requiere comenzar de abajo, convocando a talleres donde participen las organizaciones indígenas y las instituciones públicas y privadas.” (N2-I)

Este pedido también se aprecia en las respuestas de los shipibos P9-I y P5-I

Si bien exigen la participación de las comunidades, reconocen que son las organizaciones quienes tienen que canalizar los planteamientos de los indígenas sobre EIB ante las instancias estatales:

“Las organizaciones indígenas deben presentar las propuestas de los pueblos indígenas sobre EIB ante la UGEL y el Gobierno Regional, así las organizaciones dan fuerza y respaldo a las propuestas indígenas. Pero lamentablemente las organizaciones están divididas y no se puede lograr esto.” (N4-I)

A la vez, demandan la constitución de un grupo de profesores indígenas al interior de las UGEL's para que se encargue de convocar a los indígenas involucrados en EIB y de esa forma encamine las demandas de los pueblos indígenas en instancias superiores:

“Para que se efectivice la participación indígena debe crearse en las UGEL's una unidad que forme un equipo de profesores bilingües para que ellos puedan hacer participar a los indígenas y a la vez puedan publicar materiales.” (N19-I)

Como hemos visto de las respuestas contenidas en el 5.2, la mayoría de actores indígenas coincide en que los mecanismos de participación regional deben contener elementos de la cultura indígena y del Estado; en cuanto a EIB, los actores concuerdan que se debe mantener el mismo criterio y de esa manera la participación sería más efectiva:

“[...] una mezcla de ambos, porque a veces las comunidades tienen que ir hasta donde está el Gobierno Regional para hacer prevalecer su participación, allí tendrían que emplear los mecanismos del Estado; pero, hay otras veces en las cuales los representantes de las comunidades no pueden ir, por eso sería bueno que en algunas oportunidades el Gobierno Regional venga aquí y haga participar a las comunidades de acuerdo con las costumbres de las comunidades.” (N23-A)

“[...] los mecanismos participativos de los Gobiernos Regionales en comunidades tiene que ser como se hace dentro de las comunidades, pero si traemos gente para que participe en Chachapoyas²³⁶ es un poco más complicado, allí se tendrían que juntar ambos mecanismos.” (C4-I)

“[...] debe haber una concertación entre los mecanismos del Estado y de los pueblos indígenas, porque creo que concertando los dos, así se podría conseguir más participación. Porque si vamos a imponer algo, a veces es difícil que ellos lo acepten.” (H9-A)

Una autoridad que tiene experiencia en la realización reuniones comunales, discrepa de lo sostenido por la mayoría. Según ella, no se debe dar preferencia a uno u otro mecanismo, sino que debe primar el diálogo y el entendimiento:

“Yo creo que no se debe dar preferencia ni a los mecanismos del Estado ni a los mecanismos indígenas. Creo que el mejor mecanismo es el diálogo. Con la experiencia que yo he tenido como trabajadora del Estado que trabaja con pueblos indígenas, crees que tu tema, que tu propuesta te conducirá al objetivo que te has propuesto, pero cuando tú vas a las comunidades puede que sea diferente. Entonces, yo creo que los instrumentos, las herramientas y las mismas propuestas que puedan salir surgen de ese intercambio, del diálogo que puedas tener [...]” (C7-A)

De acuerdo con la opinión de un integrante de la sociedad civil, se debe incorporar elementos propios de la cultura indígena. Además, esta entrevistada señala un ejemplo sobre la participación de las comunidades en temas educativos:

“Se está fortaleciendo la participación en educación a través de la organización de comunidades en redes educativas. Aquí los awajún siempre han vivido organizados por clanes y por lo general ocupan sectores de cuenca, por ejemplo acá el Alto Nieva, el Bajo Nieva y el Medio Nieva; en el Alto Nieva hay dos redes, la Red de Boca Cahillaco y la Red de Quinquis. En cada Red se van juntando por ejemplo 10 comunidades. Estas hacen su diagnóstico a nivel de comunidades, luego hacen un diagnóstico a nivel de Red y preparan un plan de trabajo en el que intervienen los docentes, las autoridades comunales. Además, conforma un Consejo Directivo de la Red que va ir un poco canalizando la participación de las comunidades en la gestión de los procesos educativos y sensibilizando también a la comunidad para que vaya aportando a la educación de los niños.” (N6-SC)

5.6. Resumen y análisis.

De acuerdo con el informe del Mecanismo de Expertos para los Pueblos Indígenas, la educación es el medio principal para que estos pueblos puedan lograr su desarrollo de manera individual y colectiva. En el contexto nacional, por un lado se aprecian avances en el reconocimiento de la importancia de la EIB. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo (2011) califica a la EIB como un «derecho fundamental», siendo el Estado el obligado a garantizar el acceso a este derecho a las personas que provengan de poblaciones indígenas, sean estos residentes en zonas rurales o urbanas. Igualmente, existe legislación que

²³⁶ Chachapoyas es la capital de la Región Amazonas y la sede del Gobierno Regional. Véase Capítulo II.

promueve y protege el reconocimiento de este derecho como la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, los Lineamientos de Política de Educación Bilingüe Intercultural, etc. Pero, por otro lado, también hay cuestionamientos sobre su puesta en práctica. Por ejemplo, las escuelas primarias de 23 pueblos indígenas no desarrollan aprendizajes en la lengua materna, la EIB no incluye en el nivel secundario. Estos y otros cuestionamientos son mencionados por la Defensoría del Pueblo (2011) en su informe sobre EIB.

Ante esta realidad, los indígenas entrevistados han manifestados su disposición para participar en la EIB y concuerdan en las características del modelo educativo que anhelan. Además, los actores que forman parte de esta investigación coinciden en lo siguiente:

- A pesar que algunos actores indígenas denominan al castellano «la lengua oficial», estos demandan una educación acorde con su realidad, que incorpore elementos de su cultura, como la enseñanza de su lengua propia. Asimismo, insisten en que la educación que reciban debe permitirle integrarse al mercado laboral como cualquier ciudadano no indígena.
- Paralelamente, solicitan al Estado la incorporación de programas educativos orientados a lograr el desarrollo personal y comunitario.
- Sin perjuicio de lo expuesto, los indígenas insisten que la educación debe conducir a un futuro sostenible que permita la conservación y el cuidado del medio ambiente y también el crecimiento económico.

Para tener un referente que nos permita analizar las respuestas de nuestros entrevistados, vamos a citar la opinión Mecanismo de Expertos de los pueblos indígenas sobre educación:

“Puede definirse la educación de calidad aquella que cuenta con recursos suficientes, es sensible desde el punto de vista cultural, respeta el patrimonio histórico, tiene en cuenta la seguridad e integridad culturales, contempla el desarrollo individual y comunitario y está diseñada de manera que su puesta en práctica sea viable.” (2009, párr. 2)

Del contraste de las respuestas de los indígenas y de la opinión del Mecanismo de Expertos, podemos apreciar que las demandas de los indígenas están dentro de los estándares de la educación de calidad. Pero, los indígenas peruanos hacen una demanda que supera la postura del Mecanismos de Expertos, nos referimos a que ellos demandan una educación productiva y acorde con el desarrollo sostenible.

Además de lo expuesto, hemos identificado algunas críticas a la ejecución del programa de EIB. Vamos a hacer mención solo a dos de ellas por la relevancia del tema: nos referimos a la falta de docentes especializados y la falta de presupuesto. No vamos a incidir en la primera porque no es materia de investigación; al segundo, nos referiremos más adelante.

Esta síntesis de la opinión que tienen los indígenas sobre la educación nos servirá para comprender la participación de los pueblos indígenas en EIB.

Pasando al tema materia de análisis, la participación en EIB, precisamos que a diferencia de los espacios de participación analizados en los Resultados 3 y 4, la EIB es una política de Estado y en el marco de implementación de esta política se han generado espacios de participación ciudadana. Así, entre los espacios de participación indígena en educación el Ministerio de Educación (2008) cita las siguientes iniciativas:

- El proceso de consultas impulsado por la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas²³⁷ apoyado por el Banco Mundial en período 1998-2000.
- Las consultas realizadas a fin de incorporar las perspectivas de diversos implicados en la EIB en el Acuerdo Nacional por la Educación, llevadas a cabo entre los años 2000 y 2001. Este proceso se realizó en varias etapas y contó con intervención de organizaciones y representantes de los pueblos amazónicos como AIDSESEP, CONAP, CAH, Central Asháninka del Río Tambo, entre otras.
- Las mesas de diálogo en educación.
- Los Congresos Nacionales de Maestros Bilingües, realizados desde 1998. De acuerdo con la información encontrada el último se llevó a cabo en la ciudad de Huánuco, en enero del 2010.
- Los Consejos Participativos Regionales de Educación-COPARE

Al margen de las iniciativas estatales antes citadas y considerando la postura de los indígenas en materia educativa, así como los cuestionamientos a la política de educativa, según los actores de la investigación la participación indígena en EIB se materializa en la elaboración de textos escolares y en la diversificación curricular.

Elaboración de textos.

²³⁷ La Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas se constituyó en 1998 como órgano administrativo del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano – PROMUDEH, su duración duró hasta el año 2001.

Como se desprende de las respuestas hay evidencias de la participación de docentes en la elaboración de material. Es más, según lo manifestó un entrevistado hubieron varios intentos en la elaboración de materiales educativos, con lo cual se aprecia que las iniciativas de los maestros indígenas por participar en educación no son recientes. No obstante el reconocimiento de estos avances, los indígenas cuestionan que los fondos para la elaboración del material provengan de la cooperación internacional.

Otro de los cuestionamientos indígenas vinculado a la elaboración de materiales y que dificulta la puesta en práctica de la EIB es la distribución del material debido a dificultades geográficas o por cuestiones políticas. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha señalado que el área geográfica no debería ser un condicionante para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas a una educación intercultural y bilingüe (2011, p. 492)

Diversificación curricular.

Esta es otra actividad en la cual los entrevistados manifiestan que hay participación de indígenas; así, los profesores indígenas entrevistados refieren participar en la programación de la diversificación curricular; igualmente, los profesores y padres de familia participan en la puesta en práctica de la diversificación curricular, los entrevistados han referido algunos ejemplos. A pesar que al referir sus ejemplos sobre diversificación curricular, los mismos indígenas han cuestionado la puesta en práctica de esta actividad educativa. Las críticas formuladas por nuestros entrevistados concuerdan con el informe de la Defensoría del Pueblo, institución que califica de insuficiente la diversificación curricular efectuada por algunos docentes de la Amazonía Peruana. (2011, p. 516 y 517).

De las respuestas también se desprende que la aprobación de los alfabetos de las lenguas indígenas también es un ejemplo de la participación de los indígenas, además de ser necesario para el proceso educativo y para la comunicación. A la fecha de la realización de las entrevistas, se habían aprobado cinco alfabetos. En el caso de los alfabetos de las lenguas awajún y shipibo de acuerdo con la información proporcionada por un actor indígena y por el contenido de las Resoluciones Directorales N° 2554-2009-ED y 0337-2007-ED, los procesos de aprobación de los alfabetos se realizaron a través de talleres y congresos que contaron con la participación de sabios, jefes de las comunidades, profesores y directores de centros educativos.

A pesar de la existencia de los COPARE y de la aprobación de los PER de las Regiones de Amazonas y Ucayali, ninguno de los entrevistados hizo mención a la

participación de los representantes de los indígenas awajún y shipibos en los COPARE o en la elaboración de los PER. Por nuestra parte, revisamos el contenido de los PER de Amazonas y Ucayali, para estar al tanto de quienes participaron en la elaboración de este documento, así: a) en la relación de instituciones participantes en el PER Amazonas, no consta la presencia de alguna organización indígena; b) en la relación de instituciones participantes del PER Ucayali, se hace referencia a la participación de pueblos indígenas, pero no se especifica el nombre de la organización. A parte de esto, en ambos planes se incluye a la EIB.

En caso concreto del Grupo de Trabajo interinstitucional para mejorar la EIB de la Región Ucayali, de la relación de integrantes de este grupo no se aprecia la presencia de las organizaciones indígenas.

No hay una real participación.

A pesar de la existencia de algunos ejemplos de participación, tanto shipibos como awajún consideran que no existe una real participación de los pueblos indígenas en EIB, uno de nuestros entrevistado alega que la verdadera educación indígena no debe ser una imposición estatal, por el contrario, el programa educativo indígena debe ser producto de un consenso que cuente con la participación de los integrantes más destacados de las comunidades indígenas:

“La participación de los indígenas en EIB es muy pobre. No se implementan una verdadera educación bilingüe intercultural. El contenido de la educación intercultural debe venir de las comunidades, desde los saberes de los viejos, de los sabios que tenemos en las comunidades para que juntos puedan elaborar un currículo de acuerdo a la realidad de la comunidad, eso no se está haciendo, el currículo se elabora en Lima.” (N24-I)

Excepto la lista de participantes en la aprobación de los alfabetos awajún y shipibo, no hemos encontrado otros casos o testimonios que aludan la participación de los sabios y apus de las comunidades en EIB.

El otro cuestionamiento es más enérgico y está referido a la ausencia de indígenas en el diseño y la elaboración de planes, programas y proyectos vinculados a EIB. Según los indígenas, una consecuencia de esta ausencia es que la educación impartida en las comunidades no corresponde a la realidad indígena. Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo (2011) recomienda al Estado Peruano garantizar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de gestión de la educación intercultural bilingüe. Asimismo, facilitar la participación de los líderes de las organizaciones indígenas representativas en los COPARE.

Otra de las críticas al modelo educativo impuesto por el Estado a los indígenas, es la ausencia de programas educativos que les permita alcanzar un desarrollo acorde con su realidad y generar recursos para su beneficio individual y colectivo.

Los indígenas de Huampami, Nieva y Pucallpa tienen opiniones similares sobre su participación en EIB. Al margen de lo expuesto, solo un entrevistado de la Región Ucayali se refirió a la problemática educativa de los estudiantes indígenas que residen en zona urbana ya que no acceden a la EIB.

Contraste de los indicadores con la información empírica.

Como podemos apreciar, los indígenas han referido algunos ejemplos de lo que ellos consideran participación en EIB a cargo de los gobiernos regionales. Pero si tomamos como referencia los indicadores propuestos para la participación externa: “El grado en que los pueblos indígenas hayan participado en su diseño; y si permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que les afecta, desde una dimensión cualitativa y según la perspectiva de los diversos actores”. A mayor abundamiento, el Mecanismo de Expertos considera que un criterio importante en materia educativa es la participación efectiva de los representantes de los pueblos indígenas en el diseño de los programas educativos (2009, párr.56).

En razón de lo expuesto, podemos afirmar, que desde una perspectiva subjetiva, existe una participación parcial de los indígenas awajún y shipibos en la EIB, ya que solamente hay participación indígena en la implementación de los programas educativos, como en la diversificación curricular, en la elaboración de materiales de enseñanza, etc. Esta opinión, también la comparten las autoridades y los integrantes de la sociedad civil.

Asimismo, como se desprende del contenido de las respuestas, los indígenas están a la espera que el Estado los convoque para participar en el diseño de las políticas y programas de EIB.

Contratación de indígenas en la realización de las obras a cargo del Gobierno Regional.

Si bien el tema de la participación de los pueblos indígenas en los gobiernos regionales como mano de obra no está vinculado directamente con el tema de esta investigación, incidiremos en el análisis porque incluye algunos problemas que hemos identificado en este trabajo y están relacionados con la participación indígena. Analizaremos esta cuestión a partir de un caso que, como tal, puede parecer muy

particular, pero que consideramos paradigmático. Así, tal como lo referimos en el numeral 5.2.1. la responsable del Módulo Presupuestal de la Gerencia Sub Regional de Condorcanqui nos facilitó tres documentos donde consta la contratación de servicios de terceros como mano de obra.

Por nuestra parte, basados en el principio de buena fe aceptamos que los tres contratos fueron suscritos por indígenas, sin embargo, es posible que haya quienes cuestionen nuestra postura ya que en ninguna de las cláusulas de los contratos consta que los contratados sean indígenas. Ante esta situación, nuestros argumentos serán que de los tres uno fijó su domicilio en una comunidad indígena y que «los tres tienen apellidos indígenas».

Si cambiamos de perspectiva y vemos esta situación desde el lado de los trabajadores de la Gerencia Sub Regional de Condorcanqui, suponemos que para ellos será fácil afirmar que quienes suscribieron los contratos son indígenas, puesto que están en contacto directo con los contratados, además, en algunos casos los mismos trabajadores son indígenas de la zona. No obstante, vista la situación desde fuera del entorno de la entidad estatal es difícil acreditar si las personas contratadas son indígenas o no. Esto nos conduce a lo siguiente:

- Según los actores, uno de los presupuestos que permitiría la efectividad de la participación indígena en la gestión del Estado es que las entidades estatales vinculadas a asuntos indígenas deben estar ubicadas de forma tal que permitan el contacto directo con las comunidades y sus integrantes, como es el caso de la Gerencia Sub Regional de Condorcanqui, pues en nuestra visita constatamos que los trabajadores de esta entidad están al tanto de la realidad de las comunidades indígenas ubicadas en su circunscripción y conocen sus problemas. Sin embargo, como ya lo hemos dicho hay comunidades que se encuentran muy alejadas, donde no hay presencia estatal.
- El otro aspecto que se desprende de esta situación, es a quién se considera indígena en el Perú, ya que como lo hemos venido sosteniendo, el Estado no cuenta con una base de datos que permita una identificación de los indígenas. Este hecho puede generar que algunas de las buenas prácticas implementadas por las autoridades estatales como es el caso del Gobierno Regional de Amazonas sean cuestionadas o no sean consideradas como ejemplos de participación indígena en el Estado, pues de cara al exterior de estas dependencias estatal es difícil asegurar que quienes intervienen son indígenas.

6. Participación indígena a nivel de Gobierno Central: Proceso de elaboración del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

Luego de haber analizado el ejercicio del derecho a la participación en los órganos descentralizados, como son los Gobiernos Regionales y Municipales, pasamos a examinar la participación de los pueblos indígenas en la instancia de más alta jerarquía en el Gobierno Peruano, nos referimos al Gobierno Central.

Antes de pasar a describir el contenido de este resultado, creemos necesario referir lo siguiente: cuando elaboramos el diseño de la presente investigación, nuestro propósito fue analizar la participación indígena a nivel nacional en temas de minería, sin embargo, días antes de culminar la realización de las entrevistas, el Estado Peruano promulgó la Ley de Consulta Previa, y posteriormente en abril del 2012, el Reglamento. Este hecho nos llevó a replantear el presente resultado y considerar la necesidad de analizar la participación indígena después de aprobada la Ley. Por esta razón, optamos por elegir la participación indígena en el diseño y elaboración del Reglamento de la Ley de la Consulta Previa.

Este cambio nos obligó a incorporar información que se encuentra fuera del período de investigación señalado en la introducción de este trabajo, por lo tanto, únicamente para efectos de este resultado, se incluyen los acontecimientos sociopolíticos hasta el 10 de mayo del 2014. De la misma forma, el contenido de este resultado varía en relación con los resultados anteriores. Así iniciaremos el análisis con la descripción de la regulación de la consulta previa antes de la vigencia de Ley N° 29785, luego citaremos algunas opiniones de los actores sobre la participación política de los pueblos indígenas a nivel nacional, después desarrollaremos el tema de los presupuestos necesarios para hacer efectiva la participación nacional y, finalmente, analizaremos la participación de los representantes de los pueblos indígenas en el Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

6.1. La Regulación estatal de la consulta antes de la Ley N° 29785.

A pesar que el Perú ratificó el Convenio 169, antes de septiembre del 2011 no había una norma que regulase expresamente el Derecho a la Consulta²³⁸ de los Pueblos

²³⁸ Según la Comisión Andina de Juristas, la consulta, como una función atribuida al sistema electoral peruano, es recogida por el artículo 176° de la Constitución Peruana. Al amparo de estas normas, se realizaron las consultas previas en Tambo Grande (2002), Ayabaca (2007) y Cocachacra (2009); consultas que no fueron reconocidas por los respectivos gobiernos de turno.

Indígenas²³⁹. Debido a esta ausencia²⁴⁰, en agosto del 2007 la AIDSESEP interpuso una demanda de cumplimiento²⁴¹ contra el Ministerio de Energía y Minas²⁴² para que este ente estatal adecuase sus normas, reglamentos y directivas al Convenio N° 169 de la OIT (Exp. N° 5427-2009-PC/TC). Según la institución demandante, a pesar de la existencia de algunas normas que regulan la participación ciudadana en materia de recursos, tierras y territorios, estas son de carácter general y no son aplicables a los indígenas. Luego de realizar un análisis de la normatividad expedida por el Ministerio de Energía y Minas, el Tribunal determinó que las normas expedidas por el órgano demandado no incluyen a los pueblos indígenas.

A la vez, en este proceso, el Tribunal Constitucional señaló algunas particularidades de la consulta, tales como:

- Uno de los objetivos de la consulta es materializar el diálogo intercultural. Similar posición encontramos en el expediente STC N° 0022-2009-PI/TC Fundamento 17.
- Considera a la consulta como uno derecho habilitante de los demás derechos. Este reconocimiento también ha sido recogido en el expediente STC N° 6316-2008-PA/TC Fundamento 18.
- La consulta no solo involucra a los pueblos afectados directamente sino que también incluye a las comunidades colindantes. Esta posición fue recogida por el Tribunal en el expediente STC N° 6316-2008-PA/TC, Fundamento 15.
- Es vista como parte de la responsabilidad social de la empresa. Además, no solo incluye a los pueblos o personas afectadas directamente, sino también a la población

²³⁹ En el caso específico de lo contemplado por el Convenio 169 de la OIT, Peña sostiene que la Constitución Peruana no regula expresamente el derecho de los pueblos indígenas. No obstante, “su regulación es indirecta bajo dos caminos o vías explícitas: el reconocimiento de sus derechos sustantivos a nivel constitucional y el rango constitucional del Convenio Internacional 169 de la OIT que si regula directamente el derecho a la consulta previa” (2009, p. 134).

²⁴⁰ A pesar que en el Perú no habían normas que regulasen el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, sí contaba con Normas para regular el proceso de participación ciudadana en el Sub Sector de Energía y Minas, como la Resolución Ministerial N° 571-2008-MEM/DM y el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de las actividades de hidrocarburos, Decreto Supremo N° 012-2008-EM

²⁴¹ Por medio del proceso de cumplimiento se tutela el derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos. (STC N° 5427-2009-PC/TC Fundamento 8)

²⁴² En el Perú el Ministerio de Energía y Minas es el órgano facultado para implementar las políticas de alcance nacional en materia de electricidad, hidrocarburos y minería. Entre sus funciones se encuentran: promover la inversión en el sector; dictar la normatividad general de alcance nacional en materias de su competencia; ejecutar y evaluar el inventario de los recursos mineros y energéticos del país; otorgar, en nombre del Estado, concesiones y celebrar contratos sobre temas de su competencia y con arreglo a ley. (Ley Orgánica del Ministerio de Energía y Minas)

aledaña. Esta postura también fue recogida en los expedientes STC N° 3343-2007-PA/TC Fundamento 32, y STC N° 0022-2009-PI/TC Fundamento 23.

En el proceso materia de análisis, el Tribunal no se limita a reconocer la obligación que tiene el Estado de implementar el desarrollo normativo de un tratado internacional con rango constitucional como es el Convenio 169, sino que la referida obligación implica también una garantía de los derechos fundamentales de un grupo humano que goza de especial protección, como son los pueblos indígenas. En la parte resolutive de la sentencia el Tribunal ordena a la entidad demandada que, respetando los límites de sus competencias, expida un reglamento especial que desarrolle el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, de conformidad con los principios y reglas establecidos en los artículos 6.1, 6.2 y 15.2 del Convenio N° 169 de la OIT. Además, exhorta al Congreso Peruano para que culmine con el trámite de promulgación de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, que al momento de la expedición de la sentencia aún no fue promulgada.

El Ministerio de Energía y Minas en cumplimiento de este mandato aprobó en mayo del 2011 el Decreto Supremo N° 023-2011-EM, Reglamento de Procedimiento para la aplicación del derecho de consulta a los pueblos indígenas para las actividades minero energéticas.

Siguiendo la línea del reconocimiento jurisprudencial de la consulta, uno de los importantes reconocimientos del Tribunal Constitucional, es el reconocer que el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas es un derecho fundamental, pues es una concreción del derecho a la participación política, previsto en el artículo 2° inciso 17 de la Carta Magna. Así lo estableció en las sentencias STC N° 3343-2007-PA/TC y STC N° 06316-2008-PA/TC²⁴³.

Otro de los avances del Tribunal Constitucional consiste en clasificar en tres grupos las medidas que deben ser sometida a consulta: a) las dirigidas exclusivamente a regular los aspectos relevantes de los pueblos indígenas, en donde la consulta será obligatoria, por afectarles directamente; b) las de alcance general, que podrían implicar una afectación indirecta a los pueblos indígenas; y c) las que contengan determinados temas que involucren una legislación de alcance general, pero que requieran establecer en algunos puntos referencias a los pueblos indígenas. En los dos últimos casos se someterán a

²⁴³ Posición similar ha sido sostenida por la Corte Constitucional de Colombia en las Sentencias C-317 del 2012 y C-331 del 2012.

consulta solo los aspectos que afecten directamente la situación jurídica de los pueblos indígenas (STC N° 0022-2009-PI/TC Fundamento 21).

