



Revista Andina de Estudios Políticos

ISSN: 2221-4135

<http://www.iepa.org.pe/raep>

RAMOS, Carlos & RAMOS, Yurica. (2015). Situación de los pueblos indígenas en los últimos tres gobiernos en el Perú. *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. V, N° 1, pp. 62-71.

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA

www.iepa.org.pe

Todos los Derechos Reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS ÚLTIMOS TRES GOBIERNOS EN EL PERÚ

THE SITUATION OF INDIGENOUS PEOPLES IN THE LAST THREE GOVERNMENT IN PERU

RAMOS, Carlos*

RAMOS, Yurica**

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Introducción

En los últimos 15 años, el rol de los pueblos indígenas en diversas actividades, sobre todo en las económicas, se ha incrementado. Los gobiernos de turno, las organizaciones indígenas, así como actores (no indígenas) internos y externos tomaron decisiones que afectan a los pueblos indígenas. El Estado emitió ciertas normas de alcance nacional y local que influyeron e influyen directamente en el desarrollo de los pueblos indígenas, principalmente aquellas que afectan la organización, el uso de territorios y su cosmovisión. También hubo acciones dirigidas a la creación de instituciones para la atención de los pueblos indígenas como el CONAPAA, INDEPA y el Viceministerio de Interculturalidad. En tal sentido, la respuesta de las organizaciones indígenas a estas acciones estatales ha sido dispersa y regionalizada.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar cómo el Estado peruano garantizó la protección de los derechos de los pueblos indígenas durante los tres últimos gobiernos constitucionales: del 28 de julio de 2001 al 28 de julio de 2006, del 29 de julio de 2006 al 28 de julio de 2011 y del 29 de julio del 2011 hasta la actualidad. La pregunta que guía el artículo refiere a las condiciones, actores y acciones que explican la protección de los pueblos indígenas durante los años 2001-2014. En cuanto a la metodología, se revisará y analizará: a) las principales normas emitidas por los gobiernos, b) la actuación de las instituciones públicas, c) los convenios y normas internacionales, y d) el desempeño de los actores involucrados (indígenas y no indígenas) internos y externos que influyen en los pueblos indígenas.

La hipótesis es que las escasas medidas de protección a los pueblos indígenas en el Perú, constituido principalmente por normas, son el resultado de la actuación y condiciones externas, antes que de las acciones internas de las organizaciones indígenas e iniciativas propias de los gobiernos de turno.

* Es abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Contacto: cramos1717@yahoo.es.

** Es abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y es estudia un LLM en American University. Contacto: yuricarm@gmail.com.

Sobre el concepto de indígenas en el Perú

No existen cifras exactas del número de indígenas en el Perú. Según el censo del año 2007 realizado por el INEI en relación al idioma que se aprendió en la niñez, sólo el 15.9% de la población es indígena. Dicha información es citada por el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su último informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias (Anaya, 2014, p. 7). Dicha información contrasta con la presentada por el estudio del año 2011, realizado por CEPAL al señalar que en el Perú se constituye el grupo más grande de indígenas, constituido por 6.5 millones de indígenas (CEPAL, 2011, p. 22).

La CEPAL, además advierte una discusión sobre quienes deben ser considerados indígenas, paradójicamente la opinión de los pueblos indígenas no tiene una preponderancia en dichos debates. Dicha situación está ligada a problemas relacionados con determinar la legitimidad y representación de las organizaciones que defienden los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, el propósito de este documento no es discutir las posiciones teóricas sobre quiénes son indígenas, tampoco determinar la legitimidad de las organizaciones que representan a los pueblos indígenas.

Para definir a la población indígena se toma lo establecido en el artículo 7° de la Ley de Consulta Previa que establece criterios para la identificación de pueblos indígenas. En dicha norma se establece que para determinarlos e identificarlos debe tener en cuenta por un lado criterios objetivos relacionados con: 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; y por otro lado, criterios subjetivos relacionados con la conciencia de un grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

Realizada esta precisión, es posible continuar con la identificación de cada uno de las principales acciones desarrolladas por los gobiernos de turno en relación al tema indígena.

Gobierno de Alejandro Toledo, período 2001-2006

Durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo no se modificó la política de restricción y desprotección de los territorios de los pueblos indígenas expresado en el marco normativo Peruano. Tampoco se modificó la Constitución de 1993 la cual es menos proteccionista respecto a la propiedad de los pueblos indígenas, en comparación con las Constituciones de 1979 y 1933.