Aparte de lo mencionado, el Tribunal también se ha referido a las características esenciales de la consulta, como son: buena fe, flexibilidad, objetivo de alcanzar un acuerdo, transparencia e implementación previa del proceso de consulta (STC N° 0022-2009-PI/TC Fundamento 26-36; STC N° 6316-2008-PA/TC Fundamento 22).

Este es el contexto jurídico-legal en el que se encontraba inmerso el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas antes de la aprobación de la ley. Por lo tanto, para efectos de este trabajo, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas es considerado como un derecho fundamental por ser una materialización del derecho a la participación política, postura que es adoptada por el Tribunal Constitucional Peruano. Asimismo, el análisis de este resultado vincula la consulta previa con la protección del derecho al territorio de los pueblos indígenas, por ser este uno de los mayores reclamos de los indígenas, tal como lo vimos en el Capítulo II y como se apreciará de las respuestas que citamos a continuación; no está de más recordar que el análisis se centrará en la participación de los pueblos indígenas en la elaboración del Reglamento.

A continuación, citaremos algunas opiniones de los actores sobre la participación de los pueblos indígenas a nivel nacional.

6.2. La percepción de la participación indígena a nivel nacional.

Como hemos podido apreciar del Resultado 3, los indígenas reconocen que hay avances en el ejercicio de su derecho a la participación política. En este sentido, según un entrevistado indígena, estos avances también se aprecian a nivel nacional, pero reconoce que los logros alcanzados no son suficientes:

“La participación indígena a nivel nacional es un avance constante. Es un avance permanente, no es bastante, no es suficiente. Estamos avanzando permanentemente, sería un sueño cumplido cuando tengamos un Presidente de la República que sea indígena.” (C3-I)

Las autoridades estatales limeñas también destacan los progresos logrados por los indígenas en la participación nacional, tanto a nivel de los dirigentes como de las bases, sobre todo después de los acontecimientos del 5 de junio:

“La participación indígena nacional está mucho más organizada que hace 3 años. Yo creo que el proceso de lucha y de reivindicación que han tenido los pueblos indígenas ha empezado a dar estos resultados. No me atrevería a decir que esto es consecuencia de Bagua, pero habría que verlo en un futuro estudio [...]. Creo que, por lo menos, en el último año y medio las organizaciones nacionales han estado más presentes en espacios de participación y de toma de decisiones en diversos lugares, desde las comisiones del Congreso de la República hasta reuniones con el Ejecutivo, cosa que antes

era un poco más complicado de evidenciar. Y eso se ve tanto a nivel de dirigencia, como a nivel de bases regionales que vienen a Lima principalmente a tomar decisiones y para participar. Entonces, creo que hubieron más acercamientos y estos cada vez son mejores, pero como todo proceso de aprendizaje es lento.” (L4-A)

Por parte de las autoridades estatales de Chachapoyas, destacan el papel que desempeñaron los indígenas en las Mesas de Diálogo²⁴⁴:

“La participación nacional indígena ha mejorado en los últimos acontecimientos vinculados a estos pueblos, como por ejemplo las Mesas de Diálogo. Sé que desde Amazonas algunos indígenas han viajado a Lima para participar en estas mesas. Pero no solo tuvieron presencia física, sino que los indígenas hicieron notar su presencia en las diversas propuestas presentadas.” (C7-A)

“Ellos participan a través de los espacios y Mesas de Concertación y Diálogo, sobre temas que les afecta directamente, como por ejemplo el tema de la contaminación de sus aguas, el tema de los lugares que deben conservarse como reserva natural para conservar la biodiversidad, y también el tema de mantener su identidad propia que no hay que perderla [...]” (C5-A)

No obstante los logros alcanzados por los pueblos indígenas en el campo de la participación política, otra de las autoridades entrevistadas reconoce que el Estado no ha tendido puentes para establecer una comunicación adecuada con los pueblos indígenas y con las empresas:

“Somos conscientes que por parte del Estado ha faltado generar participación y dar un poco entrada a las comunidades, ha faltado y falta eso. También, el Estado debería crear un vínculo, entre Estado, Comunidad y Empresa. Pero el 12 de mayo salió el nuevo Decreto Supremo donde se reconoce la consulta previa, por lo menos en el sector energía y minas²⁴⁵ [...]” (C8-A)

A pesar de la omisión del Estado en generar espacios de participación, una autoridad limeña destaca que han sido los indígenas los que han creado espacios de participación política:

“O sea, por parte de ellos [*los indígenas*] ha habido una participación organizada, permanente y plena desde los años 50’. Es más, ellos son quienes han estado abriendo y generando espacios de participación, más que el propio Estado.” (L3-A)

Al margen de lo expuesto, una autoridad limeña reconoce que en el proceso de consulta de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, los pueblos indígenas han demostrado un buen desempeño:

“Ha sido muy interesante la experiencia que se ha tenido con el proceso de consulta de la Ley Forestal y Fauna Silvestre²⁴⁶. Las organizaciones representativas nacionales, tanto andinas como amazónicas, en su participación han demostrado bastante responsabilidad, además de manejo de criterios muy avanzados respecto a lo que es la participación en la elaboración de esta norma que es muy compleja y que está relacionada directamente a actividades que se realizan tanto en la amazonia y en los andes [...]” (L7-A)

²⁴⁴ Véase Introducción.

²⁴⁵ El entrevistado se refiere al Decreto Supremo N° 023-2011-EM.

²⁴⁶ El dictamen del proyecto de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre fue sometido a un proceso de consulta previa, dentro del marco del proceso de consulta, que contó con la presencia de representantes de las organizaciones y comunidades indígenas. Se realizaron audiencias públicas en Yarinacocha -Región Ucayali- y Bagua -Región Amazonas-, en noviembre del 2010 y marzo del 2011, respectivamente.

Asimismo, como lo hemos referido en el Capítulo II gran parte de las demandas indígenas están orientadas a que el Estado reconozca plenamente su derecho al territorio, en esto coinciden los tres tipos de actores; sin embargo, para no reiterar las respuestas solo citaremos las opiniones de dos entrevistados:

“Los indígenas estamos proponiendo que el Estado reconozca que los dominios de los territorios indígenas son suelo y subsuelo, y se acabó el problema²⁴⁷. Allí si podremos dialogar con el Estado y negociar con las empresas [...]” (N26-I)

“El pueblo indígena ha estado muy activo y ha participado en la defensa de su territorio, ellos defendieron muy bien a su territorio y están en contra de las empresas que quieren instalarse en sus territorios [...]” (C10-SC)

Paralelamente, sus preocupaciones se orientan a proteger su territorio ante la presencia de las empresas mineras -Véase Capítulo II-:

“Nosotros siempre pedimos al Estado y al Gobierno que respeten nuestros territorios, si quieren venir, bienvenido sea, pero previa consulta con sus representantes y directamente con las comunidades [...]” (N17-I)

Al hilo de lo expuesto, una constante en los testimonios indígenas es que, pese a los avances logrados y a la adopción del Convenio 169, la participación política indígena a nivel nacional en temas que afectan a sus territorios es escasa. En esto coinciden awajún y shipibos:

“El Convenio 169 de la OIT dice que el Gobierno Nacional tiene que hacer una consulta previa al pueblo, pero sin hacer consulta el Presidente de la República tomó la decisión de firmar contratos con las empresas internacionales, tanto minera y petrolera. Por eso es los pueblos indígenas tenemos un grave problema, porque hay compañías mineras como Afrodita que está trabajando en el Río Cenepa y contamina el agua.” (N9-I)

“Como pueblos indígenas en relación a la presencia de las empresas mineras en nuestros territorios no participamos, o hay poca participación; en el tema de las compañías de talar, también hay muy poca participación. Entonces, debe haber participación de los pueblos indígenas en estos temas, para que nuestro pueblo aprenda cuáles son las ventajas, cuáles son las desventajas, lo positivo de esto, lo negativo, tenemos que saber, nadie nos explica esas cosas.” (P9-I)

Por parte del Estado, un especialista del Área Técnica de Asuntos Ambientales de la Dirección de Energía y Minas de la Región Amazonas, manifiesta que a pesar de la existencia de normas legales sobre la participación ciudadana en el subsector de energías y minas, el temor de los pueblos indígenas es la falta de garantías que brinda el Estado para dar cumplimiento a las normas citadas:

“En el sector energía y minas existen varias normas que regulan la participación ciudadana en estos temas, como por ejemplo, los lineamientos para la participación ciudadana en hidrocarburos²⁴⁸, las normas que regulan la participación ciudadana en el sector sub minero, y regula la participación de

²⁴⁷ En el caso del Perú, no se reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas sobre los recursos del subsuelo.

²⁴⁸ El entrevistado se refiere a la Resolución Ministerial 571-2008-MEM/DM, Véase Nota 240.

los comités de vigilancia, de supervisión y fiscalización. Pero ¿cuál es el problema? Ellos [*los indígenas*] dicen: «cómo el Estado nos garantiza el cumplimiento de la norma, el Estado nunca viene, no fiscaliza y cuando hay problemas, la empresa le paga y se queda allí» [...].” (C8-A)

Como lo han referido los Resultados 2 y 3, tanto awajún como shipibos anhelan, como pueblos, poder llegar a gestionar los bienes que produzcan sus territorios:

“¿Por qué Lima sin tener muchos recursos es la beneficiaria de los recursos naturales que se encuentran en los territorios indígenas?. Entonces, para evitar esto, nosotros queremos participar en la administración de los bienes que se extraen de nuestros territorios, conjuntamente con las regiones. Deben ser las regiones las que deben contribuir con un impuesto al Estado Peruano.” (N24-I)

“Yo he dicho en alguna oportunidad y lo vuelvo a repetir: «que el Estado no se preocupe por vender nuestros recursos y nuestro territorio, que nos espere unos 20 o 30 años, porque ya van a salir nuestros profesionales», porque yo pienso que nosotros también podremos producir en algún momento.” (P4-I)

“[...] Yo siempre he dicho: algún día vamos a explotar nuestros territorios, pero con un gobierno que sepa dialogar. Aquí lo que se requiere es un gobierno que entre con fuerza, que el gobierno diga: «queremos conversar con ustedes», «eso va a ser para ustedes», «nuestro compromiso como Estado es esto».” (N22-I)

En la misma línea de las opiniones de los entrevistados C8-A y L3-A, un integrante de una ONG internacional con sede en Lima, sostiene que el Estado Peruano carece de una política que promueva la participación de los pueblos indígenas en el Estado:

“No hay una intención de escuchar a los pueblos indígenas para saber cómo quieren participar en el Estado Peruano. Eso sería lo primero que habría que preguntarles: ¿ustedes quieren un INDEPA? No, no quieren un INDEPA. Entonces, qué quieren, vamos a conversar. No, no ha habido esa voluntad. Se aprecia que hay un problema de diseño de participación, de concepto, de que el Estado Peruano no tiene claro cómo podría trabajar este tema a nivel de Estado Nacional [...]” (L5-SC)

Por otro lado, un integrante de la Cámara de Comercio, Agricultura e Industria de Amazonas, es de la opinión que el Gobierno Central no está de acuerdo con las medidas adoptadas por los pueblos indígenas para defender sus territorios:

“Muchas veces el Gobierno Nacional no comprende las razones que tienen los indígenas para defender sus territorios. Por eso, no le gusta que los nativos defiendan de esa forma su espacio territorial, no les gusta en el sentido de que ellos tratan de preservar su medio ambiente, preservar ese colchón de la biodiversidad que al final viene a ser un pulmón para el mundo [...]” (C6-SC)

A pesar de las circunstancias que los rodean, los pueblos indígenas reiteran su interés en participar a nivel nacional:

“Creo que podemos participar, ver cómo podemos salir adelante a nivel nacional, ver en qué cosas nos puede ayudar el Estado.” (P6-I)

“Nosotros queremos estar presentes en la toma de decisiones y poner nuestro granito de opinión. Y si es necesario, nosotros somos los que podemos decidir y aceptar lo que nos conviene. Por eso sería importante participar y que respeten nuestra voz.” (C2-I)

Continuando con nuestro objetivo general, identificar los presupuestos necesarios para hacer efectivo el derecho a la participación, a continuación pasaremos a conocer la opinión de los actores sobre los presupuestos que posibilitan la participación indígena a nivel nacional.

6.3. Presupuestos que posibilitan la participación indígena a nivel nacional.

Ante la pregunta cómo quisieran o cómo deberían participar los indígenas a nivel nacional, los actores manifestaron lo siguiente:

Un sector de los indígenas manifestó que deberían participar mediante sus representantes:

“La participación nacional debe ser a través de los dirigentes representativos.” (H12-I)

“A través de sus dirigentes porque los dirigentes conocen a las comunidades.” (H14-I)

Según un actor indígena, una de las razones para que participen a través de sus representantes, es que estos conocen la realidad indígena:

“Los dirigentes porque ellos son los que conocen y se encargan de las comunidades, por eso ellos son los que pueden participar.” (H15-I)

En la línea de lo expuesto por los indígenas, un actor de la sociedad civil sostiene:

“Las inquietudes de los pueblos indígenas tienen que plasmarlas ellos mismos a través de sus representantes. En este caso, un representante a nivel nacional es quien debe alcanzar las demandas y requerimientos indígenas [...]” (C6-SC)

Otro sector de los entrevistados, manifestaron que la participación de los pueblos indígenas a nivel nacional debería ser a través de sus organizaciones:

“De todas maneras tenemos que participar por intermedio de nuestras organizaciones. Por ejemplo tenemos nuestras organizaciones nacionales como CONAP, AIDSESEP. Pero, por otro lado, hay que reconocer que nuestras organizaciones nacionales se cierran, al contrario, lo que deberían hacer es que la gente participe [...]” (P9-I)

“El movimiento indígena amazónico está representado por AIDSESEP, que es la organización nacional que está en Lima y a través de ella las organizaciones regionales y federativas hacemos llegar nuestras propuestas. También hay otras organizaciones, pero la más representativa es AIDSESEP.” (P13-SC)

En concordancia con lo referido por el entrevistado P9-I, un integrante de la sociedad civil manifestó que el Estado debe incorporar a las organizaciones indígenas en la toma de decisiones:

“Creo que allí el Estado debe dar paso al reconocimiento de las organizaciones representativas indígenas, pero reconocimiento en la práctica, porque a veces se dice: «sí existen», pero no se los toma en cuenta en la toma de decisiones.” (N6-SC)

Fraccionamiento de las organizaciones y distanciamiento entre las organizaciones y las comunidades.

A pesar que un sector de los entrevistados insiste en que la participación de los pueblos indígenas a nivel nacional debe ser mediante sus líderes y organizaciones, en las respuestas se aprecia que los indígenas son conscientes de los problemas por los que atraviesan las organizaciones indígenas no comunales, como el fraccionamiento y el distanciamiento que existe entre las organizaciones indígenas y las comunidades. Estos problemas fueron abordados en el Resultado 3, por eso solo citaremos algunas respuestas:

“En el tema de las empresas mineras, las negociaciones se deben hacer con las organizaciones y las comunidades. [...] A pesar de que el gobierno central ha tratado de fraccionar a nuestras organizaciones, hasta el momento la organización que se ha mantenido es AIDSESEP.” (N22-I)

“Yo he visto que hay poca información y tal vez poco contacto de las organizaciones con las comunidades. A nivel nacional tenemos dos organizaciones AIDSESEP y CONAP pero nosotros vemos de lejos lo que están haciendo, no sabemos que están haciendo realmente. Los pueblos indígenas necesitamos conocer qué tipo de proyecto y cuánto invierte el Estado para analizar y saber lo que hay que hacer, luego participar.” (P15-I)

“Creo que los pueblos indígenas tienen que participar a través de sus organizaciones representativas. Pero, los dirigentes deben tener una conexión con el Estado y con las bases, porque si los dirigentes solamente viven en la ciudad y solamente existen algunos pequeños proyectos que no llega a la misma comunidad, entonces la propuesta no va a ser tan real porque no recoge de las necesidades de la misma población.” (P12-I)

“Cuando se trate de empresas y los territorios indígenas, debe haber acuerdos, debe haber diálogo entre los indígenas, [...] *porque*] hay mucha gente que dice: «las empresas tienen que venir ya rápido, queremos trabajar», ellos y sus comunidades permiten el ingreso de las empresas minera. Pero, por otro lado, las organizaciones están pidiendo que el Estado realice la consulta previa, si esto es así, cómo quedan las organizaciones, si es que las comunidades autorizaron el ingreso de las empresas, allí está el problema.” (P9-I)

El problema del distanciamiento entre las organizaciones indígenas y las comunidades, también es observado por un integrante de la sociedad civil:

“Hay dos organizaciones nacionales y ojalá las dos se pongan de acuerdo, porque están divididas, tienen distintas maneras de relacionarse con los indígenas y distintas maneras de ver las cosas, ojalá salga un consenso a nivel nacional.” (N5-SC)

Los cuestionamientos realizados por los indígenas a sus líderes -véase resultado 3-, en esta oportunidad son referidos por las autoridades:

“[...] Se han presentado algunos casos en los cuales los líderes van a Lima a ver al dueño de una empresa y dicen: «vengo en nombre del pueblo porque queremos un apoyo». Ante este pedido la empresa le da dinero, porque se supone que el líder irá a la comunidad a informar sobre la empresa, pero la persona que fue a Lima no volvió a la comunidad. Entonces, cuando nosotros como Estado vamos con un representante de la empresa a las comunidades, los integrantes de las comunidades no saben nada ya de ese líder [...]. Los indígenas no están en contra de los proyectos en sí. Si usted va al ciudadano común y corriente, lo que ellos piden es que cualquier coordinación, cualquier cosa que quiera hacer la empresa no lo haga con los líderes, sino que vayan a la comunidad y que lo haga directamente con las comunidades. Claro que también hay casos en los cuales los indígenas no quieren saber nada de las empresas.” (C8-A)

Si bien los indígenas reconocen la necesidad de participar a través de sus representantes u organizaciones, por otro lado, otros indígenas precisan que en la toma de decisiones se debe considerar la opinión de cada uno de los ciudadanos:

“[...] no queremos ser manipulados por nadie, ni por líderes indígenas que también pueden manipular al pueblo y hacer que este tome decisiones equivocadas. Debido a esto, estamos planeando que los pueblos indígenas de manera general puedan dar su voto, su veredicto sobre qué se debe hacer en nuestros territorios.” (N29-I)

“Yo pienso que los pueblos indígenas tienen que participar en su totalidad, es decir, que participen todas las comunidades en todos los procesos que involucren a los indígenas. A pesar que un sector de la ciudadanía diga: «es mucho lo que piden los indígenas», pero sí debemos participar en las cosas que son y que sean sensibles para nosotros. Por ejemplo, se va a otorgar una concesión en Manseriche para una hidroeléctrica, allí tenemos que participar todos los indígenas, no solo los dirigentes.” (C4-I)

Una opinión similar es compartida por el entrevistado N22-I -Véase Fraccionamiento de las organizaciones y distanciamiento entre las organizaciones y las comunidades-.

Sobre el particular, una autoridad es del criterio que el Estado debe habilitar mecanismos que permitan enlazar la participación de los pueblos indígenas a nivel distrital, con la participación nacional:

“[...] El mecanismo de la participación en niveles de organización es importante, pero siempre creemos que es importante el hecho de que esté articulado a las bases, porque la participación de las dirigencias nacionales, no necesariamente significa una expresión genuina de las demandas que tienen las comunidades. Entonces, así como el Estado para tomar una decisión tiene que utilizar mecanismos de articulación desde lo distrital hasta lo nacional, también tendrá que establecerse esos criterios cuando hayan procesos de negociación, de diálogo, de planificación con los pueblos indígenas, a fin de que estos procesos satisfaga las demandas de la población indígena, ese es un mecanismo que nos parece muy importante.” (L7-A)

Una postura mediadora es la del Sub Gerente de Desarrollo Social y Servicios Municipalidad Provincial de Condorcanqui. Según este líder indígena debe crearse un comité especial que sirva de enlace entre las comunidades y las organizaciones:

“A parte de los dirigentes debe haber un comité especial de coordinación elegido por los pueblos awajún y wampis que sirva de enlace entre el Estado y las organizaciones de base, ellos pueden coordinar con las comunidades y de esa forma evitar los problemas que se generan cuando solo se coordina con un dirigente comunal.” (N19-I)

Presencia de los indígenas en las instancias estatales.

Otro sector de los actores indígenas, se inclina por la necesidad de contar con representantes de los pueblos indígenas en las instancias estatales:

“El Perú es un país de todas las sangres, por eso, los pueblos indígenas necesitamos participar en todas las instancias del gobierno central.” (N24-I)

“Cada grupo, cada etnia debe tener un representante en las diferentes instituciones estatales, si no ¿quién va a reclamar por nosotros? [...]” (P1-I)

“Además, yo creo que a nivel nacional la participación tiene que ser en los estamentos nacionales de gobierno central, no debe limitarse a pedir las sugerencias a las comunidades nativas, sino que dentro de las instancias estatales hayan representantes de los pueblos indígenas para que tengamos cierta representatividad con voz y voto, y a su vez, estos convoquen a los indígenas para que participemos en la toma de decisiones.” (C4-I)

Esta opinión es compartida por un integrante de la sociedad civil:

“[...] Siempre la aspiración de las organizaciones indígenas ha sido tener un espacio a nivel mismo Estado donde ellos tengan voz y voto, no como un apéndice de algo y que cumple determinadas funciones, sino como algo que tenga realmente representatividad y tenga la suficiente autoridad como para plantear cosas y conversar directamente tanto como con el Legislativo como con el Ejecutivo y dar su opinión.” (N6-SC)

En el caso de los awajún, consideran que no es suficiente contar con un congresista, sino que deberían de contar con representantes indígenas en los diferentes estamentos estatales:

“Al margen del Congresista electo, se debería de dar una oportunidad a los dirigentes o a algunos Apus o a algunos especialistas para que participen en los diferentes sectores del Estado y planteen la problemática de los pueblos indígenas.” (H13-I)

“[...] Se debería de contar con los representantes en diferentes áreas, en el caso de los awajún ya tenemos un representante que es un congresista, este es un paso más, pero aún nos falta avanzar [...].” (C1-I)

Por parte de los shipibos, consideran que para evitar la división de los pueblos indígenas en las contiendas electorales²⁴⁹, el Estado debe asignar cupos en el Congreso exclusivamente para los indígenas:

“Para no seguir dividiendo, yo creo que el Estado tiene que sacar una ley que reserve 5 o 10 cupos en el Congreso de la República exclusivamente para los pueblos indígenas [...].” (P4-I)

Esta postura es respaldada por la Asesora Legal del ORAU:

“Así como se estipulan cuotas para las elecciones de los Gobiernos Regionales y de los Gobierno Locales, debería existir una especie de cuota para la elección presidenciales, y que de los dos Vicepresidentes por lo menos uno debería ser indígena.” (P21-SC)

En la línea de los entrevistados anteriores, el anhelo de otro grupo de indígenas es contar con representantes en los ministerios, en esto coinciden un awajún y un shipibo:

“Los pueblos indígenas ya tenemos profesionales que pueden participar activamente, por ejemplo, en el Ministerio Educación debe ser un ministro de Educación Bilingüe, no debe haber otro cargo más, debe haber Ministerio de Educación Bilingüe Intercultural de la República Perú [...].” (N26-I)

“En vista que, cuando nuestros representantes van a Lima no saben a quién recurrir, en una reunión del ORAU se ha planteado que en cada institución haya un representante indígena [...] por decir, en el Ministerio de Cultura, cuando uno quiere plantear el reconocimiento de los idiomas, entonces converso con nuestro paisano indígena en ese ministerio.” (P7-I)

Dos indígenas awajún, dan un paso más adelante en sus opiniones, pidiendo la creación de un ministerio de los pueblos indígenas:

²⁴⁹ Véase Resultado 4 y 5.

“Siempre hemos anhelado tener un Ministerio Indígena, yo creo que si ganamos ese espacio podríamos promover la participación indígena en todos los sectores del Estado. Se pensó que con la creación del INDEPA como un ente netamente autónomo se había logrado esto, pero después cuando vino Alan García lo fusiona al Ministerio de la Mujer, entonces desaparece²⁵⁰ [...]” (N22-I)

“Para mayor participación debería haber un Ministerio de los Pueblos Indígenas. En el Perú los pueblos indígenas no implica solo el pueblo awajún y wampis, sino los campesinos también. Eso daría mucho realce en cuanto a la presencia a la toma de decisiones [...]” (C2-I)

Solamente uno de los entrevistados indígenas, refirió que la única forma de participación política serían los partidos indígenas:

“Con sus partidos, y estamos en ese camino, en esa formación, no hay otra forma. Un movimiento y el único problema que tenemos es en la recolección de firmas para la inscripción del partido [...]” (P20-I)

Además de los diversos criterios sobre la representatividad indígena en la participación a nivel nacional, otros presupuestos requeridos por los actores son la información y la sensibilización:

“[...] Concientizar o sensibilizar al pueblo, en qué consiste el problema o el proyecto, cuál es el tema, para que ellos sepan, porque ellos [*los indígenas*] lo que quieren es conocer, entonces, una vez que conozcan y entienden allí pueden tomar una decisión [...]”. (N18-I)

“[...] Información, ponerles al tanto de lo que está pasando porque a veces no están al tanto de lo que pasa.” (P17-SC)

A la vez, piden que haya diálogo:

“[...] Debe haber diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, porque ninguno de los presidentes que ha tenido el Perú ha demostrado voluntad de diálogo con los pueblos indígenas de la Amazonía. Este diálogo debe ser permanente y debe estar presente en cualquier proyecto que quiera desarrollar el Estado en las comunidades nativas.” (H12-I)

“Yo creo que se tiene que dialogar, conversar desde arriba, es decir, con los altos funcionarios del Estado, para luego negociar. Además, se debe implementar la consulta previa, para que las autoridades sepan cómo trabajar de la mano con las comunidades o con el pueblo indígena.” (P7-I)

También piden, ser escuchados:

“En las sesiones del Congreso se debe invitar al pueblo indígena para escuchar su voz, eso es lo que nosotros queremos. De qué nos sirve sentarnos en nuestra casa para hablar contra el Estado, no es que rechazemos Estado, pero si la decisión está tomada desde arriba, viene y nos choca, más aún cuando la decisión no nos conviene.” (C2-I)

De la respuesta del entrevistado P7-I y de las que citamos a continuación, se desprende que, tanto shipibos como awajún demandan ser atendidos y escuchados por altos funcionarios en los diversos procesos participativos:

“Sería bueno que el Ministerio de Energía y Minas acompañado de un congresista, sin miedo, vengán y convoquen a una reunión en las comunidades, en vez de estar negociando solo con tres personas. En esa reunión, deben plantear cuáles van a ser los beneficios para las comunidades, así de simple. Yo creo que eso es lo que ha faltado hacer, por el hecho de tener miedo simplemente han

²⁵⁰ Para mayor información sobre el INDEPA véase el Resultado 2.

reunido a unas tres personas y le han dicho «mira yo te doy la logística, tú anda y convence a tu gente».” (N22-I)

Empresas extractivas²⁵¹ y consulta.

Considerando que de las respuestas recabadas se aprecia una relación entre la consulta previa y la instalación de empresas extractivas, incluiremos algunas opiniones sobre la instalación de estas empresas en territorios de los pueblos indígenas.

Entre las posturas de los indígenas, tanto shipibos como awajún, encontramos aquellas que rechazan las empresas mineras²⁵². Citaremos solo algunas respuestas porque muchas opiniones sobre el particular pueden verse en el Capítulo II:

“No se debe permitir el ingreso a las empresas mineras, eso es lo que siempre hemos pensado, [...] prohibirles que no entren y punto.” (P7-I)

“Que nos respeten y respeten nuestros territorios, siempre hemos venido reclamando que no haya exploración de minerías” (H17-I)

“Prácticamente mi población no quiere tener a los mineros. [...] Claro, hay quienes dicen que la minería mejora la vida, pero en ese caso, mejora la vida del Estado pero de la población indígena no” (N20-I)

Uno de los argumentos para rechazar a las empresas mineras, es la contaminación²⁵³:

“Acá nosotros los indígenas no queremos la minería porque trae mucha contaminación, se contamina el río, el aire, el ambiente [...]. Por eso nosotros no permitimos el ingreso de la minera.” (H7-I)

“Yo no quiero que los mineros trabajen en la zona porque van a contaminar el ambiente, si contaminan el ambiente nosotros no podemos sembrar nada.” (H8-I)

“No aceptamos la extracción minera porque anteriormente muchos pescados se han visto maltratados y eso no es dable para la alimentación de un humano.” (N25-I)

“Nosotros rechazamos rotundamente que no exista minería porque contamina al río, se acaban los peces. Tampoco queremos que se extraiga petróleo porque contamina todo el medio ambiente.” (N19-I)

Sobre el particular, uno de los casos reportado por la Defensoría del Pueblo como conflicto ausente de diálogo en marzo del 2009 y como conflicto con diálogo en enero del 2013 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2009, p. 5 y 2013, p. 19), es el caso de las comunidades nativas de El Cenepa que se oponen al desarrollo de actividad minera formal e informal en la Cordillera del Cóndor porque no se ha realizado la consulta previa. Además de lo

²⁵¹ Nos referimos a empresas extractivas en general porque hay respuestas que aluden a empresas mineras, en otros casos, a empresas forestales y en otros los entrevistados hacen referencia a las empresas en general.

²⁵² Reiteramos que las entrevistas se realizaron entre junio y septiembre del 2011 porque como pudimos apreciar en el Resultado 3 y según consta en el Acta de Encuentro de Jefes de Comunidades y Líderes del Pueblo Awajún Wampis, los líderes indígenas manifestaron su desacuerdo con la instalación de las empresas mineras.

²⁵³ Más información al respecto está contenida en el Resultado 3.

expuesto, otras razones son: por el temor a la contaminación de los ríos Sawienta, Comaina, Marañón y Amazonas y porque este proyecto afectaría al Parque Nacional Ichigkat Muja, la Zona Reservada Santiago-Comaina y la Reserva Comunal Tuntanain.

También hemos identificado la respuesta de un entrevistado indígena que se muestra abierto a conversar con las empresas extractivas:

“[...] Si nosotros como pueblo indígena decidimos explotar nuestro territorio, nos sentamos a conversar con el Ministerio de Energía y Minas y negociamos con las empresas para ver cómo vamos a hacer.” (N26-I)

Por supuesto que el ingreso de las empresas mineras está sujeto a ciertas condiciones:

“Si la empresa minera quiere entrar, debe hacerse un estudio de impacto ambiental, también, el Estado nos tiene que informar las ventajas y desventajas de esta empresa. Nosotros como pueblo indígena, no estamos preparados para minería, no tenemos ingenieros hidráulicos, ingenieros ambientales, contadores, para enfrentar de igual a igual con las empresas mineras.” (C2-I)

Otro líder indígena también deja abierta la posibilidad de la instalación de una empresa. No obstante, reconoce que la consulta es importante para otorgar el permiso de instalación de la empresa:

“Nosotros hemos dicho: «si el Estado tiene interés en que la empresa privada trabaje, además, si los impuestos de esa empresa favorecen a los pueblos indígenas y hay consulta previa en la cual el pueblo indígena decide que la empresa sí puede trabajar, entonces, esa empresa sí puede trabajar.» Pero hay que tener en cuenta las condiciones que impone el pueblo indígena para que la empresa trabaje, por ejemplo, mejorar la tecnología, que no haya contaminación etc. [...]” (H1-I)

En concordancia con lo referido por el entrevistado H1-I, otro actor indígena reconoce la importancia de la aprobación de la ley de la consulta previa en relación al ejercicio del derecho al territorio:

“Lo que es la minería e hidrocarburos es un tema bastante difícil. Tendríamos que ver cuáles son los mecanismos que están estipulados en el tema del derecho a la consulta, que todavía no está aprobado. Entonces, bajo ese mecanismo ver hasta dónde llegan nuestros derechos, además ver de qué manera un determinado porcentaje de los beneficios pueda favorecer directamente a la población donde se encuentra la empresa minera.” (P5-I)

Pese al distanciamiento entre las organizaciones y las comunidades indígenas, el Presidente del Consejo Shipibo, considera que las organizaciones deben ser las mediadoras entre las empresas y las comunidades:

“En este caso hay que estar vigilantes, ya que ahora varias de las empresas están tomando acuerdos con las comunidades, pero en muchos de los casos las autoridades de estas comunidades no están al corriente de las leyes y las normas. Entonces, cuando llega una empresa extractiva o petrolera a una comunidad, esta hace ofrecimientos a las comunidades, la comunidad se emociona, se ilusiona, inclusive hemos escuchado que muchas de las comunidades están entregando títulos de propiedad a las empresas. Por eso, debe de haber un mediador, en este caso serían las organizaciones, porque están más informadas de las cosas que pasan.” (P15-I)

Opinión similar es la del entrevistado P9-I, -véase fraccionamiento de las organizaciones y distanciamiento entre las organizaciones y las comunidades-.

Otra entrevistada no se pronuncia ni a favor ni en contra de las empresas mineras, pero sí demanda que el Estado les brinde información adecuada e implemente la consulta previa:

“El Estado debería informar sobre las ventajas y desventajas que la instalación de la empresa minera, luego hacer una consulta con el pueblo que pueda ser afectado por la presencia de la compañía minera, la negociación vendría al final. Entonces, a través de eso creo que no habría tanto problema.” (N1-I)

Al hilo de lo manifestado por la entrevistada N1-I, otro indígena sostuvo que la omisión de la consulta previa ha generado conflicto entre el Estado y los pueblos indígenas:

“Hablando de territorio indígena y extracción minera, primero el Estado debería de consultar a los pueblos, pero lo que viene haciendo el Estado es entregar en concesión territorios indígenas a las mineras sin hacer consulta previa [...]. Por eso es que hay conflictos, cada vez hay más conflictos porque no hay una consulta previa [...].” (H1-I)

Una opinión que nos permite apreciar mejor las diversas opiniones de los actores indígenas, es la de una autoridad limeña:

“Yo creo que en el caso de las mineras, si tienen, por lo menos en relación a la minería de oro de la Cordillera del Cóndor, un rechazo absoluto porque eso se mezcla con su monte sagrado [...]. No es así con el caso de hidrocarburos, a pesar de que tienen ejemplos de pasivos ambientales severos causados por hidrocarburos sí están dispuestos a negociar sin daño ambiental y con beneficio para ellos. Es decir, cómo es posible que yo vea pasar el petróleo por acá y no me quede nada. Además, no se oponen al desarrollo, inclusive respecto de proyectos forestales.” (L6-A)

Una opinión similar a la del entrevistado L6-A es sostenida por una integrante de la sociedad civil P21-SC -Véase 3.5. Presupuestos que posibilitan la efectividad de la participación de los pueblos indígenas en la dimensión interna-. La última de las citas sostiene que, no todas las comunidades están en desacuerdo a las actividades extractivas, pero sí desean que como mínimo se les pregunte cómo quieren que se desarrollen.

Una vez situados en la relación que existe entre la consulta y la instalación de las empresas extractivas, pasamos a analizar brevemente la opinión que tienen los actores sobre la consulta.

Consulta.

Tanto awajún como shipibos reiteran el rol preponderante que desempeña la consulta previa, ante la instalación de las empresas extractivas:

“Nos gustaría que el gobierno tenga voluntad política y que piense en trabajar con los pueblos indígenas. Por ejemplo, en los últimos meses de este gobierno²⁵⁴, hemos participado en la consulta de la ley forestal y fauna silvestre, la consulta se hizo a diferentes sectores de la población indígena, tanto lo que es Amazonas, lo que es la sierra, la costa y la zona sur. Esta consulta fue buena, porque muchas veces el Estado es el que toma decisiones con respecto a la Amazonia. Yo quisiera que este gobierno entrante de Humala sepa dialogar, para que los proyectos que implemente y que afecten a los pueblos indígenas no fracasen.” (H1-I)

“Cualquier tipo de extracción minera, forestal, petrolera tiene que estar en el marco de un proceso de información adecuado y de consulta. Si no se da en el marco de este proceso va a generar conflictos [...]” (P3-I)

Esta postura también es respaldada por un integrante de la sociedad civil:

“Nosotros pedimos que se respete ese derecho a la consulta previa, libre e informada, y que nuestra participación sea desde el inicio, o sea, antes de, no después de [...]” (P13-SC)

Otro entrevistado indígena es de la opinión que la consulta debe incluir una mezcla de mecanismos estatales y mecanismos indígenas:

“La consulta debe ser una mezcla de los mecanismos estatales y los mecanismos indígenas.” (H10-A)

Para una integrante de la sociedad civil, una iniciativa interesante que podría transformarse en un espacio de consulta permanente son las mesas de diálogo²⁵⁵, por esto propone que se perfeccione este espacio de participación de los pueblos indígenas:

“También se debe tomar la experiencia de las mesas de diálogo creadas por el gobierno anterior, pero mejorándolas más, es decir fortalecerlas para tener un espacio permanente de consulta. Yo creo que esa es una responsabilidad del Estado, el Estado, si es que quiere preservar la diversidad, si es que quiere ser un Estado inclusivo, debe crear un espacio de diálogo, un espacio donde participen activamente.” (N6-SC)

Una autoridad y dos integrantes de la sociedad civil, concuerdan con las opiniones de los actores indígenas sobre la importancia de la implementación de la consulta previa en la defensa del territorio indígena:

“A través de la consulta. Ellos son los que tienen que decidir juntamente con sus autoridades dónde hacer una explotación minera o petrolera y dónde no.” (C5-A)

“Eso sí que es otro punto complicadísimo. Ya he dicho que el pueblo indígena, yo hablo siempre de este pueblo indígena que es el que conozco y en el que me he movido siempre²⁵⁶, es amante y defensor de su territorio al máximo, por eso, en cada decisión que se tome en relación de su territorio, debe incluir una consulta [...]. Yo creo que si el Estado hablara más con los indígenas, se podría llegar a un acuerdo con ellos.” (N7-SC)

“Previa consulta, existe una ley de consulta previa para la explotación de los recursos naturales²⁵⁷. Entonces, primero tiene que hacérsele la consulta a los pueblos indígenas antes de la explotación minera, petrolera o bosque forestal.” (C6-SC)

²⁵⁴ El entrevistado hace referencia al Gobierno del ex Presidente García.

²⁵⁵ Véase Introducción.

²⁵⁶ La entrevistada se refiere al pueblo indígena awajún wampis.

²⁵⁷ El entrevistado hace referencia al Decreto Supremo N° 023-2011-EM.

La última de las respuestas corresponde a un integrante de la Cámara de Comercio de Amazonas. Debido al importante papel que desempeña el sector empresarial en la consulta, es que indicamos a quién pertenece esta respuesta.

Otros presupuestos de participación.

Ante la posibilidad de la instalación de empresas extractivas un awajún propone que los pueblos indígenas sean los gestores de los productos que generen las empresas que se instalen en sus territorios:

“Creo que cuando una empresa minera se instale en territorio indígena, los recursos que genere esta empresa deben ser administrados por los propios pueblos indígenas y los beneficios deben ser para la población de donde sale el recurso natural. Además, se debe contribuir con un impuesto al Estado.” (N24-I)

Frente a esta misma situación, un shipibo plantea la posibilidad de que los indígenas se conviertan en socios de las empresas:

“[...] Que las comunidades sean la parte activa como socios, como socios para cuidar el medio ambiente, para mejorar nuestras comunidades y para la repartición directa, porque muchas veces el aporte de las concesiones mineras al Estado no llega al lugar donde están trabajando, como es el caso de las comunidades indígenas. Entonces, si nosotros manejamos el dinero que aportan las empresas mineras podemos invertirlo en producción agrícola, crear una partida específica para educación, para invitar a los ingenieros forestales, agrónomos, antropólogos, abogados, contadores, administradores, de esa forma tendríamos recursos para formar a nuestros profesionales.” (P20-I)

Por parte de las autoridades, el especialista del Área Técnica de Asuntos Ambientales de la Dirección de Energía y Minas de la Región Amazonas, no se pronuncia sobre la forma de distribución de las ganancias, pero califica de saludable la preocupación de los indígenas por obtener mejoras ante la instalación de las empresas:

“[Los pueblos indígenas] dicen: «llegó la empresa minera, acá está, pero yo no veo que mi comunidad se vea favorecida con este proyecto», es razonable esa preocupación que tiene la gente. Yo veo que esa preocupación es saludable, porque se está viendo una iniciativa por parte de la comunidad, igualmente también ya se ha comprometido al personal de la empresa para que también tengan una coordinación más directa con ellos [...].” (C8-A)

Una autoridad que forma parte del INDEPA, refiere que ante el problema de la distribución de los beneficios generados por las empresas instaladas en territorios indígenas, las demandas se orientan a que pueblos indígenas tengan una participación directa en la distribución de estos recursos, es decir, que se conviertan en accionistas:

“El tema que se discute es cómo se benefician los pueblos indígenas de la explotación de los recursos, porque cuando nosotros hemos estado en esas zonas la preocupación es «yo no recibo nada», los indígenas dicen: «a mí no me llega nada, la bonanza económica del Perú será por esas actividades, pero a mí no me llega nada». Entonces, se establecieron normas para mejorar el sistema de redistribución de esta riqueza generada por esas actividades pero como no se ha cumplido, el reclamo ahora es más insistente. Por eso, ahora la demanda está orientada a que no solamente haya una participación difusa respecto a los beneficios de estas actividades sino una participación directa.

Por ejemplo, la compañía Buenaventura – Empresa Minera Cerro Verde²⁵⁸ ya incorpora como parte de la empresa a comunidades como accionistas, entonces allí ya no hay un beneficio difuso indirecto sino directo de lo que es la explotación.” (L7-A)

Una forma de participación que difiere de las propuestas presentadas con anterioridad, es la defendida por un integrante de la sociedad civil:

“Yo creo que la participación del pueblo indígena debe consistir en controlar y fiscalizar que las empresas mineras cumplan con las normas de defensa y protección del medio ambiente, así como, con sus obligaciones de respeto a la comunidad nativa [...].” (C10-SC)

Para finalizar los presupuestos, un integrante de la sociedad civil considera que es necesaria la unificación de los indígenas amazónicos y andinos, a fin de unir esfuerzos sobre temas comunes:

“Hace falta que desde los pueblos indígenas construyan una plataforma de demandas, yo creo que hay una iniciativa pero reforzar una plataforma de pueblos indígenas andinos y amazónicos sobre temas prioritarios para ellos. Es una pena que en el movimiento indígena amazónico y el andino no haya más uniones, no hay consensos sobre algunos puntos que sería más fácil poner en agenda, de repente se logre [...].” (L2-SC)

A continuación, describiremos el contexto en el cual se aprobó la Ley de la Consulta Previa y su Reglamento. Esto nos permitirá analizar la participación de los pueblos indígenas en la elaboración del Reglamento.

6.4. Ley de Consulta Previa y su Reglamento.

Como se desprende del contenido la Ley de la Consulta esta debe ser interpretada con arreglo a lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT. Asimismo, la referida norma incluye las etapas del proceso de consulta, los principios y detalles sobre la afectación directa del derecho a la consulta; además, alude cuáles son los ámbitos materia de consulta y los sujetos titulares de este derecho. Sobre los sujetos titulares, si bien la Ley N° 29785 repite los criterios señalados por el Convenio 169 para la identificación de los pueblos indígenas, los desarrolla con más detalle. La ley también dispone la creación de una base de datos oficial de los pueblos indígenas u originarios.

En la línea de las recomendaciones y observaciones del Alto Comisionado y de la Comisión de Expertos de la OIT, la aprobación de la Ley de la Consulta Previa «podría ser considerada como un ejemplo de buena práctica», ya que desde la redacción del

²⁵⁸ Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A. es una importante compañía minera peruana dedicada a la producción de cobre. Su mina se encuentra ubicada a 30 km al suroeste de la ciudad de Arequipa. Sus principales accionistas son Phelps Dodge, operador que posee el 53,6%, Sumitomo Metal Mining (21%), Buenaventura (18,5%) y otros accionistas locales que poseen aproximadamente un 6,1% http://www.mzweb.com.br/bvn/cerro_verde2_es.htm

proyecto²⁵⁹ de la Ley de Consulta Previa²⁶⁰ hasta su aprobación fueron calificados como manifestaciones positivas destinadas a proteger los derechos de los pueblos indígenas.

Sobre la promulgación de la Ley de la Consulta Previa, el congresista indígena por la Región de Amazonas refirió lo siguiente:

“Estamos muy contentos porque es poco el tiempo²⁶¹ pero los logros son muy grandes. En primer lugar yo llamo grande al hecho de que por primera vez en la historia un Congreso de la República abra sus sesiones con la aprobación de una ley que beneficia a los pueblos indígenas, la Ley de Consulta Previa, eso nos tiene muy satisfechos. En segundo lugar, también fue histórico el viaje del Presidente de la República a promulgar esa ley en medio de la selva, en medio del pueblo indígena awajún y wampis. Nunca en la historia un Presidente de la República ha visitado los pueblos indígenas y esta es la primera vez que vivimos esta experiencia y estamos contentos. [...] Esas cosas son para mí victorias que nunca antes se ha visto [...]” (N29-I)

Si este es el contexto en el cual se aprobó la Ley de la Consulta Previa, veamos qué pasó en el proceso de elaboración del Reglamento.

El proceso de elaboración del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

El proceso de preparación del Reglamento se inició el 11 de noviembre del 2011, con la creación de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal²⁶² -de acá en adelante la Comisión- encargada de presentar a la Presidencia del Consejo de Ministros el proyecto de Reglamento de la Ley de Consulta Previa. El plazo para la presentación del aludido proyecto fue de 60 días calendarios, contados a partir de la instalación de la Comisión.

De acuerdo con la Resolución integraban la Comisión, por parte del Estado representantes de 15 ministerios y un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, la norma dejó abierta la opción para que las organizaciones indígenas de alcance nacional conformen la Comisión en un número máximo de seis representantes de las organizaciones indígenas. Las organizaciones indígenas que llegaron a formar parte de la Comisión fueron: AIDSESEP, CONAP, CONACAMI -Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería-, CCP -Confederación

²⁵⁹ “El Relator sobre los derechos de los pueblos indígenas opina que el proyecto de ley del Perú sobre las consultas tiene algunos aspectos que pueden considerarse positivos, y menciona, al respecto, el apoyo recibido de las organizaciones indígenas nacionales”. (A/HRC/EMRIP/2011/2)

²⁶⁰ “La ley mereció comentarios positivos por parte de las organizaciones más representativas de los Pueblos Amazónicos del Perú [...] La Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que el Congreso de la República del Perú había adoptado el 19 de mayo de 2010, una Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio núm. 169 de la OIT que contiene, entre otras cosas, disposiciones para identificar a los pueblos interesados.” (OIT, 2010, p. 108 y 113)

²⁶¹ Cuando el entrevistado dice: “es poco el tiempo”, se refiere a que asumió el cargo de congresista a fines de julio del 2011, al 21 septiembre del 2011, fecha en la que se realizó la entrevista, es solo mes y medio de ejercicio de sus funciones.

²⁶² Resolución Suprema N° 337-2011-PCM.

Campesina del Perú-, ONAMIAP, -Organización Nacional de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú-, y CNA -Confederación Nacional Agraria²⁶³-. Como puede apreciarse, la Comisión estuvo conformada por representantes de los pueblos indígenas andinos y amazónicos.

Simultáneamente a la realización de las primeras reuniones de la Comisión, el Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos²⁶⁴ difundió un pronunciamiento criticando «el borrador del Reglamento de la Ley de Consulta Previa» propuesto por el Gobierno. Las críticas al borrador, entre otras, fueron: a) Cuestionamiento al momento en el cual se debe efectuar la consulta; b) la brevedad de los plazos señalados para las etapas del proceso de consulta; c) la falta de equidad en las condiciones entre los representantes de las comunidades y las empresas.

Luego de la realización de 7 sesiones, la Comisión acordó la realización de 6 macro eventos regionales y un Encuentro Nacional, para la etapa de evaluación de las propuestas del borrador del Reglamento de Consulta a cargo de los pueblos indígenas. Los detalles de los macro eventos son:

Cuadro N° 16
Las fechas y lugares de los eventos Macro Regionales

N°	Eventos	Regiones que participan	Lugar de realización	Fecha
1	Macro Norte	Tumbes, Piura, La Libertad, Cajamarca, Ancash, Lambayeque	Chiclayo	7 y 8 de enero del 2012
2	Macro Oriente I	Ucayali	Pucallpa	12 y 13 de enero del 2012
3	Macro Centro	Ayacucho, Huancavelica, Pasco, Junín, Ica, Huánuco y Lima provincias.	Huancayo	16 y 17 de enero del 2012
4	Macro Oriente II	Loreto	Iquitos	19 y 20 de enero del 2012
5	Macro Sur	Arequipa, Tacna, Moquegua, Cusco, Puno, Apurímac, Madre de Dios.	Cusco	23 y 24 de enero del 2012
6	Macro Oriente II	Amazonas, San Martín.	Bagua	27 y 28 de enero del 2012
7	Encuentro Nacional	Lima	Lima	8, 9 y 10 de febrero de

Fuente: Acta de reunión con las Organizaciones Indígenas para los Talleres Macro Regionales, del 27 de diciembre del 2011

²⁶³ La CNA, CONACAMI, AIDSESP, CCP y ONAMIA, son organizaciones indígenas que conforman el Pacto de Unidad de las Organizaciones Indígenas del Perú.

²⁶⁴ La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos -CNDDHH- es una coalición de organismos de la sociedad civil que trabajan en la defensa, promoción y educación de los derechos humanos en el Perú.

Tal como consta en las Actas, las reuniones se realizaron en los lugares programados y fechas programadas, excepto la reunión programada en la ciudad de Huancayo que se llevó a cabo los días 05 y 06 de febrero. Según consta en el Acta del Macro Evento de Huancayo, este cambio se realizó de manera unilateral, arbitraria y sin el consentimiento de las bases. Por esta razón los asistentes al taller solicitaron que el Jefe del INDEPA expresara sus disculpas públicas. Asimismo, según consta en la Carta de las Organizaciones Indígenas dirigida al Presidente de la Comisión, hubo problemas de descoordinación y maltrato por parte de los funcionarios del Estado hacía los participantes en los Macro Eventos.

Tanto en los Macro Eventos como en el Encuentro Nacional de Lima, los pueblos indígenas **acordaron** que en mientras no se modificaran los artículos 1°, 2°, 4°, 7°, 15°, 19° y Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley de Consulta Previa, no es posible continuar con la reglamentación de la aludida ley porque los referidos artículos atentan contra los derechos de los pueblos indígenas previstos en el Convenio 169, en la Declaración, así como en la Jurisprudencia expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional Peruano. La decisión adoptada por las organizaciones indígenas, fue trasladada al Presidente de la Comisión mediante carta del 20 de febrero.