En tal sentido, el artículo 88° de la Carta Magna de 1993 permite al Estado mediante disposición legal enajenar territorios “abandonados” dentro de los territorios indígenas. Sin embargo, en el artículo 163° de la Constitución de 1979 se señaló que las tierras de las comunidades campesinas y nativas son *inembargables e imprescriptibles*, también señala la categoría de inalienable, aunque esté sujeta a la

decisión de la comunidad. Es aún más distante con lo regulado en el artículo 209° de la Constitución de 1933 que concedía las categorías de *imprescriptible, inajenable e inembargable*. Tampoco se modificaron las leyes que restringían los derechos sobre los territorios de los pueblos indígenas: Ley Forestal, aprobada por la Ley n° 27803; Ley para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, aprobado por Ley n° 26821; Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, aprobada por Ley n° 26505.

Se mantuvo la política de restricción ya que se optó por aumentar las restricciones a la protección de los territorios de los pueblos indígenas. Lo que se puede evidenciar mediante la emisión de la Ley General del Ambiente aprobada por la Ley n° 28611, que en su artículo 72.3 establece que los pueblos indígenas y las comunidades nativas y campesinas tienen derecho preferente (condicionado a la reserva del Estado o de los derechos exclusivos y excluyentes de terceros) para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales dentro de sus tierras. En consecuencia, no tienen el derecho exclusivo de aprovechamiento de su territorio, estatus que se contemplaba en los artículos 35° y 55° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre aprobada por el DL n° 21147 del 13 de mayo de 1975.

Las decisiones del presidente Toledo, se caracterizaron por el respeto a las normas internacionales y a los convenios suscritos por el Estado Peruano. En ese sentido, en base al literal j) del artículo 8° del Convenio de la Biodiversidad (CDB) suscrito y ratificado mediante Resolución Legislativa n° 261181 de fecha 30 de abril de 1993, estipulaba que el Estado

“con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación amplia”.

La protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas mediante la emisión de la Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, Ley n° 27811 del 24 de julio de 2002, también fue una de las principales características del gobierno de Alejandro Toledo. Dicha norma establece disposiciones en beneficio de los pueblos indígenas, el artículo 3° reconoce la protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, asimismo en el artículo 2° establece una definición amplia sobre pueblos indígenas señalando que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, que mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autorreconocen como pueblos indígenas.

Asimismo, es posible notar un alto grado de respeto a las entidades constitucionales que conforman los poderes del Estado. En ese sentido, no se advierten acciones que restrinjan la autonomía en las decisiones de instituciones como la Defensoría de Pueblo y el Tribunal Constitucional.

La posición de la Defensoría del Pueblo, durante el gobierno del presidente Toledo hasta la actualidad ha sido de protección y respeto de la legislación nacional e internacional respecto a los pueblos indígenas. Inclusive, alertó sobre la infracción de los derechos de los pueblos indígenas por parte de las instituciones del Estado (Poder Judicial, Gobiernos Regionales, Ministerios, Fuerzas Armadas, entre otras) y de actores privados. Se pronunció sobre los derechos territoriales de las comunidades nativas por medio de informes y pronunciamientos, así durante su período emitió los informes n° 68, n° 101 y n° 103. El Tribunal Constitucional estableció el reconocimiento de la sociedad como pliétnica y multicultural, así en el fundamento 5 de la Sentencia n° 042-2004-AI/TC se señala:

“el Estado debe garantizar la interacción armoniosa y la voluntad de convivir con personas y grupos de identidades y costumbres culturales muy diversas. En ese sentido, el pluralismo cultural constituye un imperativo del Estado y del sistema democrático frente a la diversidad cultural”.

En ese mismo sentido opina Landa (2010, p. 102), sobre la sentencia al señalar: *“en el caso desarrollado en la STC N° 042-2004-AI/TC (impuesto a las corridas de toros) se reconoció, por primera vez, la existencia de un Estado multicultural y pliétnico (Kymlicka); lo cual supone el reconocimiento de las diferencias, defensa de las minorías y de las identidades”.*