Luego de realizada la etapa de la evaluación interna, en la sesión de la Comisión Multisectorial del 22 de febrero, de las 6 organizaciones indígenas que formaban parte de esta Comisión 4 -AIDSESEP, CNA, CONACAMI y ONAMIAP- anunciaron que no acudirían a las sesiones de esta Comisión hasta que no se modificara la Ley de la Consulta Previa.

El 04 de marzo, las organizaciones indígenas CNA, CONACAMI, AIDSESEP y ONAMIAP, presentaron un pronunciamiento público en el cual referían que los pueblos indígenas trabajaron de buena fe, de manera ardua y responsable en el proceso de evaluación del Reglamento de la Ley de Consulta, cuya conclusión fue la modificatoria de la Ley de Consulta antes de su Reglamentación; pese a esto, se ha continuado con el proceso de reglamentación de la referida ley.

A pesar del descontento de las organizaciones, los trabajos de la Comisión continuaron y el 03 de abril del 2012 se aprobó el Reglamento de la Ley de la Consulta Previa. Ante este hecho, los representantes de las organizaciones indígenas manifestaron su

disconformidad, así según la Presidenta del ONAMIAP, la publicación del reglamento constituye una falta de respeto del Estado hacia los pueblos indígenas:

“Para ONAMIAP y para todos los que integramos el Pacto de Unidad, esta reglamentación que se ha publicado es una muestra más del no respeto a los derechos de los pueblos indígenas” (RAMOS, 2012).

Para el Presidente de la CONACAMI, la publicación del Reglamento es una muestra de la falta de interés del Viceministerio de Interculturalidad:

“El Viceministerio parece que dice: «Hemos hecho las consultas, pero no nos interesa lo que opine el pueblo, sino nosotros imponemos nuestro propio reglamento», eso es lamentable para nosotros” (RAMOS, 2012).

Por otro lado, la AIDSESEP emitió un comunicado rechazando el Reglamento publicado porque fue elaborado unilateralmente por el Viceministerio de Interculturalidad a través de una Comisión Multisectorial compuesta por 18 viceministerios y con el apoyo de 2 organizaciones indígenas (Comunicado AIDSESEP del 04 de abril del 2012).

Asimismo, el 11 de abril la CONAP -organización indígena que continuó trabajando con la Comisión- emitió un comunicado dando a conocer su disconformidad con el contenido del Reglamento, ya que este no respeta todos los acuerdos alcanzados, así como, por no incorporar las propuestas con relación a los puntos sobre los que no se alcanzaron acuerdo durante la etapa de diálogo. Igualmente, exige el retiro de aquellos agregados que no formaron parte del borrador del reglamento (Comunicado CONAP del 09 de abril del 2012).

Pasados dos años de la publicación del Reglamento, el Viceministerio de Interculturalidad publicó la Guía Metodológica de la Consulta de los Pueblos Indígenas (2013). Este documento por un lado, ha sido bienvenido porque desarrolla la forma de consultar a los pueblos indígenas. A la vez, está dirigido a orientar a los funcionarios en la aplicación de la consulta. Por otro lado, ha sido materia de cuestionamientos por parte de los pueblos indígenas, siendo el principal el hecho de que para su elaboración y diseño: “no se consultó a las organizaciones indígenas acerca de su contenido y metodología intercultural” (ORGANIZACIONES INDÍGENAS QUE FORMAN EL PACTO DE UNIDAD, 2013, p. 16).

Han transcurrido dos años de la aprobación del Reglamento. Sobre el particular, Montes manifestó lo siguiente sobre la Ley de Consulta y su Reglamento:

“Normas saludadas por tirios y troyanos, pero que en la práctica son letra muerta y, en el caso del reglamento, las organizaciones indígenas consideran que este genera vacíos dentro de la ley y genera dudas para la implementación. De hecho, la famosa consulta previa genera incertidumbre y desconfianza entre los que pretende ayudar” (El Comercio, 21/04/14).

6.5. Resumen y análisis.

Uno de los aspectos que es necesario precisar para dar inicio a este análisis es recordar algunos los temas que ya hemos tratado, nos referimos a la postura que tienen los indígenas respecto al desarrollo, -véase Capítulo II y Resultados 1, 2 y 3-. Al respecto, de las respuestas citadas pudimos apreciar que los indígenas entrevistados no se oponen al desarrollo, por el contrario, anhelan alcanzar un desarrollo sostenible, pero sobre todo acorde con su dignidad. Además, los pueblos indígenas desean que el Estado los respete y les pregunte cómo desean desarrollarse. La postura que tienen los indígenas sobre el desarrollo es conocida por los integrantes de la sociedad civil y por algunas autoridades.

En cuanto a la presencia de las empresas extractivas en territorios de los pueblos indígenas, como podemos apreciar de las respuestas del Capítulo II y Resultados 1, 2 y 3 y de las que citamos en este resultado, las opiniones están divididas. En esto coincidimos con el informe del Alto Comisionado para los Pueblos Indígenas, ya que en su informe sobre la visita al Perú en el año 2013, sostiene que “los representantes de los pueblos indígenas no expresan una posición de rechazo completo a las actividades extractivas” (A/HRC/27/52/Add.3 párr. 8). Así, en nuestra investigación, encontramos quienes están en contra, otros que están dispuestos a conversar con las empresas extractivas y otro sector que propone que en caso de la instalación de las empresas extractivas los indígenas deberían participa como socios. Los argumentos a favor o en contra dependen, entre otros factores, del tipo de empresa, del temor por la contaminación, del respeto a sus espacios sagrados. De las autoridades entrevistadas no todas están al tanto de las posturas que tienen los indígenas sobre la instalación de las empresas extractivas en sus territorios. En cuanto a los integrantes de la sociedad civil que forman parte de esta investigación, no contamos con información que nos permita saber si estos conocen las posturas de los indígenas sobre el particular.

En lo que sí coinciden los tres tipos de actores es en la importancia que tiene el territorio para los pueblos indígenas. Tanto autoridades, como integrantes de la sociedad civil que forman parte de esta investigación, a través de sus respuestas, demuestran que conocen la importancia del vínculo entre los indígenas y su territorio.

Además, las opiniones de los actores concuerdan en lo siguiente: los pueblos indígenas deben ejercer su derecho a la participación a nivel nacional en forma real, así como en la necesidad de la implementación de la Ley de la Consulta Previa, sobre todo cuando se trate de proyectos extractivos en territorios indígenas.

En este sentido, como hemos podido apreciar de las respuestas que hemos citado en este trabajo, una de las principales demandas de los pueblos indígenas era la promulgación de la Ley de Consulta Previa, demanda que se vio materializada en septiembre del 2011. Este logro es calificado como un avance a favor de los pueblos indígenas.

No obstante la promulgación de la ley, era necesario contar con un Reglamento para su implementación. Fue así que a iniciativa del Gobierno Peruano, la elaboración del proyecto del Reglamento estuvo a cargo de una Comisión Multisectorial, la cual estuvo integrada por 6 representantes de las organizaciones indígenas y por 16 representantes del Estado. En el marco del ejercicio de sus funciones, la Comisión programó una etapa de evaluación interna, esta consistió en la evaluación que deberían realizar los pueblos indígenas al «borrador del Reglamento» propuesto por el Gobierno.

Cabe resaltar que, la constitución de la Comisión fue una muestra positiva del interés del Estado por materializar la participación política de los indígenas en la elaboración de normas que regulan aspectos relevantes para ellos, ya que esta es la primera vez que el Estado de manera directa y por vías oficiales, convoca a los pueblos indígenas para estos fines²⁶⁵. A la vez, también fue acertada la organización de los Macro Eventos, porque fue propuesta y la convocatoria estuvo a cargo de las organizaciones indígenas nacionales. Además, permitieron la participación de los representantes de los pueblos indígenas del Perú en la elaboración de la norma. Si contrastamos, por un lado la norma que dispuso la creación de la Comisión y la realización de la etapa de evaluación interna llevada a cabo por los indígenas; y por otro lado, las demandas de los pueblos indígenas contenidas en este trabajo, podríamos decir que el Estado atendió, en primera instancia, las demandas de la participación política de los pueblos indígenas en la elaboración del proyecto del Reglamento. Basamos esta afirmación en lo siguiente: a) de la revisión de las actas de los 7 eventos, se aprecia un alto número de participantes, y según consta en la carta remitida por las organizaciones indígenas al Presidente de la Comisión (Carta del 20 de febrero del 2012), solo en el Encuentro Nacional realizado en Lima asistieron un promedio de 700 participantes indígenas; b) de la revisión de las actas y de la información periodística recababa, no encontramos alguna queja por restricción del ejercicio del

²⁶⁵ Hubieron otras convocatorias oficiales y directas como las Meas de Diálogo o la norma que regula la composición del Consejo Directivo del INDEPA. Pero, recuérdese que las primeras fueron una de las medidas que adoptó el Estado para dar solución a los enfrentamientos del 5 de junio del 2009. En cuanto al segundo los citados, no llegó a funcionar -Véase Resultado 2-. En ambos casos la participación política indígena no estaba relacionada directamente con la elaboración de una norma.

derecho a la participación de los indígenas en los Macro Eventos; c) de acuerdo con la versión de algunos líderes indígenas y del contenido de las actas, se aprecia que los indígenas participantes en la evaluación interna han demostrado plena disposición de diálogo, tolerancia y buena fe.

Continuando con el proceso de elaboración del Reglamento, y tal como lo acordó la Comisión en sesión del 27 de diciembre del 2011, los acuerdos adoptados por los indígenas en la etapa de evaluación fueron puestos a disposición de la Comisión. Uno de los acuerdos era que mientras no se modifique la Ley de la Consulta Previa, los representantes de los pueblos indígenas no podían continuar con la Reglamentación. Por esta razón cuatro organizaciones indígenas se retiraron del proceso de elaboración del proyecto de Reglamento. Esta actitud es calificada por Valiente-Catter (2013) como un importante indicador de demanda de reconocimiento de los derechos y valores de los pueblos indígenas.

A pesar del retiro de las organizaciones indígenas, el proceso continuó y la comisión alcanzó su propuesta de Reglamento al Consejo de Ministros. Posteriormente, este órgano aprobó el Reglamento de la Ley de la Consulta Previa. Como era de esperarse las reacciones en contra no se hicieron esperar, incluso una de las organizaciones indígenas que continuó trabajando en la Comisión hasta el final, criticó el Reglamento aprobado porque este no respeta los acuerdos alcanzados y porque contenía agregados que no forman parte del proyecto propuesto por la Comisión.

Como se puede apreciar, pese a los esfuerzos de los pueblos indígenas por participar en la evaluación interna del Reglamento de la Ley de la Consulta Previa, ni lo acordado por las organizaciones indígenas en esta etapa ni las propuestas de la Comisión fueron consideradas por el Gobierno al momento de aprobar el Reglamento. Y pese a las discrepancias entre las organizaciones indígenas, existe un consenso: que el Reglamento no ha tomado en cuenta los planteamientos propuestos por los pueblos indígenas.

Si este fue el resultado de la participación de los pueblos indígenas en la elaboración del Reglamento de la Ley de la Consulta Previa y si a esto sumamos que los indígenas también cuestionan la Guía de la Consulta Previa, ¿qué pasará cuando el Estado decida implementar algún proceso de consulta?

Pasando a otro plano, un factor que dificulta la participación de los pueblos indígenas a nivel nacional, es relación que existe entre los pueblos indígenas y el Presidente de la República. Como lo hemos podido apreciar en el Cuadro N° 1, en los

ámbitos geográficos materia de esta investigación, gran parte de la población respaldó con su voto a Ollanta Humala; además, de las respuestas de los entrevistados indígenas, se desprende que los indígenas tenían muchas esperanzas en este gobierno. Pero ante la promulgación del Reglamento de la Consulta Previa, algunos de los pronunciamientos de las organizaciones indígenas fueron en contra del Presidente. Así, el Presidente de la CONACAMI manifestó: “La Ley de la Consulta Previa no es un regalo de Ollanta ni tampoco de Gana Perú [...] fue producto de varios años de lucha por defender un derecho que es intrínseco a nosotros” (SERVINDI, 2012).

Igualmente, las organizaciones indígenas que integran el Pacto de Unidad mediante un pronunciamiento -4 de marzo del 2012- declararon públicamente que el Presidente Humala no había cumplido con los compromisos que asumió en su campaña electoral. Y en el año 2013, a dos años de la gestión de Humala, el balance de los pueblos indígenas es preocupante, ya que este no ha cumplido con las promesas que hiciera en su campaña electoral. Asimismo, los pueblos indígenas sienten que la situación de sus derechos continúa igual que antes de la llegada de Humala al poder, e incluso, en algunos casos hasta peor (ORGANIZACIONES INDÍGENAS QUE FORMAN EL PACTO DE UNIDAD, 2013).

Parece ser que el panorama que rodea a la participación indígena a nivel nacional no es muy alentador.

Continuando con el objetivo de nuestro trabajo, pasemos a conocer los presupuestos que posibilitan la efectividad de la participación indígena a nivel nacional, según la opinión vertida por nuestros entrevistados entre junio y septiembre del 2011.

Contraste de los indicadores con la información empírica.

Si tomamos como referencia los indicadores propuestos para la participación externa: “El grado en que los pueblos indígenas hayan participado en su diseño; y si permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que les afecta, desde una dimensión cualitativa y según la perspectiva de los diversos actores”:

- Los pueblos indígenas, a través de sus representantes, han participado en el diseño del proceso participativo del Reglamento de la Consulta previa, al ser parte de la Comisión que acordó la metodología para la evaluación y la realización de los Macro Eventos.
- También los líderes de los pueblos indígenas, conjuntamente con las autoridades estatales, han participado de la etapa de evaluación interna.

- Pero a pesar de haber cumplido los dos presupuestos anteriores, las decisiones de los indígenas no fueron respetadas al momento de elaborar el Reglamento. Es más, los pueblos indígenas han hecho público su desacuerdo respecto al contenido de esta norma.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Tras el recorrido expositivo de esta investigación en sus diversos capítulos, nos toca ahora hacer las oportunas consideraciones que la clausuren. Vamos a distinguir para ello tres apartados. En el primero, el más amplio, ofreceremos las conclusiones que entendemos se imponen, tanto en su perspectiva normativa, ligada a la ética política y el Derecho, como fáctica, conexas con la dimensión empírica de la investigación; abriéndonos además a la interrelación entre ellas. En el segundo, expondremos diversas recomendaciones para iniciativas sociopolíticas que, nos parece, se desprenden de dichas conclusiones. En el tercero, muy breve, ofreceremos algún apunte sobre posibles investigaciones que podrían complementar la aquí hecha.

Conclusiones

1. Conclusiones normativas.

Como pudimos apreciar en el Capítulo I, desde el punto de vista de la reflexión de la ética política, queda afirmado el derecho a la participación de los pueblos indígenas, pues muestra que es obligado reconocer y proteger la existencia de diferencias culturales grupales que no contradicen los derechos humanos sino que, más bien, expresan inculturaciones concretas de ellos. Estas diferencias solo se pondrán mantener y fortalecer en la medida en que su ejercicio sea público y existan las condiciones y la protección necesarias, lo que implica reconocimiento del derecho a la participación política, tanto al interior de las comunidades como en el marco del Estado en que están. Consideramos que la línea orientación más adecuada para mantener y proteger las diferencias culturales indígenas es la ciudadanía intercultural, que tendrá que dejar su huella específica en el modo de participación.

Desde el punto de vista jurídico internacional, queda afirmado el derecho a la participación de los pueblos indígenas en el Convenio N° 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas. A mayor abundamiento,

esta perspectiva jurídica internacional se encuentra reforzada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y algunos pronunciamientos del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Desde el punto de vista del derecho nacional peruano, el aludido derecho está amparado en forma *implícita* en la normatividad general sobre el Derecho a la Participación. De forma *explícita*, el derecho a la participación de los pueblos indígenas es recogido por: la Constitución Política Peruana, la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, las normas que regulan el funcionamiento de las mesas de diálogo, las normas que regulan el funcionamiento del INDEPA, las Ley para la Educación Intercultural Bilingüe y la Ley de la Consulta Previa y su Reglamento. Al igual que en la dimensión internacional, en Tribunal Constitucional Peruano ha contribuido a través del desarrollo jurisprudencial en el desarrollo y protección de este derecho.

En razón de lo expuesto, podemos afirmar que la reflexión filosófica, tal como aquí fue expuesta, y el sistema jurídico internacional, se afianzan mutuamente. Si comparamos esa reflexión filosófica y la normativa jurídica internacional con la normativa jurídica peruana, existe conflicto parcial a nivel del reconocimiento interno de este derecho. Es cierto que, según afirma el Tribunal Constitucional, “la Constitución de 1993 ha reconocido a la persona humana como miembro de un Estado multicultural y poliétnico”, reconociendo de esta forma la diversidad cultural peruana. Reconocimiento que se aprecia también en otras normas. No obstante, según la postura del aludido órgano, el Perú no ha cumplido con la implementación del Convenio 169 de la OIT, a pesar de que el Gobierno Peruano aprobó dicho Convenio hace más de 20 años. Como se desprende de todo lo expuesto, el Estado Peruano, a pesar de sus avances, no ha logrado crear condiciones necesarias para la participación armoniosa de los pueblos indígenas en la gestión del Estado. Pero esta afirmación nos conduce ya a formular las conclusiones fácticas a las que conduce la dimensión empírica de nuestra investigación.

2. Conclusiones fácticas.

Los pueblos indígenas protegen su identidad, respetan y demanda respeto por su cultura, sus costumbres, su medio ambiente, sus recursos, pero no se oponen al desarrollo y aceptan los cambios que les favorecen. En este sentido, para los indígenas la defensa de su territorio y sus recursos son una prioridad para ellos. Pero esta prioridad no es solo de naturaleza cultural sino que además es vital para su supervivencia.

La identidad constituye a los indígenas en sujetos políticos de participación. Se trata de una identidad que es incluyente de la realidad indígena y la peruana, a pesar de que existe discriminación hacia ellos, con lo cual es abierta a la participación en el Estado.

Los actores reconocen que existen mecanismos de participación, sean estos implementados por el Estado o sean logrados gracias a iniciativas y esfuerzos de los propios indígenas y sus organizaciones. Empero, reconocen que la aplicación de los mecanismos vigentes de participación estatal tienen limitaciones significativas en cuanto a la efectividad y calidad de los mismos.

La opinión de los indígenas sobre sus comunidades y sobre el Jefe de la Comunidad es altamente positiva y se muestran orgullosos de ello. Por el contrario, la concepción que tienen sobre sus organizaciones representativas y sus dirigentes no es favorable, por lo que consideran necesaria la reestructuración de estas últimas. En este contexto, al margen de la existencia de dificultades, la participación al interior de las comunidades es efectiva y los indígenas confían en la eficacia de los mecanismos empleados, demandan su protección y piden al Estado el respeto y reconocimiento de los mismos.

La participación al interior de las organizaciones indígenas es frágil, pero, los indígenas han mostrado interés por alcanzar un alto índice de participación en las mismas y plantean posibles soluciones al problema del fraccionamiento en ellas. Esto se debe, al reconocimiento del importante papel que este tipo de organizaciones representa en la relación entre Estado y los pueblos indígenas.

La Asamblea Comunal es considerada como un mecanismo eficaz de participación. Este órgano proviene de una especie de «importación cultural» del modelo formal de participación política impuesto por el Estado, pero luego, en su dinámica material, tanto la

Asamblea como el Jefe de la Comunidad han adquirido una identidad cultural propia que desbordan el modelo formal impuesto, porque cuentan con características inherentes a la realidad indígena, como la influencia de los clanes en la dinámica de la Asamblea, la credibilidad de la palabra otorgada, la oralidad, la legitimidad de las autoridades comunales.

Asimismo, los pueblos indígenas, como sujetos colectivos de autogobierno, se están mostrando activos en incentivar la participación interna e igualitaria de sus miembros. Son muestras de esta afirmación la participación de los jóvenes y las mujeres en las Asambleas Comunales. En el desarrollo de la presente investigación, no hemos identificado restricciones o exigencias normativas que atenten contra los derechos humanos y que limiten el ejercicio del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades indígenas, aunque las prácticas de la participación hayan mostrado limitaciones. Tampoco hemos hallado ningún cuestionamiento referido a la categoría jurídica de ciudadano, que limite o condicione el ejercicio del derecho a la participación, tanto en su dimensión interna y externa.

La intervención de los pueblos indígenas en el proceso de presupuesto participativo es una muestra del interés que tienen los indígenas por participar en la gestión pública del Estado. Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos realizados por las comunidades y organizaciones indígenas para intervenir en el proceso del presupuesto participativo, no se percibe que la intervención de estos repercuta a favor de sus comunidades.

Los indígenas cuestionan los programas educativos impuestos por el Estado porque no están elaborados en base a los aportes de los jefes de comunidades, los sabios y los líderes indígenas. A pesar de las críticas, los indígenas participan de manera parcial en el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Por este motivo, demandan que el Gobierno Regional implemente vías adecuadas que permitan la participación directa de las comunidades y organizaciones indígenas en la toma de decisiones en Educación Intercultural Bilingüe.

No obstante, que el presupuesto participativo es un mecanismo de reciente creación en una institución estatal antigua como son los municipios, y la Educación Intercultural Bilingüe es un plan que tiene más de 40 años de implementación y está a cargo, entre otros

organismos, de los Gobiernos Regionales que son órganos estatales de reciente creación, se aprecia que: existe interés de los indígenas por participar tanto en los procesos de presupuestos participativos municipales como en el Plan de Educación Intercultural Bilingüe a cargo de los gobiernos regionales; y hay muestras de la participación indígena en ambos.

A pesar del interés de un sector de las autoridades estatales y de la disposición de los representantes indígenas para hacer efectiva la participación de los pueblos indígenas a nivel nacional, no se ha logrado una real participación de los pueblos indígenas en la gestión pública del Estado. Por esta razón, el descontento y el rechazo de los pueblos indígenas hacía el Gobierno Central subsiste.

En general, entre los actores de la investigación existe una mayor preocupación por la participación externa, pero también se ha detectado que la participación externa solo será legítima y adecuada cuando sea continuación de una participación interna auténtica de todos los miembros de las comunidades; y cuando el Estado reconozca a los pueblos indígenas el derecho a la participación en su dimensión interna a la manera como ellos la conciben.

Los aspectos que fueron materia de cuestionamiento en los mecanismos de participación externos, son considerados aspectos positivos en los mecanismos internos de participación. Por ejemplo:

- Se muestran disconformes con las normas que regulan el funcionamiento de los mecanismos de participación estatal, porque fueron aprobadas sin contar con la intervención de los indígenas y no se adaptan a la realidad de los pueblos indígenas. Por otro lado, legitiman el Estatuto y el Reglamento de sus respectivas comunidades porque las referidas normas fueron aprobadas por la Asamblea Comunal. A la vez, califican a este órgano como un mecanismo propio que se rige por el principio de inmediatez, que permite dar solución a los problemas internos de la comunidad y les permite expresarse en su propia lengua.
- La ausencia de las características de los mecanismos de participación indígena como: la confianza, el diálogo, los amplios espacios de deliberación, la inmediatez, el consenso y la oralidad, son vistos como desventajas en los mecanismos de participación estatal.

3. Relación entre las conclusiones normativas y las fácticas.

Los indígenas han tomado conciencia de la importancia y del valor que significa para ellos la práctica de la participación en los diferentes niveles de gobierno. Por lo tanto, podemos sostener que los pueblos indígenas son conscientes de que su participación efectiva en la gestión del Estado Peruano es una condición indispensable para su desarrollo, y en este sentido, también para todo el país. Lo cual nos conduce a afirmar, que la participación de los pueblos indígenas está enmarcada en el enfoque republicano de participación, por utilizar un lenguaje propio de la cultura política occidental, aunque dando una relevancia muy marcada a la identidad cultural colectiva. Consideramos que el Estado Peruano está en la obligación de responder adecuadamente a esta expectativa.

Las diferencias entre la concepción Estatal y la concepción indígena de participación repercuten de manera negativa cuando los indígenas intervienen en los mecanismos de participación implementados en el Estado. Una muestra de esta afirmación, es el retiro de los representantes de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración del proyecto del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

A pesar que, los indígenas reconocen los logros alcanzados en el ejercicio del derecho a la participación política en el espacio público institucionalizado, consideran que su participación no es efectiva. Asimismo, si los indígenas como actores de la sociedad peruana no participan realmente en los respectivos procesos, aumenta el riesgo de que las buenas intenciones del Estado vinculadas a estos pueblos no lleguen a concretarse.

Esto es debido a que el derecho a la participación efectiva de los indígenas en la gestión del Estado depende también de las diferentes condiciones que surgen tanto de la cultura de los pueblos indígenas como de las decisiones estatales, y de la frecuente incongruencia entre ambas fuentes por diferencias fundamentales. Por lo expuesto, y tomando como referente los resultados de este trabajo, clasificamos en dos rubros los aspectos que deben mejorarse a fin de lograr una efectiva participación de los pueblos indígenas las condiciones y los presupuestos.

3.1.1. Condiciones que repercuten en el ejercicio del derecho a la participación de los pueblos indígenas.

Las condiciones que repercuten en el ejercicio del derecho a la participación las dividimos en subjetivas, en las cuales está mediando la voluntad de agentes humanos normalmente agentes políticos; y, objetivas, porque no hay intenciones expresas.

3.1. Condiciones objetivas.

Las condiciones objetivas que hemos identificado son:

La composición, estructura y ubicación de las comunidades facilita que los mecanismos de participación interna sean directos, inmediatos y se basen en el principio de oralidad.

Las condiciones de carácter geográfico han contribuido a que las normas consuetudinarias primen sobre la normatividad estatal, no obstante el reconocimiento y cumplimiento de las normas estatales por parte de los indígenas. Por otro lado, las condiciones climatológicas, incluyendo desastres naturales -sísmicos, inundaciones, etc.- repercuten negativamente en el ejercicio de la participación interna, ya que dificultan el traslado de los acuerdos adoptados en las comunidades al Estado o a las organizaciones representativas indígenas. Esta influencia negativa se aprecia también en la dimensión externa de la participación indígena, porque dificulta y eleva los costos del traslado de los indígenas hacia los lugares donde se llevan a cabo las reuniones participativas.

Asimismo, la situación económica por la cual atraviesan los pueblos indígenas, por un lado es una desventaja, pero, en lo que respecta a la participación política, ha servido de motor para impulsar el interés de los indígenas por participar en la gestión política del Estado.

3.1.2. Condiciones subjetivas indígenas que favorecen el ejercicio del derecho a la participación.

A pesar de ser discriminados por un sector de la población peruana, los indígenas reconocen y aceptan al Perú como un Estado multicultural y poliétnico. En consecuencia, los indígenas poseen una identidad compleja en lo que se refiere a su identidad pública: se sienten a la vez indígenas y peruanos, dando a cada pertenencia un significado político. Esta condición favorece a la participación política, en la medida que los indígenas como

peruanos manifiestan su interés y compromiso para participar en la gestión del Estado. Aunque, la articulación de las dos identidades está resultando problemática, tanto para indígenas como para el Estado. Al margen de esta problemática, los indígenas conciben a la participación, tanto interna como externa, como un deber-derecho, dándole más peso al primero.

En razón de su identidad pública indígena, los pueblos indígenas tienen en la Asamblea Comunal a un referente de participación política. No obstante, cuando ejercen su derecho a la participación fuera del espacio comunitario, la ausencia de las características de la participación comunal genera situaciones de tensión, porque esta situación desvirtúa el concepto que ellos tienen de participación política. Esta situación de tensión generalmente repercute en contra de los pueblos indígenas.

3.1.3. Condiciones subjetivas del Estado que favorecen el ejercicio del derecho a la participación.

El ejercicio responsable de la gestión pública de algunas autoridades facilita la participación de los pueblos indígenas. En el desarrollo de esta investigación hemos logrado entrevistar a algunas autoridades que son conscientes de la importancia de la participación de los pueblos indígenas en la gestión del Estado.

3.1.4. Condiciones subjetivas de los pueblos indígenas que dificultan el ejercicio del derecho a la participación.

Si bien los indígenas vivencian una identidad cultural indígena más densa que la peruana, al interior de las comunidades existe tensión y confusión por la presencia de visiones culturales diferentes, la occidental y la indígena, situación que repercute negativamente en el derecho a la participación.

En consecuencia, y a pesar de sentirse peruanos, los indígenas se sienten discriminados por un sector de la sociedad peruana, olvidados por las autoridades estatales, y muestran preocupación porque el Estado no respeta su autonomía comunal, ante lo cual desconfían del Estado.

Por otro lado, la falta de coordinación entre las comunidades y las organizaciones indígenas ha generado el debilitamiento de la participación de los pueblos indígenas como sujetos colectivos.

3.1.5. Condiciones subjetivas del Estado que dificultan el ejercicio del derecho a la participación.

Gran parte de la sociedad peruana no siente al Perú como un Estado multicultural, compuesto por sociedades que tienen iguales derechos. Lo cual trae como consecuencia que un gran sector de peruanos, entre ellos muchos trabajadores del Estado, desconozca la realidad de los pueblos indígenas y discrimine a la población indígena. Asimismo, las autoridades no convocan a los indígenas para solucionar los problemas propios de estos pueblos. Además, el Estado no se ha preocupado por entender y respetar la concepción que tienen los indígenas sobre participación política. Tampoco se aprecia un interés real del Estado por generar espacios de participación a favor de los indígenas.

Añadimos a lo expuesto las injerencias políticas en los procesos participativos que repercuten en contra de los pueblos indígenas y la deficiencia del aparato administrativo del Estado que afecta a la calidad de cumplimiento de sus compromisos contraídos con los pueblos indígenas. No podemos dejar de mencionar a la coyuntura política y económica del país, a consecuencia del desarrollo económico del Perú con la influencia proveniente del exterior.

3.2. Presupuestos que posibilitan la participación efectiva de los pueblos indígenas en la gestión pública del Estado.

Las conclusiones fácticas y las condiciones que repercuten en el derecho a la participación, nos conducen a identificar los presupuestos necesarios para el ejercicio de este derecho. Estos presupuestos tienen su sustento en la concepción de participación política de los pueblos indígenas. Por lo tanto, es necesario que primero señalemos cuáles son los presupuestos que concurren en la Asamblea Comunal para que esta sea considerada como un mecanismo de «participación efectiva».

La confianza existente entre quienes integran la Asamblea Comunal permite que los indígenas expresen en forma oral, con libertad y seguridad sus ideas y planteamientos, sean estos a favor o en contra, sean positivos o negativos. La confianza sumada a la cercanía

física de los integrantes de la comunidad, contribuye a la existencia de amplios espacios de deliberación en el cual toman parte los jóvenes, adultos y ancianos, hombres y mujeres. La materialización de estos presupuestos es posible gracias a que los indígenas emplean su lengua propia.

Las razones expuestas sirven de fundamento para otorgar mayor relevancia a la oralidad en de la Asambleas Comunales. En consecuencia, el diálogo es el medio necesario que permite llegar al consenso.

Los presupuestos antes descritos no se limitan a fortalecer la solidaridad y reciprocidad entre los miembros de la Asamblea Comunal, sino que repercuten favorablemente en beneficio de la comunidad. En vista de las circunstancias favorables y al margen de los inconvenientes descritos en este trabajo, por retroalimentación, los integrantes de la comunidad manifiestan su conformidad y satisfacción con la Asambleas Comunales. Esto va en la línea de lo señalado en los referentes normativos, pues, en los pueblos indígenas la distinción entre el espacio público y privado tiene un límite poco claro.

Además de los presupuestos antes mencionados y en razón del interés y los esfuerzos realizados por los indígenas para participar en la gestión del Estado, los actores de esta investigación consideran que cuando el Estado implemente los mecanismos de participación debe tener en cuenta lo siguiente:

En la etapa de elaboración de los mecanismos, es necesario que estos se basen en el respeto a los pueblos indígenas, no atenten contra el territorio y la autonomía indígena. A la vez, cuando sea pertinente deben estar orientados a lograr mejoras sustanciales a favor de los pueblos indígenas. Al hilo de lo expuesto y en base a la «identidad compleja de los indígenas», estos mecanismos deberían incluir algunas características de la participación comunal, como los amplios espacios de deliberación y la participación de los jóvenes.

La etapa de implementación debe basarse en el diálogo intercultural y dar énfasis a la información y capacitación de los indígenas.

Una condición necesaria para la efectividad de los mecanismos es que los representantes de los pueblos indígenas y del Estado participen en la elaboración de estos

mecanismos. En el caso de los representantes del Estado que participen en la elaboración e implementación de los mecanismos de participación, deben conocer y ser sensibles a la realidad de los pueblos indígenas.

3.3. Conflicto entre la concepción de indígena y la concepción estatal de participación política impuesta a los pueblos indígenas.

En cuanto a los *presupuestos* el conflicto se presenta porque los mecanismos de participación comunal son asumidos como propios y se adaptan a la realidad indígena. En cambio, los mecanismos estatales son de carácter general, por lo tanto no se corresponden con la idiosincrasia de los pueblos indígenas. Además, las características básicas de los mecanismos estatales como la formalidad, la primacía de los documentos sobre la realidad, los procedimientos rígidos y en algunos casos muy técnicos, los plazos muy cortos, van en contra de la concepción que tienen los indígenas de la participación. Esta incompatibilidad se puede solucionar en base al diálogo intercultural y la intervención «real» de los representantes indígenas en la elaboración de los mecanismos.

Al margen de esta incompatibilidad superable, el problema se presenta en el conflicto que existe en las *condiciones subjetivas del Estado* que dificultan el ejercicio del derecho a la participación. Estas condiciones se pueden resumir en el desconocimiento de la realidad indígena, la falta de sensibilidad hacia la problemática indígena, irrespeto de los derechos indígenas sobre todo el derecho a la identidad cultural y al territorio, pero sobre todo el de mayor peso es la coyuntura política y económica del país, a consecuencia del desarrollo económico del Perú con la influencia proveniente del exterior.

Ante esto, consideramos que el Estado debe buscar soluciones basadas en primer lugar en el reconocimiento hecho por el Tribunal Constitucional Peruano, es decir, pensando en el Perú como un Estado multicultural y pluriétnico. Otro referente es el Convenio 169 y la Declaración de los Pueblos Indígenas, sobre el último de los citados se debe tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ha reconocido que es un código de conducta. Y un tercero la Declaración de derechos de los pueblos indígenas, que las Naciones Unidas formula en 2006. Y, finalmente, basándose en los principios de la ética política bien fundamentados y en línea con las exigencias de los derechos humanos.

No obstante que, el alto índice de indocumentados indígenas es considerado como una falencia del derecho a la participación de los pueblos indígenas en su dimensión externa, en la recolección de la información empírica no hallamos información que nos permita brindar una opinión sobre este problema.

Finalizamos este apartado de conclusiones con la constatación de una limitación en nuestro trabajo. Uno de los objetivos iniciales del mismo fue analizar cómo consideraban la participación los pueblos indígenas en el ámbito internacional. Lastimosamente no hemos podido alcanzar este objetivo porque los entrevistados, sobre todo los indígenas, no han brindado información suficiente. Probablemente pueda formularse la hipótesis de que este nivel de participación, hoy por hoy, les desborda.

3.4. Confrontación dialéctica entre las referencias normativas -de la ética política y el derecho- y lo que se vive y piensa con relación al derecho a la participación de los pueblos indígenas.

Como pudimos apreciar en el Capítulo I, la ética política y la normativa internacional coinciden en que los referentes necesarios para el ejercicio del derecho a la participación política son: partir del respeto por la diversidad cultural y estar orientado a mantener un diálogo intercultural. En este diálogo deben intervenir la sociedad en general y los pueblos indígenas. Para este fin, los pueblos indígenas deben ser considerados como sujetos colectivos de autodeterminación y autogobierno. En razón de este reconocimiento se relacionaran con el Estado y con la sociedad a través de sus representantes.

Ahora bien, para contar con representantes indígenas legitimados, tanto al interior de las organizaciones indígenas como fuera de estas, los Estados deben potenciar y respetar la participación interna de los pueblos indígenas. Además, la participación al interior de las organizaciones indígenas, debe proyectarse en la participación de los pueblos indígenas en el Estado.

Para dar la importancia debida al derecho a la participación, los Estados deben tener en cuenta que este derecho es de naturaleza mediadora ya que permite a los pueblos indígenas el ejercicio de otros derechos, como la identidad, el derecho a la autodeterminación, el derecho al territorio, el derecho a la educación y a cultura; en aras

del respeto por la diversidad cultural. Más aún si estos pueblos se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Pero todos estos referentes requieren de una condición importante: que el Estado debe respetar la concepción que tienen los indígenas sobre el derecho a la participación.

En el caso de los indígenas que forman parte de esta investigación sus opiniones van en la línea de los presupuestos de la ética política y el derecho internacional, pero con las siguientes variantes:

- Los indígenas no solo son conscientes y respetuosos de la diversidad cultural peruana, sino que, además, se han esforzado por participar en la gestión del Estado a través de sus representantes y reconocen la importancia del derecho a la participación por ser un derecho mediador de otros. Pero manifestaron su interés de participar directamente en la toma de decisiones, a través del sufragio directo, cuando se trate de decisiones que afecten a sus territorios y recursos naturales.
- Por otro lado, excepto las medidas adoptadas por el Gobierno Militar de Juan Velazco Alvarado, los indígenas no hacen referencia a ninguna medida o mecanismo adoptado por el Estado destinado a fortalecer y respetar la participación interna de los pueblos indígenas. Asimismo, demandan a las instancias estatales el respeto de las decisiones que se adoptan al interior de las comunidades y organizaciones indígenas.
- De todas las demandas indígenas, consideramos que la primordial, sin menospreciar las demás, es que el Estado incorpore las características propias de la participación indígena en los mecanismos de participación estatales.

La última arista de esta confrontación dialéctica es el Estado Peruano. Hay que reconocer que la Constitución Peruana ha recogido en algunos de sus artículos normas a favor del reconocimiento y el respeto de la diversidad cultural. Asimismo, algunos gobiernos han creado instituciones estatales destinadas a proteger los derechos de los pueblos indígenas y han promulgado normas como la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, la Ley que establece el Régimen de Protección de los Conocimientos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, la Ley para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto

inicial, entre otras normas. O iniciativas como Presupuesto Participativo para niños y niñas de la Provincia de Condorcanqui, la Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas. A las antes mencionadas, se suman las sentencias del Tribunal Constitucional que ha desarrollado jurisprudencia a favor de los derechos de los pueblos indígenas. De todos modos, el mismo Tribunal Constitucional sostuvo en una de sus sentencias (STC N° 1126-2011) que, el Estado no ha implementado o protegido eficazmente las políticas y derechos de índole multicultural, citando como ejemplo la falta de implementación del Convenio 169 de la OIT. Además, de acuerdo con la información empírica, los actores de esta investigación consideran que el Estado Peruano no la logrado que haya un respeto real por la diversidad cultural peruana. Por el contrario desconfían del Estado. En cuanto al diálogo intercultural, este se encuentra aún en una etapa inicial.

De las demandas formuladas por los indígenas, se desprende que el Estado no ha adoptado medidas efectivas destinadas a potenciar la participación interna. Tampoco se aprecia que haya un respeto por las decisiones que se adoptan al interior de las organizaciones y comunidades indígenas y la concepción estatal del derecho a la participación dista mucho de la concepción indígena del derecho a la participación. Según los indígenas, ellos no perciben los esfuerzos del Estado por entender la concepción que tienen los pueblos indígenas sobre el ejercicio del derecho a la participación.

Recomendaciones.

A fin de afrontar las carencias señaladas en el nivel fáctico de las conclusiones, y teniendo como referencia el nivel normativo, nos parece oportuno formular una serie de recomendaciones para la acción político-jurídica.

Con el objetivo de sensibilizar a la población peruana sobre el conocimiento de la realidad de los pueblos indígenas, sería pertinente que en colegios y universidades del Perú se propague la enseñanza de las lenguas indígenas, pero con objetivos y dinámicas diferentes a la enseñanza de las mismas lenguas en zonas bilingües.

Ante las desventajas que tiene la Asamblea, los problemas por los cuales atraviesan las organizaciones indígenas representativas y la opinión negativa sobre los dirigentes comunales, y tomando como referencia las opiniones de los entrevistados indígenas respecto a la unidad de las organizaciones representativas, consideramos que sería pertinente la creación de una organización indígena de competencia nacional, que tenga soberanía compartida con las comunidades indígenas para temas comunes. Esta organización podría desempeñarse como mediadora ante los problemas que afectan a las comunidades y organizaciones indígenas de carácter local o regional e incluso ante problemas entre comunidades indígenas y estructuras del Estado.

Por ejemplo, la referida organización podría ser competente para resolver situaciones conflictivas en las cuales la Asamblea de una comunidad, basada en su autonomía comunal, acuerda conceder permiso de ingreso a una empresa extractiva, situación que afecta a su propia comunidad y, en algunos casos, también repercute negativamente en otras comunidades. O, cuando el Jefe de la Comunidad o el representante de la organización desacatan los acuerdos adoptados en la Asamblea. O ante las circunstancias externas, como factores geográficos o económicos, que impide que los acuerdos de las comunidades lleguen a las organizaciones indígenas. Otro tipo de problemas que podría ser encauzado por esta organización nacional, sería cuando las autoridades estatales hacen caso omiso o no brindan una adecuada atención a los acuerdos adoptados por la Asamblea. En esta situación, la organización indígena nacional debería negociar con el Estado a fin de encontrar vías que permitan, cuando sea pertinente, la pronta atención de las demandas indígenas.

Sin restar importancia a la atención de los problemas antes planteados, creemos que otra de las funciones de esta organización debería ser fortalecer los canales de participación y comunicación entre las organizaciones de índole regional o local y las comunidades.

Sería pertinente que las comunidades indígenas se organicen entre ellas a fin de presentar proyectos conjuntos que beneficien a más de una comunidad. Para la elaboración de estos proyectos se requiere que los municipios brinden información adecuada sobre la viabilidad y prioridad de los proyectos. Asimismo, la preparación de los proyectos debería estar a cargo de los indígenas, bajo la asesoría del personal municipal, y para ser

presentados en el presupuesto participativo deberían contar con la aprobación de las asambleas de las comunidades que forman parte de estos proyectos.

Por otro lado, a fin de mejorar la participación de los indígenas en el proceso participativo, los responsables de la organización de este proceso deberían incorporar en la fase de concertación, es decir, en los talleres o asambleas descentralizadas, elementos de las Asambleas Comunales, para lo cual podrían contar con el apoyo de un Jefe Comunal.

Es también necesario mejorar el monto asignado al presupuesto participativo. A fin de solucionar este problema, puede ser conveniente asumir el criterio manifestado por una autoridad que propone que se distribuya el canon minero de forma tal que se beneficie directamente a las comunidades. Una postura similar a la referida por nuestro entrevistado es sostenida por Arellano: “es preferible promover una reforma que mejore la redistribución dentro de las regiones productoras y que incluya otros elementos que ayuden a mejorar el uso de esas transferencias” (2012, p.548); coincidimos con la propuesta. Sin embargo, consideramos que un porcentaje del dinero que proviene del canon minero debe incorporarse al presupuesto participativo, a fin de que sea reservado exclusivamente a proyectos a favor de las comunidades.

Además, los talleres de trabajo o asambleas descentralizadas deberían de realizarse en las comunidades indígenas. Los indígenas fundamentan esta demanda en lo siguiente: hay comunidades que se encuentran geográficamente muy alejadas y no pueden participar en el presupuesto participativo; la intervención de los Jefes de las Comunidades es muy restringida. Tomando en consideración la realidad geográfica, sumado al costo que este pedido implica, consideramos que es difícil atender esta demanda. Sin embargo, podrían habilitarse algunas acciones remediales: a) En el caso de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui, según documentación proporcionada por el Sub Gerente Presupuesto Participativo, sí se realizan asambleas descentralizadas, pero como se aprecia de los Reglamentos del Presupuesto Participativo 2011 y 2012, las asambleas descentralizadas se llevan a cabo en las mismas comunidades. Tal vez, sería conveniente rotar las sedes de las asambleas descentralizadas. b) En los casos de las Municipalidades Provincial de Coronel Portillo y Distrital de Yarinacocha, cada municipio debería implementar por lo menos un taller descentralizado o una asamblea descentralizada anual en una comunidad o en su defecto en un asentamiento humano intercultural.

Teniendo en cuenta que la participación externa de los pueblos indígenas se lleva a cabo en dos ámbitos, uno de ellos, corresponde a la participación de los indígenas en la gestión del Estado pero las reuniones se llevan a cabo al interior de las comunidades, como es el caso del presupuesto participativo. En este supuesto, la reunión participativa debe realizarse de acuerdo con las normas comunales. El segundo, es cuando las reuniones se realizan al exterior de las comunidades. En estas situaciones, las normas que regulen el proceso participativo deberían de contener elementos propios de la participación comunal.

Cuando se trate de una decisión que regule aspectos relevantes para los pueblos indígenas, el proceso de consulta debe estar compuesto de dos etapas. La primera es la etapa de negociación del tema materia de consulta, en la cual deben participar el Estado y las organizaciones indígenas. Una vez que ambas partes, Estado y representantes de los pueblos indígenas, lleguen a un acuerdo, quienes deben adoptar la decisión final son los indígenas. Para eso podría convocarse a un proceso por el cual los indígenas deben otorgar su consentimiento o no, a través del sufragio.

El Estado, en coordinación con los pueblos indígenas, debe implementar políticas públicas destinadas a incentivar actividades productivas que involucren a los pueblos indígenas. Existen algunos ejemplos de estas actividades, tales como el Proyecto de Fortalecimiento, Desarrollo de las Capacidades y Asistencia Técnica a los Productores de Cacao en las Comunidades Indígenas del Distrito de El Cenepa. Convenio celebrado entre la Gerencia Sub Regional de Condorcanqui y Municipalidad Distrital de El Cenepa. Este proyecto además de ser una fuente de ingresos económicos para los indígenas, también permite el ejercicio de su derecho a la participación política.

Si bien las opiniones de los pueblos indígenas sobre la instalación de empresas extractivas en sus territorios están divididas y no hay un rechazo total a la instalación de estas empresas, sería pertinente conocer las razones por las que los pueblos indígenas para discernir si están en sí conformes con la instalación de las empresas extractivas o es que optan por esta alternativa porque no existe otra. Asimismo, sería conveniente que el Estado y las empresas en un proceso de diálogo transparente y con la intervención de las organizaciones indígenas, informen a los pueblos indígenas si la instalación de las empresas extractivas respetará su concepción de desarrollo y su identidad.

El Estado Peruano debe adoptar medidas destinadas a reorientar las instituciones jurídicas que afecten a los pueblos indígenas, en el marco del enfoque intercultural, a fin de evitar conflictos y lograr la armonía de una sociedad multicultural y respetuosa de las diferencias.

Investigaciones complementarias.

La realización de esta investigación nos ha ido mostrando pistas posibles para otras investigaciones que la prolonguen en algunos de sus aspectos. Hacemos a este respecto un par de sugerencias en breve apunte:

Creemos que debería profundizarse la investigación sobre los motivos por los cuales los indígenas que participan en los procesos de presupuesto participativo no están conformes con los resultados, a fin de brindar una adecuada atención a este problema, pues sería lamentable perder los avances logrados por las organizaciones indígenas y algunas municipalidades -como el considerable porcentaje de organizaciones indígenas que participan en estos procesos y la presencia de los indígenas en los comités de vigilancia de los presupuestos participativo-.

Sería pertinente realizar un estudio a fin de conocer la realidad de la participación de los pueblos indígenas peruanos en el ámbito internacional.

El recorrido que realizado en esta investigación nos ha mostrado una temática compleja, en la que la ética política y la normatividad jurídica en torno al derecho a la participación de los pueblos indígenas eran confrontadas con una realidad muy concreta: la de los pueblos indígenas amazónicos del Perú. A nosotros el proceso nos ha servido para sensibilizarnos e identificarnos aún más con ella; para ponernos, además, en enriquecedor contacto con personas concretas comprometidas firmemente con este derecho. Nuestra confianza está en que lo que hemos recibido de ellas retorne de algún modo a ellas, retorne a los pueblos indígenas, precisamente a través de este trabajo, de forma tal que pueda servir para estimular un derecho tan importante que se confronta con diversas fragilizaciones.

CONCLUSIONS AND PERSPECTIVES

Having described the basis and the findings of the study in the different chapters, it is now necessary to make some final considerations in order to bring these reflections to a close. In order to do so, this section is divided into three parts. The first part, which is the longest, will offer the conclusions from both the normative (related to political ethics and Law) and practical (connected to the empirical dimension of the research) perspectives of the research; we shall also consider the relationship between these two perspectives. In the second part, we offer various recommendations for socio-political initiatives that, we believe, come as a result of these conclusions. In the final part, which is very brief, we will point to future studies that could complement the one carried out here.

Conclusions

1. Normative conclusions

As we could see in Chapter 1, from the perspective of political ethics, the right of indigenous peoples to political participation is affirmed, given that it is obligatory to acknowledge and protect the existence of cultural-group differences that do not contradict human rights but rather express concrete inculturations of them. These differences can only be maintained and strengthened when their exercise is public and the necessary conditions and protections exist, which means the acknowledgement of the right to political participation, both within the communities and in the framework of the State in which they live. We consider that the most adequate perspective to maintain and protect indigenous cultural differences is intercultural citizenship which will make a specific impact in the form of participation.

From the international, juridical point of view, the right of indigenous peoples to participation is stated in the Covenant No. 169 of the ILO and in the United Nations' Declaration on Indigenous Peoples. This international juridical perspective is supported by the jurisprudence of the International Court of Human Rights and some statements made by the United Nations' Committee of Human Rights.

In terms of Peruvian national law, the right in question is protected *implicitly* in the general law on the Right to Participation. *Explicitly*, indigenous peoples' right to participation is contemplated in the Peruvian Constitution the Law of Native Communities and Agrarian Development, the norms that regulate the functioning of the dialogue tables, the norms that regulate the functioning of INDEPA, the Law for Intercultural Bilingual Education and the Law of Prior Consultation and its regulations. In parallel with the international level, the Peruvian Constitutional Tribunal has made its own contribution via jurisprudence in the development and protection of this right.