Por otro lado, hay una posición manifiesta en favor del fortalecimiento de la institucionalidad de las entidades públicas con competencia en los pueblos indígenas. Sin embargo es un período en el que no se observa claridad respecto a la participación de los sus representantes, ni sobre el funcionamiento de la entidad. De esta manera se crearon hasta tres nuevas instituciones. La primera fue la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos – CONAPAA, con Decreto Supremo n° 111-2001-PCM del 4 de octubre de 2001, modificada por el Decreto Supremo n° 127-2001-PCM del 7 de diciembre de 2001. Luego de dos años, se creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – CONAPA mediante el Decreto Supremo n° 012-2003-PCM del 12 de febrero de 2003, sustituyó al CONAPAA. Finalmente, acabando su gobierno se creó el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano por la Ley n° 28495 del 6 de abril de 2005. A este último se le dio una categoría especial, lo que le permitía cierta autonomía económica y administrativa. Su norma de creación lo califica de un organismo público descentralizado ODP multisectorial, con rango ministerial, personería jurídica de derecho público, con autonomía funcional, técnica, económica, financiera, administrativa y presupuestal.

Las organizaciones indígenas tuvieron representantes en la toma de las decisiones tanto en el CONAPAA, CONAPA y el INDEPA; sin embargo, el número de representantes en el CONAPAA (de 21 miembros, 8 indígenas), CONAPA (de 23 miembros, 9 indígenas) e INDEPA (de 23 miembros, 9 indígenas) y la forma de elección (si bien la regla era que los representantes eran elegidos por sus organizaciones, también se permitía que sea el ejecutivo quien elija) no contribuyeron a la institucionalización de las organizaciones.

Gobierno de Alan García, período 2006-2011

Durante el gobierno del presidente Alan García se mantuvieron las normas emitidas que desprotegían los derechos respecto de los territorios de los pueblos indígenas. Y aunque tampoco se modificaron los artículos de la Constitución de 1993 respecto a la propiedad de los pueblos indígenas, tampoco se advirtieron nuevas normas en beneficio de los pueblos indígenas.

Una de las acciones del presidente García fue suscribir el 25 de junio de 2007, el Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos (TLC) de fecha 12 de abril de 2006, la que fue ratificada mediante el Decreto Supremo n° 040-2007-RE del 3 de julio de 2007. En el marco de la implementación de este acuerdo comercial, el Congreso de la República aprobó la delegación de facultades legislativas por medio de la Ley n° 29157 del 19 de diciembre de 2007, en base a dicha norma, se aprobaron 99 decretos legislativos que no fueron sujetos a revisión por la entidades correspondientes (Comisión Parlamentaria Multipartidaria) los mismos que según Chirif (2012, p. 16): “*no cumplió (el Ejecutivo) con hacer entrega previa del texto de los decretos legislativos, a fin de proceder a su revisión y control antes de que sean publicadas*”.

Estos Decretos Legislativos desprotegieron los derechos de los pueblos indígenas, modificando tanto la forma de organización, los recursos naturales y propiedad de la tierra. Los decretos que directamente se vincularon con las mencionadas modificaciones fueron:

El Decreto Legislativo n° 994, establece en su artículo 3° que las tierras eriazas son aquellas que no son explotadas por falta o exceso de agua, las mismas que son de dominio del Estado, salvo aquellas que tengan título de propiedad privada o comunal inscrito en los Registros Públicos.

El Decreto Legislativo n° 1015, modifica el artículo 10° y deroga el artículo 11° de la Ley n° 26505, establece un quorum de 50% de la Asamblea General de la comunidad para la adquisición de las tierras de la comunidad.

El Decreto Legislativo n° 1073, que modifica el literal b) del artículo 10° de la Ley n° 26505 al señalar que la adquisición en propiedad de miembros no posesionarios y de terceros será por el 50% de los miembros asistentes a la Asamblea General, agrega que dichos votantes deberán ser comuneros posesionarios por más de un año.

El Decreto Legislativo n° 1020, se promueve la creación de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario, el objetivo según Chirif es la “creación de nuevas personas jurídicas para que actúen dentro de las comunidades campesinas y nativas es una clara táctica para debilitarlas, en la medida que en vez de apoyar su unificación, fomentan su dispersión y crean juntas directivas paralelas” (Chirif, 2012, p. 20).

El Decreto legislativo n° 1064, cuyo objetivo es la aprobación del régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario, el contenido, según Chirif (2012, p. 21) citando a García, *“lo que hace es debilitar las garantías jurídicas de las tierras comunales por lo que estaríamos frente a un caso de garantía discriminatoria al ofrecérsela a unos y recortárselas a otros”*.