As a result of all of this, we can say that the philosophical reflection, as it has been exposed here, and the international juridical system are complementary. If we compare that philosophical reflection and the international juridical framework with the Peruvian juridical framework, there is a partial conflict in terms of the internal acknowledgement of this law. It is true that, as the Constitutional Tribunal states: "the Constitution of 1993 has recognised the human being as a member of a multicultural and poly-ethnic State", acknowledging Peru's cultural diversity in this way. It is an acknowledgement that can also be seen in other norms. Nevertheless, according to the tribunal, Peru has not fulfilled the implementation of the ILO's Covenant No. 169, despite the fact that the Peruvian Government signed the Covenant over 20 years ago. As is now clear, the Peruvian State, despite some progress, has not managed to create the necessary conditions for the harmonious participation of indigenous peoples in the administration of the State. Yet this statement leads us to formulate some practical conclusions which the empirical dimension of our research leads to.

2. Empirical Conclusions

Indigenous peoples protect their identity, respect, and demand respect for their culture, customs, environment and resources, but are not opposed to development and accept the changes that are favourable to them. In this sense, for indigenous people the defense of their territories and resources is a priority. Yet this priority is not just of a cultural nature; rather, it is also vital for their survival.

Identity makes indigenous people political subjects of participation. This identity includes both the indigenous and Peruvian realities – despite the fact that there is discrimination against them – and consequently they are open to participation in the State.

The actors acknowledge that participation mechanisms do exist, whether they are implemented by the State or whether they are achieved thanks to the initiatives and efforts of the indigenous people themselves and their organisations. Consequently, they acknowledge that the application of the participatory mechanisms by the State has considerable limitations in terms of their efficiency and quality.

The opinion of indigenous people of their communities and the Leaders of their Communities is highly positive and they show a great sense of pride. On the other hand, the conception they have of their representative organisations and leaders is not favourable and therefore they consider that they should be restructured. In this context, beyond the existence of difficulties, participation within the communities is effective and indigenous people trust in the efficiency of the mechanisms employed, demanding their protection and asking the State to respect and acknowledge them.

Participation within indigenous organisations is fragile but indigenous people have shown interest in reaching a high degree of participation within them and have sought possible solutions to the problem of internal divisions. This is due to the fact that they acknowledge the important role that this type of organization has had in the relationship between the State and indigenous peoples.

The Communal Assembly is considered to be an efficient mechanism of participation. This body comes from a type of “cultural importation” of the formal model of political participation imposed by the State but then, in practice, both the Assembly and the Leader of the Community have acquired their own cultural identity which goes beyond the formal model that has been imposed. This is due to the fact that they have characteristics that are inherent to indigenous reality, such as the influence of clans in the dynamic of the Assembly, trust in what people say, the oral nature, and the legitimacy of the communal authorities.

In the same way, indigenous peoples, as collective subjects of self-government, have been active in promoting the internal and equal participation of their members. This is reflected in the participation of young people and women in the Communal Assemblies. During the course of this study, we have not found any restrictions or legal demands that go against human rights and limit the exercise of the right to political participation for members of indigenous communities, although the participatory practices have shown limitations. In the same way we did not find any questioning referring of the juridical category of the citizen that limits or conditions the exercise of the right to participation, both internally and externally.

The intervention of indigenous peoples in the process of participative budgeting reflects the interest that indigenous people have in participating in the public management of the State. Unfortunately, despite the efforts carried out by the communities and indigenous organisations to intervene in this process, their participation does not seem to have had favourable outcomes for their communities.

Indigenous people question the educational programmes imposed by the State because they are not elaborated on the basis of the contributions of the community leaders, the elders, or the indigenous leaders. Despite these criticisms, indigenous people participate to a small extent in the National Plan for Intercultural Bilingual Education. For this reason, they demand that the Regional Government implements the necessary channels to permit the direct participation of indigenous organisations and communities in decision-making processes in Intercultural Bilingual Education.

Despite the fact that the participatory budget is a mechanism of recent creation in an old State institution – the municipalities – and that Intercultural Bilingual Education is a plan that has been implemented for over 40 years and is organised, amongst other organisms, by the Regional Governments that are State bodies of recent creation, it is evident that: indigenous people are interested in participating both in the processes of participatory budget-making as well as in the Intercultural Bilingual Education Plan which is headed by the Regional Governments; and that there are signs of indigenous participation in both spheres.

Despite the interest of a sector of State authorities and the disposition of the indigenous representatives to make the participation of indigenous peoples effective at the national level, a true participation of indigenous peoples in the public administration of the State has not been achieved. For this reason, the discontent and rejection of indigenous peoples towards the central government persists.

In general, among the actors studied here, there is a greater concern over external participation, but it has also been found that the external participation will only be legitimate and adequate when it is a continuation of an authentic, internal participation of all of the members of the communities; and when the State recognises the right to participation in its internal dimension, as the indigenous peoples understand it.

The aspects that were a source of debate in relation to the external mechanisms of participation were considered positive in the internal mechanisms of participation. For example:

- They disagreed with the norms that regulate the functioning of State participation mechanisms, because they were designed without the intervention of indigenous people and they are not adapted to the reality of indigenous peoples. On the other hand, they legitimise the Statute and Regulations of their respective communities because the norms in question were passed by a Communal Assembly. At the same time, they qualify this body as a mechanism in itself which is guided by the principle of immediacy, offering solutions to the internal problems within the community and allowing them to express themselves in their own language.
- The absence of the characteristics of the mechanisms of indigenous participation such as: trust, dialogue, ample spaces for deliberation, immediacy, consensus and oral agreements are seen as disadvantages of the State participation mechanisms.

3. The relationship between the normative and the empirical conclusions.

Indigenous people have become aware of the importance and value of practising participation at the different levels of government. Therefore, we can argue that indigenous peoples are conscious that their effective participation in the management of the Peruvian State is an indispensable condition for their development, and in that sense, also for that of the entire country. This leads us to conclude that the participation of indigenous peoples is framed within the Republican perspective of participation, using the language of Western

political culture, albeit with a very notable relevance of the collective cultural identity. We consider that the Peruvian State is obliged to respond adequately to this expectation.

The differences between the State conception and the indigenous conception of participation have a negative effect when indigenous people intervene in the mechanisms of participation implemented by the State. An example of this is the withdrawal of representatives of indigenous peoples in the process of elaboration of the proposal for the Regulations of the Law of Prior Consultation.

Despite the fact that indigenous people acknowledge the achievements in the exercise of the right to political participation in the institutionalised public space, they consider that their participation is not effective. In the same way, if indigenous people as actors of the Peruvian society do not really participate in the respective processes, there is an increased risk that the State's good intentions in relation to these peoples do not become a reality.

This is due to the fact that the right to effective participation of indigenous people in the administration of the State also depends on the different conditions that arise both from the culture of the indigenous peoples as well as from State decisions, and from the frequent incongruence between both sources due to fundamental differences. Consequently, and referring to the results of this study, we place in two groups the aspects that should be improved in order to achieve an effective participation of indigenous peoples: conditions and suppositions.

3.1. Conditions that affect the right of indigenous peoples to the exercise of the right to participation.

The conditions that affect the right to participation are divided into subjective, in which the will of human agents – normally political agents – mediates, and objective, because there are no express intentions.

3.1.1. Objective conditions.

The objective conditions that we have identified are:

The composition, structure, and location of the communities facilitates that the mechanisms of internal participation are direct and immediate, and are based on the principle of oral communication.

The geographical conditions have contributed to the consuetudinary norms taking priority over the State norms, despite the acknowledgement and fulfilment of the state norms by indigenous people. On the other hand, the climate conditions, including natural disasters – earthquakes, floods, etc. – have a negative impact on the exercise of internal participation, given that they make it difficult to move the agreements adopted in communities to the State or to representative indigenous organisations. This negative influence can also be seen in the external dimension of indigenous participation, because it make the movement of indigenous people to the places where the participatory meetings are being carried out more difficult and costly.

In the same way, the financial situation faced by indigenous peoples can be considered on the one hand as a disadvantage but, in terms of political participation, it has served to dynamise the interest of indigenous people in participating in the public management of the State.

3.1.2. Subjective Indigenous Conditions that Favour the Exercise of the Right to Participation

Despite being discriminated by a sector of the Peruvian population, indigenous people acknowledge and accept Peru as a multi-cultural and poly-ethnic State. As a result, indigenous people have a complex identity in terms of their public identity: they feel both indigenous and Peruvian, giving each identity a political meaning. This condition favours political participation, to the extent that indigenous people as Peruvians show an interest and commitment in participating in the management of the State. Nevertheless, the articulation of the two identities has been fraught with problems, both for indigenous people and for the State. Beyond this specific issue, indigenous people conceive participation, both internal and external, as both a duty and a right, giving greater weight to the former.

With regard to their public indigenous identity, indigenous peoples have the Communal Assembly as a reference point for political participation. However, when they

exercise their right to participation beyond the space of the community, the absence of the characteristics of communal participation creates situations of tension, because this situation distorts the concept they have of political participation. This situation of tension generally has a negative repercussion on indigenous peoples.

3.1.3. Subjective conditions of the State that favour the exercise of the right to participation

The responsible exercise of public management by some authorities facilitates the participation of indigenous peoples. During this study we have had interviews with some authorities who are aware of the importance of the participation of indigenous peoples in the management of the State.

3.1.4. Subjective conditions of indigenous peoples that make the exercise of the right to participation difficult

Although the indigenous cultural identity is denser for indigenous people than the Peruvian one, within communities there is tension and confusion over the presence of different cultural visions, western and indigenous, a situation that has a negative repercussion on the right to participation.

Consequently, and despite feeling Peruvian, indigenous people feel discriminated by a sector of Peruvian society, forgotten by the state authorities, and are concerned that the State does not respect their cultural autonomy. As a result, they do not trust the State.

On the other hand, the lack of coordination between indigenous communities and organisations has weakened the participation of indigenous peoples as collective subjects.

3.1.5. Subjective conditions of the State that make the exercise of the right to participation difficult

A large part of Peruvian society does not consider Peru to be a multi-cultural State, composed of societies that have equal rights. As a result, many Peruvians, including many civil servants, are unaware of the situation of indigenous peoples and discriminate the indigenous population. In the same way, the authorities do not call on indigenous people to solve their problems. Furthermore, the State has not made an effort to understand and

respect the conception indigenous people have of political participation nor has it shown a real interest in generating participatory spaces for indigenous people.

It is also worth taking into account political interferences in participative processes that have a negative impact on indigenous peoples and the deficiency of the State's administrative apparatus that affects the quality of the fulfilment of the commitments with indigenous peoples. Mention must also be made of the country's political and economic situation, due to Peru's economic development with foreign influence.

3.2. Conditions that make the effective participation of indigenous peoples in the public management of the State possible.

The empirical conclusions and the conditions that affect the right to participation lead us to identify the conditions necessary for the exercise of this right. These conditions are based on indigenous peoples' conception of political participation. Therefore, first of all it is necessary to highlight the conditions within the Communal Assembly that make it considered to be a mechanism of "effective participation".

The trust that exists between those who integrate the Communal Assembly allows indigenous people to express orally, freely, and safely their ideas and suggestions, whether they are for or against, positive or negative. This trust linked to the physical closeness between the members of the community contributes to the existence of broad spaces for deliberation in which youngsters, adults, elderly people, men, and women participate. What makes these conditions work in practice is the fact that indigenous people can use their own language.

The reasons highlighted above offer a basis for giving more importance to the oral nature of the Communal Assemblies. Consequently, dialogue is the necessary means to reach a consensus.

These conditions are not limited to strengthening the solidarity and reciprocity between the members of the Communal Assembly, but rather have a positive impact in benefit of the community. In view of the favourable circumstances and despite the difficulties described in this study, the members of the community expressed their conformity and satisfaction with the Communal Assemblies. This is in line with the

observations in normative terms, given that for indigenous peoples there is a very fine line between public and private space.

As well as the conditions mentioned above and according to the interest and efforts made by indigenous people to participate in the management of the State, the actors of this study consider that when the State implements participatory mechanisms it should take into account the following:

When designing the mechanisms, it is necessary that they are based on respect for indigenous peoples, respecting indigenous territory and autonomy. At the same time, when it is relevant, they should be orientated towards achieving substantial improvements in favour of indigenous peoples. As a result of these observations and based on the “complex identity of indigenous people” these mechanisms should include some characteristics of communal participation, such as broad spaces of deliberation and the participation of young people.

The implementation stage should be based on intercultural dialogue and emphasise information and the training of indigenous people.

A necessary condition for the effectiveness of the mechanisms is that the representatives of the indigenous peoples and the State participate in the design of these mechanisms. When representatives of the State participate in the design and implementation of participatory mechanisms, they should be aware of and sensitive to the situation of indigenous peoples.

3.3. Conflict over the indigenous conception and the State conception of political participation imposed on indigenous peoples

With regard to the *conditions*, the conflict arises because the communal participatory mechanisms are assumed by indigenous people as their own and they correspond to their reality. On the other hand, the State mechanisms are general in nature and consequently do not correspond to the idiosyncrasy of the indigenous peoples. Furthermore, the basic characteristics of the State mechanisms such as formality, the primacy of documents over reality, rigid and in some cases very technical procedures, and very short timespans, go against the conception that indigenous people have of

participation. This incompatibility can be resolved via intercultural dialogue and the “real” intervention of indigenous representatives in the elaboration of the mechanisms.

Beyond this surmountable incompatibility, there is also a conflict in the *subjective conditions of the State* that make the right to participation difficult. These conditions can be summarized in a lack of knowledge of indigenous reality, a lack of sensitivity towards the indigenous problem, a lack of respect for indigenous rights, particularly the rights to cultural identity and territory, but above all the greater weight of the country’s political and economic interests, due to Peru’s economic development with external influences.

In the face of this situation, we consider that the State should look for solutions based first of all on the acknowledgement made by Peru’s Constitutional Tribunal, that is to say, thinking of Peru as a multicultural and pluri-ethnic State. Another reference point is the Covenant 169 and the Declaration of Indigenous Peoples, the latter of which has been acknowledged by the Constitutional Tribunal as a code of conduct. A third reference point is the Declaration of the Rights of Indigenous Peoples, drawn up by the United Nations in 2006. And finally, the principles of well-founded political ethics and in accordance with the demands of human rights.

Despite the fact that the high proportion of undocumented indigenous people is considered to be a challenge to indigenous peoples’ right to participation in its external dimension, in the course of this study we did not find information that could allow us to formulate an opinion on this matter.

We end this section of conclusions by pointing out a limitation in our work. One of the initial aims was to analyse the participation of indigenous peoples at the international level. Unfortunately we have not been able to fulfil this aim because the interviewees, particularly the indigenous people, have not offered sufficient information. A probable hypothesis is that it is a level of participation that is currently beyond their reach.

3.4. Dialectic confrontation between the normative references – between political ethics and law – and what happens and is thought in terms of the right to participation of indigenous peoples.

As we could appreciate in Chapter 1, political ethics and international frameworks agree that the necessary references for the exercise of the right to political participation are: starting from a respect for cultural diversity and being orientated to carrying out an intercultural dialogue. Both society in general and indigenous peoples should participate in this dialogue. With this aim in mind, the indigenous peoples should be considered to be collective subjects of self-determination and self-government. According to this acknowledgement they should relate to the State and society via their representatives.

Now, to count on indigenous representatives who are legitimised, both within and outside the indigenous organisations, States must develop and respect the internal participation of indigenous peoples. Furthermore, the participation in indigenous organization should project itself in the participation of indigenous peoples in the State.

In order to give the right to participation the importance it deserves, State should take into account that this right is of a mediating nature given that it allows indigenous peoples to exercise other rights, such as the right to identity, the right to self-determination, the right to territory, the right to education and culture; all in the name of respect for cultural diversity.

But all of these reference points require one important condition: that the State respects the conception that indigenous people have of the right to participation.

In the case of the indigenous people who form part of this study their opinions are in accordance with the suggestions of political ethics and international law, albeit with the following variations:

- Indigenous people are not only aware of and respectful of Peru's cultural diversity but they have also made efforts to participate in the management of the State via their representatives and acknowledge the importance of the right to participation given that it is a right that mediates others. Yet they showed interest in participating directly in decision-making processes, via direct suffrage, when the decisions affect their territories and natural resources.
- On the other hand, apart from the measures adopted by the Military Government of Juan Velasco Alvarado, indigenous people do not refer to any other measure or

mechanism adopted by the State aimed to strengthen and respect the internal participation of indigenous peoples. In the same way, they demand of the State institutions respect for the decisions that are taken within indigenous communities and organisations.

- Of all of the indigenous demands, we consider that the key one, without undermining the others, is that the State incorporates the characteristics of indigenous participation in its mechanisms of participation.

The last element of this confrontation is the Peruvian State. We must acknowledge that the Peruvian Constitution has included in some of its articles norms that are in favour of the acknowledgement and respect for cultural diversity. In the same way, some governments have created State institutions with the aim of protecting indigenous peoples' rights and created norms such as the Law for Bilingual Intercultural Education, the Law that established the Regime of Protection of the Knowledge of Indigenous Peoples Related to Biological Resources, the Law for the Protection of Indigenous or Native Peoples in a Situation of Isolation and in a Situation of Initial Contact, amongst others. There are also initiatives such as the Participative Budget for boys and girls of the Province of Condorcanqui and the National Strategy for the Health of Indigenous Peoples.

As well as all of the aforementioned norms, it is also important to highlight the sentences of the Constitutional Tribunal that has developed jurisprudence in favour of the rights of indigenous peoples. In any case, the same Constitutional Tribunal stated in one of its sentences (STC N° 1126-2011) that the State has not implemented or efficiently protected the policies and rights of a multi-cultural nature, citing as an example the lack of implementation of the ILO's Convention 169. Furthermore, according to the empirical information, the actors of this study consider that the Peruvian State has not achieved a real respect for Peru's cultural diversity. On the contrary, they do not trust the State. With regard to intercultural dialogue, this is still at an initial phase.

Of the demands made by the indigenous people, it can be seen that the State has not adopted effective measures to promote their internal participation. Likewise, there is no respect for the decisions adopted within indigenous organisations and communities and the State conception of the right to participation is very different from the indigenous

conception of the right to participation. According to the indigenous people, they do not perceive efforts on the part of the State to understand the conception that they have of the exercise of the right to participation.

Recommendations.

In order to deal with the shortcomings pointed out on an empirical level in the conclusions, and taking into account the normative level, it seems appropriate to formulate a series of recommendations for political-judicial action.

With the aim of making the Peruvian population aware of the situation of indigenous peoples, it would be important that in the schools and universities of Peru teaching of indigenous languages was promoted, but with different objectives and dynamics from the teaching of the same languages in bilingual areas.

Faced with the disadvantages of the Assembly, the problems which the representative indigenous organisations are going through, and the negative opinion of communal leaders, and taking as a reference point the opinions of indigenous interviewees we believe that it would be important to create an indigenous organisation at the national level, with shared sovereignty with indigenous communities for common issues. This organisation could operate as a mediator of the problems that affect indigenous communities and organisations that are local or regional in nature and even in the face of problems between indigenous communities and structures of the State.

For example, this organisation could have the faculty to resolve conflictive situations in which the Assembly of a community, based on its communal autonomy, agrees to give permission for an extractive company to enter the community, a situation which affects the community itself or, in some cases, also has a negative impact on other communities. Or, when the leader of the community or the representative of the organisation does not follow the agreements adopted in the Assembly. Or in the face of external circumstances, such as geographical or economic factors, which stops the agreements from the communities reaching the indigenous organisations. Another type of problem that could be dealt with by this national organisation would be when the State

authorities omit or do not offer sufficient attention to the agreements adopted by the State. In this situation, the national indigenous organisation should negotiate with the State in order to find mechanisms that permit, when it is relevant, swift attention to indigenous demands.

Without undermining the importance of attending to the problems mentioned above we believe that another of the functions of this organisation should be strengthening the channels of participation and communication between the regional or local organisations and the communities.

It would be important for the indigenous communities to organise together in order to present joint projects that benefit more than one community. In order to elaborate these projects, it is necessary that the municipalities offer adequate information about the viability and priority of the projects. In the same way, the preparation of projects should be under the leadership of the indigenous people, with the help of municipal civil servants and in order to be presented in the participative budget process, they should have the approval of the Assemblies of the communities that form part of these projects.

On the other hand, in order to improve the participation of indigenous people in the participative process, those in charge of the organisation of this process should incorporate in the agreement phase, that is to say in the workshops or decentralised assemblies, elements of the Communal Assemblies, for which they could count on the support of a Communal Leader.

It is also necessary to improve the resources assigned to the participative budget. In order to solve this problem, it could be convenient to assume the criteria suggested by an authority figure who proposed that the mining canon should be distributed in such a way that it benefits the communities directly. A similar vision to that referred to by our interviewee is held by Arellano: “it is preferable to promote a reform that improves redistribution within the producing regions and which includes other elements that help to improve the use of these transfers” (2012, p.548 own translation); we agree with this proposal. However, we consider that a percentage of the money that comes from the mining canon should be included in the participative budget, so that it can be reserved exclusively for projects in favour of the communities.

Furthermore, the workshops or decentralised assemblies should be carried out within the indigenous communities. Indigenous people base this demand on the following: there are communities which are very isolated geographically and cannot participate in the participative budget; in these cases, the intervention of the Community Leaders is very restricted. Taking into account the geographical situation, as well as the cost that this involves, we consider that it is difficult to meet this demand. However, some remedial actions could be implemented: a) In the case of the Provincial Municipality of Condorcanqui, according to documents offered by the Deputy Administrator of the Participative Budget, decentralised assemblies do take place, but as can be seen in the Regulations of the Participatory Budget of 2011 and 2012, the decentralised assemblies take place in the communities themselves. Perhaps it would be a good idea to rotate the location of the decentralised assemblies. b) In the cases of the Provincial Municipality of Coronel Portillo and the District Municipality of Yarinacocha, each municipality must implement at least one annual decentralised workshop or assembly in a community or if not in an intercultural human settlement.

Taking into account that the external participation of indigenous peoples takes place in two spheres, one of them corresponds to the participation of indigenous people in the administration of the State but the meetings take place within the communities, such as is the case with the participative budget. In this case, the participatory reunion should be carried out according to the communal norms. The second sphere is when the meetings are carried out outside the communities. In these situations, the norms that regulate the participative process should contain distinctive elements of communal participation.

When the decision regulates aspects that are relevant for indigenous peoples, the process of consultation should be composed of two stages. The first is the stage of negotiation of the issue that is object of consultation, in which both the State and indigenous organisations should participate. Once both sides, the State and representatives of indigenous peoples, have reached an agreement, the indigenous people should adopt the final decision. For this aim, a process could be called in which indigenous people should give their consent or vote.

The State, in coordination with the indigenous peoples, should implement policies designed to promote productive activities that involve indigenous peoples. There are some

examples of these activities, such as the Project of Strengthening, Capacity-Building and Technical Assistance for Cocoa producers in the Indigenous Communities of the District of El Cenepa, with an agreement between the Sub-Regional Authorities of Condorcanqui and the District Municipality of El Cenepa. Furthermore, as well as being a source of financial income for the indigenous people, it also allows the exercise of their right to political participation.

Although indigenous peoples are divided over the installation of extractive companies in their territories and there is no total rejection of these companies, it would be important to understand the reasoning of indigenous peoples to understand if they are indeed in agreement with the installation of extractive companies or whether they choose this alternative because there is no other one available. In the same way, it would be important for the State and companies to enter into a process of transparent dialogue with the intervention of indigenous organisations, informing the indigenous peoples over whether the installation of extractive companies will respect their conception of development and their identity.

The Peruvian State should adopt measures designed to re-orientate the juridical institutions that affect indigenous peoples, in the framework of an intercultural approach, in order to avoid conflicts and achieve the harmony of a multicultural society which respects difference.

Complementary Studies.

In the course of this study we have found pointers to future research. In the lines below we make a few, brief suggestions in this sense.

We believe that the research on the reasons why indigenous people who participate in processes of participatory budget-making do not agree with the results in order to offer adequate attention to this problem. Indeed, it would be regrettable to lose the achievements made by the indigenous organisations and some municipalities, including the considerable percent of indigenous organisations that participate in these processes and the presence of indigenous people in oversight committees.

It would be important to carry out a study in order to understand the participation of Peruvian indigenous peoples at the international level.

This study has dealt with a complex issue, in which political ethics and juridical norms were confronted with a very concrete reality: that of the Amazonian indigenous peoples in Peru. On a personal level, the process has helped us understand and identify more with this issue as well as to meet with specific people who have a firm commitment to this right. We trust that what they have given us in some way is given back to them, to the indigenous peoples, via this study in such a way that it can stimulate such an important right that nevertheless is prone to several difficulties.

A ne x o s.

Anexo I

Entrevistados en el Pre test

	Cargo	País
Primer Grupo	Pueblo Inga de San Pedro	Colombia
	Organización Defensa Legal Indígena	Guatemala
	Municipalidad Indígena de Chichicastenango	Guatemala
	Pueblo Weenhayek – Orcawueta	Bolivia
	Asociación Aktenamiti	Guatemala
Segundo Grupo	Riosucio Caldas- Consejo de Caldas – CRIDEC	Colombia
	Filiales a la Ecuarrunari de la Sierra Filial a la CONAIE	Ecuador
	Comunidad Indígena de Sabanagrande	Honduras
	Zona Mixteca de Oaxaca	México
	Comunidad Mapuche	Chile
	Comunidad Kriol Región Autónoma del Atlántico Norte	Nicaragua
	Pueblo Maya Canjoval	Guatemala
	Enxet	Paraguay

Elaboración propia.

Anexo II

Guía de Entrevista*.

¿Cuál es su opinión después de los acontecimientos de Bagua?