El Decreto Legislativo n° 1081 y n° 1083, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos y sus componentes, se deja de lado a los pueblos indígenas al no regular el procedimiento por el cual participaran en su uso, atentando contra su cosmovisión y su relacionamiento que tienen las comunidades con el agua.

El Decreto Legislativo n° 1089, mediante el cual se crea el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, otorgando facultades a COFOPRI para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas en el ámbito nacional, sin embargo no se considera a los pueblos indígenas en dicho proceso.

El Decreto Legislativo n° 1090, mediante el cual se aprueba la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre cuyo cambio fundamental según Chirif fue el de excluir de la categoría de recursos naturales y patrimonio forestal a las tierras con aptitud forestal y las plantaciones forestales y con ello se excluye de la protección establecida en el artículo 66° y 67° de la Constitución de 1993.

Con la publicación de estas normas, el respeto a la autonomía de instituciones constitucionales como la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional fue dejado de lado. Los informes y pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo no fueron acogidos y tomados en cuenta al momento de tomar decisiones que afecten a los pueblos indígenas, ello se advierte que se emitieron dos informes n° 134 y el n° 151 en los que se recomienda que el Estado tome acciones respecto a la situación de desprotección de los pueblos indígenas.

El Tribunal Constitucional, por su parte, si bien tuvo influencia partidaria por parte del gobierno de García reconoció el derecho a la identidad cultural, el rango constitucional del Derecho a la Consulta Previa aunque intentó retrasar el goce efectivo de la Consulta Previa, al señalar su obligatoriedad recién a partir del 09 junio del 2009 (fecha emisión del fallo de la STC n° 0022-2009-PI/TC) y no desde el 02 de febrero de 1995 (fecha de la vigencia del Convenio 169 de la OIT).

En tal sentido, una sentencia importante que reconoce el derecho a la identidad étnica es la manifestada en la STC N° 03343-2007-PA/TC que en su fundamento 29 señala “el derecho a la identidad étnica es una especie del derecho a la identidad cultural (sentencia del Expediente 0006-2008-PI/TC, fundamento 21), mientras que en el fundamento 33 señala: “este derecho (consulta previa), que viene a ser una concretización también del artículo 2. 17 de la Constitución, se encuentra explícitamente recogido en los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169”. Otra sentencia importante es la STC N° 00022-2009-PI/TC que reconoce al Estado peruano como un Estado pluricultural y

pluriétnico, asimismo desarrolla el derecho a la consulta como elemento de diálogo intercultural y establece pautas para su implementación. En el fundamento n° 9 regula la aplicabilidad del Convenio n° 169 al mencionar: “en el caso del Convenio n° 169 de la OIT, la situación es distinta. Como ya ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional en la STC 03343-2007-PA/TC [fundamento 31], tal convenio forma parte del ordenamiento jurídico peruano, por lo tanto, como cualquier otra norma debe ser acatada”, por su parte, en el fundamento 41 se estipula el procedimiento del Derecho a la Consulta Previa, al afirmar: “*en tal sentido, y en virtud de la finalidad propedéutica que tiene la jurisprudencia de este Tribunal, resulta relevante que se den algunas pautas a fin de que se configure claramente el proceso de consulta*”.

A pesar de esta sentencia el TC también presentó una sentencia que va en contra de las dos sentencias previas es la estipulada en la Resolución aclaratoria¹ a la STC N° 06316-2008-AA/TC, del 24 de agosto del 2010. En ella se establece que el derecho a la consulta previa será a partir de la emisión de la STC n° 0022-2009-PI/TC, es decir desde el 09 de junio de 2010, así de manera expresa en la resolución señala: “*establecer la obligatoriedad de la consulta desde la publicación de la STC 0022-2009-PI/TC, sujetándose a las consideraciones vertidas en tal pronunciamiento*”.

Es importante señalar que el presidente Alan García buscó debilitar la precaria institucionalidad creada en el gobierno de su antecesor. Para ello, modificó la organización y funcionamiento de la entidad con competencia en la protección de los pueblos indígenas. No permitió su institucionalización al no proveer recursos adecuados y de fusionarlo en dos instancias distintas y sin competencias claras. Tomó la decisión de fusionar el INDEPA y el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad – CONADIS con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, mediante el Decreto Supremo n° 001-2007-MIMDES del 22 de febrero de 2007. Esta última tuvo la responsabilidad de decidir sobre el funcionamiento del INDEPA. Al final de su gobierno volvió a fusionar el INDEPA dentro del Ministerio de Cultura, mediante el Decreto Supremo n° 001-2010-MC, que aprueba fusiones de entidades y órganos en el Ministerio de Cultura.