¿Cuál es la situación de las organizaciones indígenas?

En su condición de indígena, se siente identificado con el Estado Peruano

¿Qué entiende por derecho a la participación de los PPII?

Podría usted comentarme sobre los mecanismos de participación implementados por el Estado Peruano para hacer efectiva la participación de los PPII

¿Cuáles son los mecanismos mediante los cuales los PPII ejercen su derecho a la participación en la gestión pública en relación al Estado?

Cree que las normas fijadas por el Estado respetan o tienen en cuenta el derecho a la participación de los PPII

¿Cuáles son las fortalezas de las organizaciones indígenas?

¿Cómo deberían de participar los indígenas en temas de interés intracomunal?

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de los mecanismos propios?

¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena a nivel municipal?

¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena en el proceso de presupuesto participativo municipal?

¿Qué debería cambiar para mejorar la participación indígena a nivel municipal?

¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena a nivel regional?

¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena en el Educación Intercultural Bilingüe?

¿Qué debería cambiar para mejorar la participación indígena a nivel regional?

¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena a nivel nacional?

Participación en temas de empresas extractivas.

¿Qué debería cambiar para mejorar la participación indígena a nivel nacional?

¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena a nivel internacional?

¿Qué debería cambiar para mejorar la participación indígena a nivel internacional?

¿Está de acuerdo o en desacuerdo con las normas que se aplican a los PPII?

¿Qué requisitos deberían reunir las normas que se aplican a los PPII?

* Esta guía sirvió de referencia para las entrevistas. Las preguntas se aplicaron de acuerdo al tipo de actores de la investigación, sean estos indígenas, autoridades estatales o integrantes de la sociedad civil. Además, puede apreciarse que una de las preguntas está orientada a conocer la opinión de los actores sobre las empresas extractivas, tal como se planificó inicialmente la investigación.

Anexo III

Entrevistados indígenas por grupo étnico.

Región	Ciudad	Grupo étnico				Total indígenas entrevistados por ciudad
		Awuajún	Shipibo	Huambisa	Yanesha	
Amazonas	Nieva	17	-	3	-	20
	El Cenepa	14	-	-	-	14
	Chachapoyas	4	-	-	-	4
Ucayali	Pucallpa	-	13	-	1	14
Total Indígenas entrevistados		35	13	3	1	52

Elaboración propia.

Anexo IV

Clasificación de los entrevistados indígenas.

Región	Ciudad	Grupo			Total indígenas entrevistados por ciudad
		Ciudadano individual	Autoridad institución indígena	Autoridad institución estatal	
Amazonas	Nieva	7	3	10	20
	El Cenepa	6	2	6	14
	Chachapoyas	3	-	1	4
Ucayali	Pucallpa	4	6	4	14
Total Indígenas entrevistados		20	11	21	52

Elaboración propia.

Anexo V

Matriz para la transcripción del audio.

Nombre:
 Código:
 Cargo:
 Lugar: Región: Provincia: Distrito:
 Fecha y hora:
 Particularidades:

Preguntas	Respuesta.
¿Cuál es su opinión después de los acontecimientos de Bagua?	
¿Cuál es la situación de las organizaciones indígenas?	
En su condición de indígena, se siente identificado con el Estado Peruano	
¿Qué entiende por derecho a la participación de los PPII?	
Podría usted comentarme sobre los mecanismos de participación implementados por el Estado Peruano para hacer efectiva la participación de los PPII	
¿Cuáles son los mecanismos mediante los cuales los PPII ejercen su derecho a la participación en la gestión pública en relación al Estado?	
Cree que las normas fijadas por el Estado respetan o tienen en cuenta el derecho a la participación de los PPII	
¿Cuáles son las fortalezas de las organizaciones indígenas?	
¿Cómo deberían de participar los indígenas en temas de interés intracomunal?	
¿Cuáles son las ventajas y desventajas de los mecanismos propios?	
¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena a nivel municipal?	
¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena en el proceso de presupuesto participativo municipal?	
¿Qué debería cambiar para mejorar la participación indígena a nivel municipal?	
¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena a nivel regional?	
¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena en el Educación Intercultural Bilingüe?	
¿Qué debería cambiar para mejorar la participación indígena a nivel regional?	
¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena a nivel nacional?	
Participación en temas de empresas extractivas.	
¿Qué debería cambiar para mejorar la participación indígena a nivel nacional?	

¿Cuál es su opinión sobre la participación indígena a nivel internacional?	
¿Qué debería cambiar para mejorar la participación indígena a nivel internacional?	
¿Está de acuerdo o en desacuerdo con las normas que se aplican a los PPII?	
¿Qué requisitos deberían reunir las normas que se aplican a los PPII?	

Elaboración propia.

Referencias bibliográficas y documentales.

Libros y artículos

ACADEMIA MAYOR DE LA LENGUA QUECHUA (2005), *Diccionario Quechua-Español*, Cusco.

ÅHRÉN, MATTIAS (2010), “Introducción a las disposiciones sobre tierras, territorios y recursos naturales de la Declaración de la Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”, en *Desafío de la Declaración, Historia y Futuro de la Declaración*, Charters, C. y Stavenhagen, R. (Edit.), Copenhague, pp. 210-227

AJANGIZ, R. y BLAS A. (2008), *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*, Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

ALAYZA ALEJANDRA (2007), *No pero Sí: Comunidades y Minería*. Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado en el Perú, Lima, Oxfam.

ALBERO, MAGDALENA (2010), *Internet, jóvenes y participación civicopolítica*, Barcelona, Octaedro.

ALBÓ, XAVIER (2009), “Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú”, La Paz, CIPCA.

ALBOAN, et. al. (2011), *La participación clave: clave del desarrollo*. Bilbao, Investigación Nº 14

ALVAREZ-GAYOU, JUAN (2006), *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*, México, Paidós.

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2009), *Perú: Bagua, seis meses después*, Madrid.

ANAYA, JAMES

- a. ... y GROSSMAN, C. (2003), “El caso Awas Tingni un nuevo hito en el Derecho Internacional de los pueblos indígenas”, en *El caso Awas Tingni contra Nicaragua*, Edit. Felipe Gomez, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, Bilbao. pp. 11-28
- b. (2009), Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Adición: Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los Sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú. A/HRC/12/34/Add.8, 18 de agosto.
- c. (2010), “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la declaración”, en *Desafío de la Declaración, Historia y Futuro de la Declaración*, Charters, C. y Stavenhagen, R. (Edit.), Copenhague, pp. 194-209.

ANGOSTO, LUIS (2010), “Participación y representación indígena en los procesos electorales venezolanos”, en *América Latina Hoy*, 60, 2012, pp. 153-182, Universidad de Salamanca.

APARICIO, MARCO (2006), “El derecho de los pueblos indígenas a la Libre Determinación”, en *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*, Berrando Mikel, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 399-421.

ARELLANO, JAVIER (2013), “Minería y desarrollo: ideas para repensar el canon”, en *Minería y movimientos sociales en el Perú. Instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y*

los territorios, Raphael Hoetmer, Miguel Castro, Mar Daza, José De Echave C. y Clara Ruiz (editores), Lima: Programa Democracia y Transformación Global, pp. 535-550.

AROCA, JAVIER (1991), “Los derechos humanos en la Amazonía de hoy”, en *Amazonía Peruana*, Nº 20, diciembre, Lima, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.

ARROYO, J. y IRIGOYEN, M. (2005), *Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización*, Lima, Care.

ARRUNÁTEGUI, CAROLINA (2010), “Ideología y prensa escrita en el Perú: el caso Bagua”, en *Lexis Revista de Lingüística y Literatura*, Vol. XXXIV (2), pp. 353-368, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

AYALA, CARLOS (1998), “El Derecho a la participación Política de los Pueblos Indígenas”, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/26/dtr/dtr4.pdf> (Última visita 10/01/2013)

BA TIUL, KAJKOJ (2006), “Pueblos Indígenas: Derecho a la educación y a la cultura”, en *Pueblos Indígenas y Derechos Humanos*, Coord. Mikel Berraondo, Bilbao, Instituto de Derechos Humanos.

BALLÓN, FRANCISCO (2002), *Introducción al Derecho de los Pueblos Indígenas*, Lima, Defensoría del Pueblo.

BARCLAY, FREDERICA, ET. AL. (2010), *A chronicle of deception*, Lima, IWGIA

BARROSO, VERÓNICA (2012), TIPNIS “¿Un conflicto ambiental o de territorio?”, en *Revista Letras Verdes*, Nº 11, marzo, p. 112-122, http://www.flacsoandes.org/letrasverdes/images/stories/pdf_revista_11/10_Actualidad_7_TIPNIS_Vernica_Barroso_Mendizbal.pdf (Última visita 31/01/13)

BEBBINGTON, A., SCURRAH, M. y BIELICH, C. (2011), “Un Hito en la Emergencia del Movimiento Indígena: El Caso Río Corrientes”, en *Los movimientos sociales y la política de pobreza en el Perú*, Lima, Instituto Estudios Peruanos, pp. 167-193

BÉJAR, HELENA (2000), *El corazón de la república*, Barcelona, Paidós.

BELAÚNDE L., CORONADO, H. ET. AL. (2005), *Ciudadanía y Cultura Política entre los awajún, ashaninka y shipibo-konibo de la Amazonía Peruana*, Lima, CAAAP.

BENASSI, RICARDO (2009), “Los decretos de la discordia”, en BBC, 08.06.09, http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/06/090606_2237_peru_decretos_rb.shtml?print=1 (Última visita 04/01/13)

BENAVIDES, M.; VALDIVIA, N. Y TORERO, M. (2007), “Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente”, en *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*, Lima, GRADE, pp. 603-655

BROWN, MICHAEL (1984), *Una Paz Incierta, Historia y Cultural de las Comunidades Aguarunas frente al Impacto de la Carretera Marginal*, Lima, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.

CASANTO, RAÚL (1986), “25 Años de experiencia organizativa en la sociedad ashaninka del Perené”, en *Balances Amazónicos*, Iquitos, p. 225-237.

CENTURIÓN, HÉCTOR (1975), *José Faustino Sánchez Carrión. Ministro del Libertador*, Trujillo, Universidad Nacional de Trujillo-Perú.

CEPAL (2006), *Protección Social de Cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Montevideo, trigésimo primer período de sesiones del CEPAL.

CEPLAN (2012), *Guía metodológica para la formulación de Planes de Desarrollo Concertado*, Lima, CEPLAN.

CHIRIF, A.

- a. y GARCÍA P. (2007), *Marcando Territorio Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*, Copenhague, IWGIA.
- b. (2008), “Peruvian Amazon. Indigenous Organisations: challenges and achievements”, en *The theme of this issue of Indigenous Affairs is IWGIA's 40 years of work for indigenous people*. Nuttall M., Vinding D. and Wessendorf, K. Copenhague, IWGIA, p. 37-47.
- c. (2011), *Pueblos Indígenas Amazónicos e Industrias Extractivas*, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, Lima

CLAVERO, BARTOLOMÉ (2012), “Informe sobre el Perú tras la Ley de Consulta”, en <http://clavero.derechosindigenas.org/wp-content/uploads/2012/01/PERU-Est%C3%A1ndaresInternacionales6.pdf> (Última visita 26/01/13)

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (2011), *Lineamientos para una agenda pública en derechos de los pueblos indígenas*, Lima.

COMISIÓN DE INVESTIGACIONES DE POLITAI (2012), “Los efectos de la fragmentación en las organizaciones indígenas y la dinámica política e institucional de la consulta previa en el Perú a un año de su aprobación”, en *Revista POLITAI* N° 5 Año 3. Lima, pp. 157-177.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

- a. Decreto de fecha 4 de abril de 1824, en <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1824013.pdf> (Última visita 13/01/2013)
- b. Resolución Legislativa de fecha 30 de octubre de 1893, en <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1893050.pdf> (Última visita 13/01/2013)
- c. Constitución para la República del Perú promulgada el 18 de enero de 1920. (Última visita 13/01/2013)
- d. 14° Sesión, martes 7 de junio del 2011, en <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/actas/05256D7B00750443052578C40066AB80>

CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA (2013), “Organizaciones sociales completan 9 días de bloqueos internacionales en Arauca”, en <http://www.cric-colombia.org/portal/organizaciones-sociales-completan-9-dias-de-bloqueos-a-multinacionales-petroleras-en-arauca/> (Última visita 31/01/13)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2011), Informe N° 046-2011-CG-MAG-AG, Auditoría de gestión al Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano- INDEPA”; Lima.

CORBETTA, PIERGIORGIO (2003), *Metodología y técnicas de investigación social*, Madrid, McGraw-Hill.

DANÓS, JORGE (2005), “La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú”, en *Estudios en Homenajes a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho y Ciencia Política*, CIENFUEGOS, D. y LÓPEZ, M. (Coord.), Universidad Autónoma de México, México, pp. 139-187.

DÁVILA PUÑO (2005), *Perú Gobiernos Locales y Pueblos Indígenas*, Lima, Racimos de Ungurahui.

DE SOTO, HERNANDO (2010), “La Amazonía no es Avatar”, en Suplemento de IDL 5 de junio, Lima, IDL.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- a. (2009), Actuaciones humanitarias realizadas por la Defensoría del Pueblo con ocasión de los hechos ocurridos el 5 de junio del 2009 en las provincias de Utcubamba y Bagua, Lima, Informe de Adjuntía N° 006-2009-DP/ADHPD.
- b. (2009), Reporte de Conflictos Sociales, N° 61, Lima.
- c. (2010), Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros, Lima, Documento N° 10 Serie Documentos Defensoriales.
- d. (2011), Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas, Serie Informes Defensoriales – Informe N° 152, Lima.
- e. (2012), Reporte De Conflictos Sociales N° 105, Lima.
- f. (2013), Reporte de Conflictos Sociales, N° 107, Lima.

DEGREGORI, CARLOS.

- a. (1993). “Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú”, en *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Adrianzén, Alberto et al., IFEA / IEP, Lima.Lima.
- b. (1999), “Multiculturalidad e Interculturalidad” en *Educación y diversidad rural*, Seminario Taller, Ministerio de Educación, Lima pp.63-69.

DIARIO AHORA (2012), *Inician actividades por Semana de Educación Intercultural Bilingüe*, Pucallpa, 26 de noviembre.

DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, BILINGÜE Y RURAL (2011), *El enfoque intercultural, bilingüe y la participación comunitaria en el proceso de diversificación curricular*, Lima, Ministerio de Educación.

DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, BILINGÜE Y RURAL (2012), Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe, http://www.digeibir.gob.pe/sites/default/files/escuelaseib/Registro_IIEE_EIB.pdf (Última visita 15/01/2013)

DURAND ANAHÍ (2005), *Vigilancia Ciudadana del Presupuesto Participativo en Cinco Municipalidades del Perú*, Lima, Ser.

EL COMERCIO, Lima.

- a. (2008), “Entrevista exclusiva al presidente de la República: Hay un cargamontón urdido para eliminar el orden democrático”, 11 de mayo.
- b. (2009), “Cientos de madereros marchan contra ley forestal”, 27 de febrero.
- c. (2011), “Las señales positivas de Ollanta Humala y el costo político”, 27 de noviembre.

EL PERUANO-DIARIO OFICIAL.

- a. (2009), “Presidente deplora violencia y pide sancionar a culpable”, 6 de junio.
- b. (2009), “Conspiración contra el Perú”, 7 de junio.
- c. (2009), “No cedemos a la violencia y al chantaje”, 8 de junio.

- d. (2009), “El interés del país debe prevalecer”, 9 de junio.

EMPRESA MINERA CERRO VERDE (2013) http://www.mzweb.com.br/bvn/cerro_verde2_es.htm (Última visita 30/05/14)

ESCUÉ, ALCIBÍADES (2011), “Formas y retos de la participación política en el ámbito estatal. El caso del pueblo Nasa en Colombia”, en *La plasmación política de la diversidad*, GÓMEZ, F. y ARDANAZ, S. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 199-215.

ESPINOZA, OSCAR

- a. (1998), Los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y el uso político de los medios de comunicación, en *América Latina, Hoy*, n.º 19, Universidad de Salamanca.
- b. (2009), “¿Salvajes opuestos al progreso? Aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía Peruana”, en *ANTROPOLÓGICA* / Año XXVII, N.º 27, diciembre del 2009, Lima, Universidad Católica del Perú, pp. 123-168.
- c. (2009), Ciudad e identidad cultural. ¿Cómo se relacionan con lo urbano los indígenas amazónicos en el siglo XXI?, en *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 38(1): 47-59, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12612890005>> ISSN 0303-7495
- d. (2012), “El sistema de la cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones”, en *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate*, pp. 37-59, Stockholm, IDEA.

ETXEBERRIA, XABIER

- a. (1999), “El debate sobre la universalidad de los derechos humanos”, en *La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su cincuenta aniversario*, Bilbao, Universidad de Deusto, p. 309-393.
- b. (2001), “Derechos Culturales e Interculturalidad”, en María Heise (com. y ed.) *Interculturalidad: Creación de un concepto y desarrollo de una actitud*, Lima, Ministerio de Educación y FORTE-PE.
- c. (2003), “Ciudadanía de la interculturalidad”, en Vigil, N. y Zariquiey, R. (eds.), *Ciudadanías inconclusas. El ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas*, Lima, PUCP, p. 91-110.
- d. (2004), *Sociedades Multiculturales*, Bilbao Mensajero.
- e. (2006a), “Derechos de los pueblos y derechos de los Estados”, en VIDAL-BENEYTO, J. (ed.), *Derechos humanos y diversidad cultural*, Barcelona, Icaria, 2006, 313-334.
- f. (2006b), “Derechos Humanos y participación social en el marco de la multiculturalidad”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Uruguay, n.º 1, p.133-153.
- g. (2011a), “Espacios y agentes de la responsabilidad pública”, en HORTAL, Augusto y ETXEBERRIA, Xabier (eds.), *Profesionales y vida pública*, Bilbao, Desclée de Brouwer, p. 15-36.
- h. (2011b), “La autonomía indígena desde la perspectiva ético-política”, en *La plasmación política de la diversidad*, Gómez, F. y Ardanaz, S. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, Bilbao pp. 21-45.
- i. (2012), “Derechos humanos y diversidad cultural”, en ETXEBERRIA, Xabier, MUÑOZ, Manuel Ramiro y VÁZQUEZ, Juan Pablo (coords.), *Pueblos indígenas, Estados y derechos humanos*, México, Universidad Iberoamericana, p. 17-42.

FRASE, NANCY y HONNETH, A. (2006), *¿Redistribución o reconocimiento?*, Madrid, Morata.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (2006), *Incidencias de participación política de los pueblos indígenas: un intercambio de experiencias de Bolivia, Ecuador y Guatemala*, Guatemala, Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina.

GAMBOA, CÉSAR (2012), ¿La captura “pública” de la consulta previa?, en <http://servindi.org/actualidad/62706>, (Última visita 30/05/13).

GARCÍA, ALAN (2007), “El Síndrome del Perro del Hortelano”, en *El Comercio a4*, Lima, 28 de Octubre.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO (1989), *Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa*, Libro Homenaje a S. Royo Villanova, Madrid.

GARCÍA, L. y BORRAZ, P. (2006), “La participación indígena en los foros internacionales: Lobby político indígena”, en *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Mikel Berraondo (coord.), Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 219-248.

GARCÍA P. & SURRALLÉS A. (2009), *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*, IWGIA, Copenhague

GESTIÓN (2013), “El hecho económico del 2012: La paralización del proyecto Conga”, en <http://gestion.pe/economia/hecho-economico-2012-paralizacion-proyecto-conga-2055459>, Lima, 08 de enero. (Última visita 08/01/13)

GOBIERNO REGIONAL DE AMAZONAS (2007), *Proyecto Educativo Regional de Amazonas 2007-2021*.

GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI (2008), *Proyecto Educativo Regional de Ucayali 2008-2021*.

GÓMEZ, FELIPE

- a. (2006), “Los Pueblos Indígenas como sujetos del Derecho al Desarrollo”, en Berrando Mikel, *Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto*, Bilbao, pp. 451-467.
- b. (2012), “El derecho de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales: conflicto social y ambiental a la luz del caso Awás Tingni”, en *Conflicto Social*, Año 5, N° 7, Agosto 2012.
- c. ... y ARDANAZ. S. (2011), *La plasmación política de la diversidad. Autonomía y participación política indígena en América Latina*, Bilbao, Deusto.

GONZÁLEZ, NIDIA (2006), *Colombia hacía una democracia participativa: contribución indígena 1990-2003*, Cali, Universidad Javeriana.

GREEN ABADIO (2011), “La Educación desde la Madre Tierra: un compromiso con la humanidad”, en *La Plasmación política de la diversidad*, Eds. Gómez y Ardanaz, Bilbao, Instituto de Derechos Humanos.

GREENE, SHANE (2009), *Customizing Indigeneity: Paths to a Visionary Politics in Peru*, Stanford University Press.

GROMPONE, R. y BARRENECHEA, R. (2008), “Concejos Municipales en Ámbitos Rurales, Gestión Municipal y Agenda de Reformas”, en *Las Bases del Gobierno Local en el Perú*, pp. 77-181, Torres, J., Lima, IEP.

HABERMAS, JÜRGEN (2010), *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*, Barcelona, Paidós, reimpresión.

IBÁÑEZ, ANTONIO (2007), *El derecho constitucional a participar y la participación local*, Madrid, Grupo Difusión

IDEELE, (2010), Entrevista a Carlos Ivan Degregori: “No ha habido presidente que haya maltratado tanto a sus ciudadanos como Alan García”, en Revista IDEELE N° 199, <http://www.revistaideele.com/archivo/node/715> (Última visita 12/08/11)

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN (2012), *Directorio de Comunidades Nativas en el Perú 2012*, Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana, Lima.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2007), *Estudios sobre participación política indígena en Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú*, San José de Costa Rica.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES Y CAPACITACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA MUJER, (2006), *Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales*, Santo Domingo, República Dominicana.

INSTITUTO LINGÜÍSTICO DE VERANO

- a. “Los idiomas que se hablan en el Perú. Idioma: Aguaruna”, en http://www-01.sil.org/americas/peru/show_lang_entry.asp?id=agr&Lang=spa (Última visita 20/12/12)
- b. “Los idiomas que se hablan en el Perú. Idioma: Shipino-Conibo”, en http://www-01.sil.org/americas/peru/show_lang_entry.asp?id=shp&Lang=spa (Última visita 15/02/2013)
- c. Familias lingüísticas de la Amazonia. Familia lingüística pano. http://www-01.sil.org/americas/peru/spa-pop/familia_pano.pdf (Última visita 20/11/2012)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, Lima

- a. (2007) Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, Resultados Definitivos de Comunidades Indígenas, Tomos I, II y III.
- b. (2012). Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, en <http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/IndDem/?id=ResultadosCensales#http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/IndDem/?id=ResultadosCensales#>
- c. (2012). Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, en <http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/IndDem/?id=ResultadosCensales#http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/IndDem/?id=ResultadosCensales#>

IWGIA, (2011), *El Mundo Indígena*, Copenhague.

JAKWAY, MARTHA (1979), “La Educación adaptada a la cultura”, en *Educación Bilingüe. Una experiencia en la Amazonía peruana*, Edit. Prado, Ignacio, Lima, ILV.

KANT, INMANUEL (1993), “De la Relación entre teoría y práctica en el Derecho político”, en *Teoría y Práctica*, Madrid, Técnos.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. (2000), *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid, Alianza.

KYMLICKA, WILL

- a. (1996), *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós
- b. (2003), *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismos y ciudadanía*, Barceló, Paidós.

LA PRIMERA (2010), “Exigen a García promulgar Ley de Consulta Previa”, Edición 17 de junio En: http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/exigen-a-garcia-promulgar-ley-de-consulta-previa_64468.html (Última visita 08/01/13)

LA REPÚBLICA, Lima.

- a. (2010), 23 de mayo del 2010.
- b. (2011), “El Perú indígena espera diálogo y respeto de Ollanta Humala”, en <http://www.larepublica.pe/26-07-2011/el-peru-indigena-espera-dialogo-y-respeto-de-ollanta-humala> (Última visita 08/01/13)
- c. (2011), 26 de enero

LEÓN, J., PATZI, F. ET AL (2005), *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*, La Paz, IFEA.

MARSHALL, T.H. (1992), *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza Editorial. (Trad. Bottomore) Edición original de 1950.

MAYOR, P. Y BODMER R. (2009), *Los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana*, Iquitos, Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía.

MAINVILLE, JAMES (2010), “Los awajún y wampís contra el Estado: una reflexión sobre antropología política”, en *Investigaciones Sociales*, Vol.14 N°24, pp.19-35, Lima, Universidad Mayor de San Marcos.

MCNULTY, STEPHANIE, (2007), “Participación y sociedad civil: experiencias de CCR y presupuestos participativos en seis regiones”, en *Participación Ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*, Panfichi, A., Lima, Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú.

MEENTZEN, ANGELA (2007), “Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas en el Perú”, en *Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas en América Latina. Los Casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*, Lima, Konrad Adenauer.

MERINO, ROGER (2012), “El lado oscuro de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso Tres Islas. En <http://servindi.org/actualidad/74510> (Última visita 26/02/13)

MERINO y LANEGRA (2013), *Consulta Previa a los Pueblos Indígenas. El Desafío del Diálogo Intercultural en el Perú*, Lima, CENTRUM.

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

- a. (2005), *Organización y funcionamiento*, Lima, Gráfica Andina.
- b. (2006), *Para tener en cuenta*. Orientaciones para el trabajo de las Mesas de Concertación en los espacios locales, Lima, Gráfica SAC

MINISTERIO DE CULTURA (2013), *Consulta a los Pueblos Indígenas – Guía Metodológica*, Lima.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, (2010) *Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados*, Lima.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2007), “La participación de los pueblos indígenas y comunidades rurales en el Proyecto de Educación en Áreas Rurales - PEAR”, Documento de Trabajo de la Dirección Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe Rural, Lima.

MINISTERIO DE SALUD (2008), *Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas 2009 - 2012*

MONTES, A. Y TORRES, G. (2010), “La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Base de la nueva relación entre los pueblos indígenas, los Estados y las

sociedades”, en Stavenhagen R. y Charters, C (Edit.) *El desafío de la declaración*, Copenhague, pp. 146-177

MONTES, IRMA (2014), “Inconsulta previa”, en *El Comercio* del 21 de abril.

MORIN, FRANCOISE (1998), “Los Shipibo-Conibo” en *Guía Etnográfica de la Alta Amazonía*, Volumen III, Santos & Barclay Edit., Instituto Francés de Estudios Andinos, Panamá.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CONDORCANQUI, (2009), *Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Condorcanqui 2008-2021*, Lima, UNICEF.

NIEMCZAK, P. and JUTRAS, C. (2008), “Aboriginal Political Representation: A Review of Several Jurisdictions” Canadá, en <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/bp359-e.pdf> (Última visita 09/01/2013)

NOZICK, ROBERT (1990), *Anarquía, Estado y Utopía*, México, Fondo de Cultura Económica.

NUGKUAG EVARISTO

- a. (1985), “Experiencias de organización de los pueblos indígenas en la actualidad: El Consejo Aguaruna y Huambisa, Amazonas-Perú”, en *Balances Amazónicos: enfoques antropológicos*, Arroyo, G. comp., UNAP, Iquitos.
- b. (1994), “El desarrollo indígena autónomo en la Amazonía luego de 500 años”, en C.M.H.L.B Caravelle, N° 63, Toulouse.

ONPE (2011), *Elecciones Generales y del Parlamento Andino*, Lima.

ORGANIZACIONES INDÍGENAS QUE FORMAN EL PACTO DE UNIDAD (2013), Perú: Informe Alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, Lima, DAR.

ORTECHO, VÍCTOR (1999), *Estado y ejercicio constitucional*, Trujillo-Perú, MARSOL.

PAJUELO, RAMÓN

- a. (2006), *Participación política indígena en la sierra peruana: una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- b. (2007), *Reinventando comunidades imaginadas*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

PAREJA, JOSÉ, (1980), *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, Lima, ItalPeru.

PEÑA ANTONIO (2009), “El Derecho Constitucional a la Consulta Previa tras los sucesos de Bagua: la aplicación sistemática de la Constitución Política del Perú y el Convenio Internacional 169 de la OIT”, en *Revista Ius Inter Gentes*, Lima, Año 6, N° 6, pp. 129-140.

PEQUEÑO, ANDREA (comp.) (2009), *Participación y políticas de mujeres indígenas en contextos latinoamericanos recientes*, Quito, FLACSO-Ministerio de Cultura.

PÉREZ R., JAVIER (2010), *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, (revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran) duodécima edición.

PERÚ 21(2008), “El Congreso publicó ley que deroga los decretos legislativos 1015 y 1073, en <http://peru21.pe/noticia/216901/congreso-publico-ley-que-deroga-decretos-legislativos-1015-1073> (21/09/08) (Última visita 09/01/2013)

PETTIT, PHILIP (1999), *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós.

PINDADO, FERNANDO (2008), *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*, Barcelona, Serbal.

PIRES, V. y PINEDA, C. (2008), “Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Número 308, <http://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/635>

PLANAS, M. Y VALDIVIA, N. (2007), Identidad étnica en el Perú: un estudio cualitativo sobre los discursos de auto identificación en tres zonas del país; Proyecto “Raising Awareness on the Connection between Race/Ethnicity, Discrimination, Poverty and Health Inequalities in Peru” en <http://www.aes.org.pe/etnicidad/pdf/Identidad.pdf> (Última visita el 17/10/11)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA (2013), *Informe sobre implementación del derecho a la consulta previa para medidas legislativas formuladas por el Congreso de la República*, Lima, Centro de Análisis y Resolución de Conflictos.

RAMOS LEONIDAS (2012), “El descontento con el reglamento de la Ley de Consulta Previa”, en <http://www.noticiasser.pe/11/04/2012/informe/el-descontento-con-el-reglamento-de-la-ley-de-consulta>. (Última visita 30/05/13)

RAWLS, JOHN

- a. (1993), *Teoría de la Justicia*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- b. (2004), *Liberalismo Político*, Barcelona, Crítica.

REALE, MIGUEL (1997), *Teoría Tridimensional del Derecho*, Madrid, Técnos.

REMY, MARÍA (2005), *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

RENIEC (2012), *Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011-2015*, Lima, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú.

RODRIGUEZ-GARAVITO CÉSAR, (2010) “Ethnicity.gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields”, en *Indiana Journal of Global Legal Studies* Vol. 18 #1 (Winter 2010).

ROSTWOROWSKI, María (1992), *Historia del Tahuantinsuyo*, Lima, IEP.

RUIZ, JOSÉ (2012), *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.

SAIPE (2012), *Liderazgo Awajún Wampis. En tiempos de democracia y derecho de Consulta Previa*, SEPSI.

SALMÓN, ELIZABETH (2011), “Entre las Promesas de Consulta Previa y la Continuidad de la Protesta Social: Las Ambigüedades de la Participación Política Indígena en el Perú”, en *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas en América Latina*, La Paz, Konrad Adenauer.

SANTOS F. y BARCLAY, F (1998), *Guía Etnográfica de la Alta Amazonía*, Quito, Abya Yala.

SEN, AMARTYA (2010), *La idea de la Justicia*, Madrid, Taurus.

SERVINDI (2012), Pacto de Unidad acudirá a la CIDH ante aprobación inminente del Reglamento de la Consulta. (Última visita 30/05/13)

SHARON, Douglas (2004), *El chamán de los cuatro vientos*, Buenos Aires, siglo XXI.

SIFUENTES, MARCO (2013), “La consulta previa una fuente de conflictos dentro y fuera del gobierno”, en La República, <http://www.larepublica.pe/05-02-2013/la-consulta-previa-una-fuente-de-conflictos-dentro-y-fuera-del-gobierno>. (Última visita 05/02/2013).

STAVENHAGEN, RODOLFO (2008), *Los pueblos indígenas y sus derechos*, UNESCO, México.

STEWART, JOHN (2007), “De la innovación democrática a la democracia deliberativa”, en FONT, Joan; *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

SUNARP (2013), *Guía General Comunidades Nativas*, en http://www.sunarp.gob.pe/PDFs/Guía_ComunidadesNativas1.pdf (Última visita 11/12/2012)

SURRALLÉS, A. (2009) “Entre derecho y realidad: antropología y territorios indígenas amazónicos en un futuro próximo”, en Bulletin de l'Institut français d'études andines, 38 (1), pp. 29-45.

TAIAIAKE, A., BROCK P. and PRICE J. (2007), *The Meaning of Political Participation for Indigenous Youth*, Ottawa, Indigenous Governance Programs of University of Victoria.

TANAKA, MARTÍN (2010), “Bagua: informes del Congreso”, en La República, <http://www.larepublica.pe/columnistas/virtu-e-fortuna/bagua-informes-del-congreso-23-05-2010> (Última visita 05/02/2013).

TAVERA, YESSICA (2002), *La incorporación de los derechos de participación ciudadana de los pueblos indígenas de la amazonía peruana en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos*, Tesis para obtener el título de abogada, Lima, Universidad Católica del Perú.

TAYLOR, C.; GUTMAN A. (2009), *El multiculturalismo y “La política del reconocimiento”*, México, Fondo de Cultura Económica.

TORRES, JAVIER (2007), “Los Límites a la participación política de la población indígena en el Perú”, en *Población Indígena: Derechos y Participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*, Fundación Konrad Adenaur, Lima, pp. 198-206

TOURNON, JACQUES (2002), *La merma mágica. Vida e historia de los Shipibo-Conibo del Ucayali*, CAAAP, Lima.

VALIENTE-CATTER TERESA (2013), “Representación y liderazgo: Apreciación antropológica de dos procesos de consulta popular”, en *¿Quién habla por quién?*, Sabine Speiser (Edit.), Quito, Cooperación Alemana.

VARGAS, KARINA (2005), “Desencuentros entre la participación política tradicional y la participación política formal: la participación política del pueblo Shipibo-Konibo dentro del proceso de la descentralización”, en *Revista IIDH*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 407-479.

VARGAS, CELSO (2007), “Globalización e identidad: una propuesta metodológica”, en *Revista de Filosofía*, Universidad de Costa Rica, XLV (114), 85-91, Enero-Abril 2007

VERSTICHEL, ANNELIES (2009), *Participation, Representation and Identity. The Right of Person Belonging to Minorities to Effective Participation in Public Affairs: Content, Justification and Limits*. Oxford, Intersentia.

VEGA, ISMAEL

- a. (2009), “Protesta, mesa de “diálogo”, derogatoria... ¿Podemos hablar de un movimiento indígena amazónico?”, *Boletín Electrónico Daoyi*, n° 03, Agosto 2009, en http://www.caaap.org.pe/Daoyi03/articulos/Protesta_%20mesa_dialogo.pdf (Última visita 26/01/13)
- b. ... y MELÉNDEZ, L. (2012), *Los avatares de las organizaciones indígenas amazónicas*. Entrevista al antropólogo Ismael Vega, Publicado en *Revista Arteria Cultural*, Iquitos, N° 1, abril 2012, en <http://www.patiodesociales.com/2012/08/los-avatares-de-las-organizaciones.html> (Última visita 26/01/13)

VILCAPOMA, JOSÉ (2007), “Participación política indígena” en *Población Indígena: Derechos y participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*, Lima, Congreso de la República del Perú, pp. 207-220.

WALZER, MICHAEL (2010), *Pensar políticamente*, Madrid, Paidós.

XANTHAKI, A. y O’SULLIVAN, D. (2009), “Indigenous Participation” en *Elective Bodies: The Maori in New Zealand*, en *International Journal on Minority and Group Rights* 16, pp. 181–207

YEP C. y BAREA C. (2012), *Los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y la participación de la sociedad civil*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

YRIGOYEN, RAQUEL (2009), “De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento”, en http://www.justiciaviva.org.pe/derecho_consulta/02_ryf_derechos.pdf (Última visita 10/01/2013)

ZAPATA-BARRERO, RICHARD (2011), *Manual de Investigación Cualitativa en la Ciencia Política*, Madrid, Tecnos.

ZÁRATE, PATRICIA (2005), *Participación ciudadana y democracia: perspectivas críticas y análisis desde experiencias locales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

ZIERER, ERNESTO (1979), “Una nota sobre la estructura lógica de la hipótesis científica”, en *El Amauta*, Revista de Investigación Educativa, UNT, 5-1/2, pp. 78-82.

Estudios e informes oficiales de instituciones estatales peruanas.

FALLA, L. y CALDERÓN, C. (2010), *Informe en Minoría de la Comisión Investigadora Multipartidaria sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros, determinando responsabilidad a que haya lugar*, Congreso de la República, Lima

ISLA, VÍCTOR (2010), *Informe en Minoría de la Comisión Investigadora Multipartidaria sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros, determinando responsabilidad a que haya lugar*, Congreso de la República, Lima

LOMBARDI, GUIDO (2010), *Informe de la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros, determinando responsabilidades a que haya lugar*, Congreso de la República, Lima.

MANACES, J., GÓMEZ, C. (2010), *Informe en minoría de la Comisión Especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua*, Lima.

MAZZETTI, P., PINILLA, S. ET. AL. (2009), *Informe final de la Comisión Especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua*, Lima.

MOYANO, M; ESPINOSA, E; y PERRY, J. (2010), *Informe en Mayoría de la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aldeaños y otros, determinando responsabilidades a que haya lugar*, Congreso de la República, Lima.

Estudios e informes de organismos internacionales.

ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES (2008), *Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs* ACFC/31DOC, Strasbourg, adopted on 27 February 2008.

AFRICAN COMISIÓN (2003) 276 / 2003 – Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council Vs. Kenya

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

OEA/Ser.L/V/II. (2010), *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos Naturales*, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 de diciembre del 2009.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.

- a. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, *CCPR General Comment No. 25: Article 25 - Participation in Public Affairs and the Right to Vote*, 12 July 1996.
- b. CCPR/C/79/Add.109, *Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México*, 27 de julio de 1999.
- c. CCPR/CO/74/SWE, *Observaciones finales: Sweden. Concluding Observations / Comments*, 24 de abril del 2002.
- d. CCPR/C/95/D/1457/2006, *Dictamen en el caso Ángela Poma Poma – Estado Peruano* Comunicación N° 1457/2006, 24 de abril de 2009

MECANISMO DE EXPERTOS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

- a. A/HRC/EMRIP/2009/2 *Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación*, 26 de junio del 2009.
- b. A/HRC/EMRIP/2010/2, *Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*, 17 de mayo de 2010.
- c. A/HRC/15/35, *Progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making*, 23 August 2010
- d. A/65/264, *Informe provisional sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, período julio 2009-julio 2010*, 9 de agosto de 2010.
- e. A/HRC/EMRIP/2012/2, *Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*, 26 de mayo del 2011.
- f. A/HRC/EMRIP/2012/2, *Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas*, 30 de abril de 2012.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2005), A/60/270, *Programa de acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo*, 18 de agosto.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- a. (2006); GB.295/17 y GB.304/14/7. RECLAMACIÓN (artículo 24) - 2006 - BRASIL - C169 - *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (número 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF).
- b. (2009), *Los derechos de los Pueblos Indígena y Tribales en la Práctica. Una guía sobre el Convenio, Núm. 169 de la OIT*. Perú.
- c. (2010a), *Monitoreo de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales a través de los Convenios de la OIT. Comisión de Aplicación de las Normas*. En http://www.defensachubut.gov.ar/userfiles/files/derindigena/monitoreo_oit.pdf (Última visita el 16/12/12)
- d. (2010b), “Informe ICCIT: Aplicación del Convenio 169 por parte de Perú”, en <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/oitcontrol/iccit169pe/563-icct-2010-aplicacion-c169-peru.html> (Última visita el 04/01/13)

RELATOR ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS.

- a. (A/HRC/15/37), *Tercer informe anual al Consejo de Derechos Humanos*, 19 de julio de 2010.
- b. (A/65/264), *Informe provisional sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, período julio 2009-julio 2010*, 9 de agosto de 2010.
- c. (A/HRC/18/35), *Extractive industries operating within or near indigenous territories*, 11 July 2011.
- d. (A/67/301), *Informe sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 13 de agosto de 2012.
- e. (A/HRC/27/2011/2) *Informe del Relator Especial sobre los derechos De los pueblos indígenas*, 6 de julio de 2012.
- f. (A/HRC/27/52/Add.3) *La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas*, 7 de mayo del 2014

Jurisprudencia internacional.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- a. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001. (*Fondo, Reparaciones y Costas*)
- b. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio del 2005.
- c. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname, Sentencia de 15 de junio de 2005
- d. Caso Yatama Vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005.
- e. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay Sentencia de 29 de marzo de 2006 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)
- f. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*)
- g. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto del 2010 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)
- h. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012 (*Fondo y Reparaciones*)

SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA.

- a. Sentencia C-317/12.
- b. Sentencia C-331/12.

Jurisprudencia nacional.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

- a. Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.º 014-2002-AI/TC, Colegio de Abogados del Cusco.
- b. Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.º 014-2003-AI/TC, Alberto Borea y más de 5,000 ciudadanos.
- c. Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.º 042-2004-AI/TC, Luis Alejandro Lobatón Donayre y más de cinco mil ciudadanos.
- d. Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.º 047-2004-AI/TC, Gobierno Regional de San Martín.
- e. Sentencia del Tribunal Constitucional EXP N.º 048-2004-PI/TC, José Morales y más de 5000 ciudadanos
- f. Sentencia del Tribunal Constitucional EXP N.º 2002-2006-AC/TC, Pablo Martínez.
- g. Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.º 3343-2007-PA/TC, Jaime Bustamante.
- h. Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.º 6316-2008-PA/TC, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESEP.
- i. Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.º 0022-2009-PI/TC, Gonzalo Tuanama y más de 5,000 ciudadanos.
- j. Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.º 5427-2009-PC/TC, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva – AIDSESEP.
- k. Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.º 01126-2011-HC/TC, Juana Payaba Cachique.

Normativa Internacional.

Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública, adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, 2008.

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Framework Convention for the Protection of National Minorities.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Resolución No. 25 del "Plan de Acción de San Salvador Carta Iberoamericana para la Gestión Pública, Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, octubre de 2008.

Normativa Peruana.

Constitución Política del Perú de 1920

Constitución Política del Perú de 1979

Constitución Política del Perú de 1993.

Código Procesal Constitucional.

Decreto del 4 de junio de 1853, Admitiendo una propuesta para la introducción de colonos Alemanes en los terrenos del Amazonas.

Decreto Legislativo N° 295, Código Civil Peruano.

Decreto Legislativo N° 1015, Decreto Legislativo que unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la Sierra y de la Selva con las de la Costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria.

Decreto Legislativo N° 1064, Aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario.

Decreto Legislativo N° 1073, Modifica el literal b9 del artículo 10° de la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas.

Decreto Legislativo N°1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Decreto Legislativo N° 1090, Aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Decreto Ley N° 18896, Crea el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilidad Social.

Decreto Ley N° 19352, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilidad Social.

Decreto Ley N° 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva.

Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.

Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH, Constituyen Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza.

Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH, Establecen normas modificatorias y complementarias para el funcionamiento de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

Decreto Supremo N° 15-2001-PCM, Crea la Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas

Decreto Supremo N° 111-2001-PCMA, Crea la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA)

Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Decreto Supremo N° 009-2005-ED, Aprueban Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo.

Decreto Supremo N° 001-2007-MIMDES, Dispone la fusión del INDEPA con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

Decreto Supremo N° 012-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de las actividades de hidrocarburos.

Decreto Supremo N°002-2009-MINDES, Crea la Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana

Decreto Supremo N° 003-2009-IN, Precisan la naturaleza y denominación de las autoridades políticas del Ministerio del Interior.

Decreto Supremo N° 031-2009-PCM, Crea la Comisión Multisectorial que abordará la problemática de los pueblos amazónicos.

Decreto Supremo N° 097-2009-EF, Precisan criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital en el presupuesto participativo

Decreto Supremo N° 142-2009-EF, Reglamento del Presupuesto Participativo.

Decreto Supremo N° 132-2010-EF Modifica el Decreto Supremo N° 097-2009-EF correspondiente al Proceso del Presupuesto Participativo.

Decreto Supremo N° 023-2011-EM, Reglamento del Procedimiento para la aplicación del Derecho a la Consulta a los Pueblos Indígenas para Actividades Minero Energéticas.

Decreto Supremo N° 090-2011-PCM Aprueban lista de Municipalidades Rurales del Perú.

Decreto Supremo N° 001-2012-MC Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios reconocidos en el Convenio 169 de la OIT.

Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú.

Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.

Ley N° 27683, Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Elecciones Regionales.

Ley N° 27734, Ley que modifica varios artículos de la ley de elecciones municipales.

Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Ley N° 27811, Ley que establece el Régimen de Protección de los Conocimientos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.

Ley N° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural.

Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Ley N° 28044, Ley General de Educación.

Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Peruano.

Ley N° 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto.

Ley N° 28495, Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

Ley N° 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Ley N° 28736, Ley para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

Ley N° 29298, Modificatoria de la Ley de Presupuesto Participativo.

Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.

Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.

Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT.

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Ley Regional N° 001, Ley de Creación del Instituto de Desarrollo de las Comunidades Nativas de Ucayali. (5/11/1991)

Ordenanzas Municipales N° 003-2010-MPC/A y N° 004-2011-MPC/A

Ordenanza Regional N° 002 Gobierno Regional de Amazonas /CR, 03 de mayo del 2013.

Resolución N° 248-2010-JNE, 15 de abril del 2010.

Resolución N° 254-2010-JNE 19 de abril del 2010.

Resolución Directoral N° 175-2005-ED, Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural.

Resolución Directoral N° 176-2005-ED, aprueba el Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural.

Resolución Directoral N° 007-2010-EF/76.01, Instructivo para el presupuesto participativo basado en resultados.

Resolución Directoral N° 337-2007-ED, Aprueba el Alfabeto Shipibo.

Resolución Directoral N° 2554-2009-ED, Aprueba el Alfabeto Awajún.

Resolución Ejecutiva Regional N° 1396-2010-GRU-P, Conformar el Grupo de Trabajo Interinstitucional para mejorar la Educación Intercultural Bilingüe en la Región Ucayali.

Resolución Legislativa N° 26253, Aprueban el "Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes".

Resolución Ministerial N°159-2000-PROMUDEH, Directiva para promover y asegurar el respeto a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas.

Resolución Ministerial No. 235-2001-ED, Constituye el Comité Consultivo Nacional de Educación Bilingüe Intercultural.

Resolución Ministerial 771-2004/MINSA, Establece las Estrategias Sanitarias Nacionales del Ministerio de Salud.

Resolución Ministerial N° 571-2008-MEM/DM, Proceso de Participación Ciudadana en el Sub Sector de Energía y Minias.

Resolución Ministerial N° 0664-2009-AG, Formalizan la constitución de la "Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua".

Resolución Suprema N° 117-2009-PCM, Constituyen Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos a cargo de la formulación de un Plan Integral de desarrollo sostenible para dichos pueblos, en los ámbitos de educación, salud, titulación, formalización de tierras y demás medidas necesarias.

Resolución Suprema N° 211-2009-PCM, Modifica R.S 117-2009-PCM, mediante la cual se constituyó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos.

Resolución Suprema N° 337-2011-PCM, Crean Comisión Multisectorial de naturaleza temporal con el objeto de emitir un informe a través del cual se proponga el proyecto del Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

Resolución Vice Ministerial N° 011-2011-ED, Reglamento de Consejos Participativos Regionales de Educación – COPARE y Consejos Participativos Locales de Educación – COPALE.

Documentos de organizaciones indígenas.

Acta de reunión con las Organizaciones Indígenas para los Talleres Macro Regionales de Evaluación interna, del 27 de diciembre del 2011.

Acta del Taller Macro Regional Norte de Evaluación Interna del Borrador del Reglamento de la Ley de Consulta-Chiclayo, del 07 de enero del 2012.

Acta del Taller Macro Regional Oriente I del proceso de Evaluación Interna de las Organizaciones Indígenas para evaluar y aportar al borrador del Reglamento de la Ley de Consulta-Pucallpa, del 12 y 13 de enero del 2012.

Acta del Evento Macro Regional Oriente II, Evaluación Interna del Borrador del Reglamento de Consulta-Iquitos, del 19 de enero del 2012.

Acta de la Asamblea de los Pueblos Indígenas y Originarios de la Región Macrosur-Cusco, del 24 de enero del 2012.

Acta del Taller Macro Regional Oriente III-Bagua, Evaluación Interna del Borrador del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, del 27 de enero del 2012.

Acta Macro Regional Centro, Evaluación de la Propuesta del Borrador de la Ley de Consulta Previa-Huancayo, 05 y 06 de febrero del 2012.

Acta del VI Encuentro Macro Regional Centro, Análisis y Acuerdos del Bloque Amazónico en relación al borrador del Reglamento de la Ley de Consulta, 6 de febrero del 2012.

Acta del Encuentro Nacional de Evaluación Interna del Borrador del Reglamento de la Ley de Consulta-Lima, del 13, 14 y 15 de febrero del 2012.

Acta de Acuerdos de bases regionales de CONAP, ARPI – AIDSESEP y otros líderes y líderes amazónicos, del 14 de febrero del 2012.

Acta de la Comisión Multisectorial, del 17 de febrero del 2012.

Acta de Acuerdo del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos del 22 de junio del 2012.

Acta del encuentro de Jefes de Comunidades y Líderes del Pueblos Awajún Wampis – Santa María de Nieva, 26 al 29 de junio del 2012. En http://servindi.org/pdf/Mesa_Directiva.pdf. (Última visita 11/10/2012)

Borrador de Reglamento de la Ley N° 29785.

Carta de fecha 20 de febrero del 2012, remitida por las Organizaciones Indígenas -Pacto de Unidad- al Presidente de la Comisión Multisectorial.

Comunicado AIDSESEP, 04 de abril del 2012.

Comunicado CONAP, del 09 de abril del 2012.

Estatutos de Autonomía de la Comunidad de Huampami.

Libro de Actas de la Comunidad Indígena de Huampami.

Programa de Actividades por el Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, <http://servindi.org/actualidad/77659> (Última visita 05/01/2013)

Pronunciamiento sobre el borrador del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, del 9 de diciembre del 2011.

Pronunciamiento del CNA, CONACAMI, AIDSESEP y ONAMIAP: Estado Peruano consuma violación de derechos de los pueblos indígenas, del 04 de marzo del 2012.

Reglamento Interno de la Comunidad Indígena de Huampami

Otros documentos oficiales.

Contratos por Locación de Servicios N° 106-2010-GRA-GSRC, N° 147-2010-GRA-GSRC, N° 171-2010-GRA-GSRC. Gerencia Sub Regional de Condorcanqui.