Si bien desde el gobierno hubo una intencionalidad clara en que contravenía los derechos de los pueblos indígenas, del lado de las organizaciones indígenas se tuvo una participación muy activa, sobre todo luego de la emisión de los Decretos Legislativos que afectaban sus derechos colectivos, que se expresó en marchas y procesos de amparo e inconstitucionalidad presentados contra los Decretos Legislativos.

Ante dichos reclamos, la respuesta de parte del Ejecutivo fue mediante la aplicación de la fuerza, que conllevó a sucesos como el de Bagua del 29 de junio del 2009, en el que perdieron la vida policías e indígenas.

¹ <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/06316-2008-AA%20Aclaracion.html>

Es importante mencionar que la participación no agrupó a todas las organizaciones indígenas del Perú, sino aquellas cuyos territorios fueron afectados directamente por las medidas muchas de ellas agrupadas en AIDESEP y CONAP.

Al final del gobierno de García, las ocho principales organizaciones indígenas: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación Campesina del Perú (CCP), Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería (CONACAMI), Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas, Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP), Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARC), suscribieron el denominado Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú – Pacto de Unidad, el cual fue constituido el 22 de marzo de 2011. Dicho pacto busca unificar la agenda indígenas en el Perú, fortalecer su presencia en los temas relacionados a sus tierras y el derecho a consulta.

Gobierno de Ollanta Humala, período 2011-hasta la actualidad

A diferencia del gobierno de Alejandro Toledo y de Alan García, presidente Ollanta Humala decidió la publicación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado por la Ley n° 29785, y su respectivo Reglamento mediante el Decreto Supremo n° 001-2012-MC del 03 de abril de 2012; estableciéndose disposiciones que regulan el derecho a la Consulta Previa del cual son beneficiarios los pueblos indígenas, asimismo establecen criterios objetivos y subjetivos para el reconocimiento de los pueblos indígenas.

En cuanto a las instituciones como el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo, el cambio de gobierno permitió que se emitieran sentencias que enmendaron la resolución en la que se señalaba que el derecho a la Consulta Previa era obligatoria recién a partir del 09 de junio de 2010 por lo que muchos procesos anteriormente desarrollados serían dejados como inválidos. En ese sentido el TC emitió la STC N° 0024-2009-PI/TC que en su fundamento 7 señala: *“respecto a la exigibilidad del derecho a la consulta se encuentra vinculada a la entrada en vigencia en nuestro ordenamiento jurídico del Convenio 169 de la OIT, esto es, el 2 de febrero de 1995”*.

El rol de la Defensoría, por su parte, continúa siendo fundamental, durante este período se emitieron dos informes n° 155 y n° 163. Asimismo, el gobierno de Ollanta Humala, modificó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, estableciendo dentro de su jurisdicción el Viceministerio de Interculturalidad, la cual tiene dos direcciones: la Dirección General de Ciudadanía Intercultural y la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas. Dichas instancias son las que se encargan de tratar los temas referidos a los Pueblos Indígenas.

Por el lado de las organizaciones indígenas, los avances respecto a la unificación de las principales organizaciones indígenas se ha paralizado con el alejamiento de dos organizaciones muy importantes AIDSESP Y CONACAMI. El primero, mediante acuerdo² del denominado “*Consejo de Coordinación Ampliado*” de fecha noviembre de 2013, señalan que con el objetivo de una mayor autonomía de su organización dejan el espacio. A su vez CONACAMI³ ha tenido dificultades en su organización interna, existen pugnas entre dos dirigencias que aducen ser las representantes de la organización, lo que ha conllevado a procesos judiciales y una crisis interna que no ha permitido un trabajo en conjunto con las otras organizaciones. Actualmente el Pacto de Unidad lo forman seis organizaciones, no obstante su presencia y opinión al momento de tomar medidas legislativas o administrativas respecto a los pueblos indígenas, es mínima.

Conclusiones

Cada uno de los presidentes y sus períodos de gobierno se diferencia en cuanto a las posiciones respecto a la consulta previa como herramienta fundamental para el desarrollo de los pueblos indígenas.

En el caso del presidente Alejandro Toledo, se advierte una predisposición para crear instancias de protección para los pueblos indígenas basados en instituciones, mientras que el presidente García intentó regular sobre el territorio, la organización, recursos y formas de vida de los pueblos indígenas, intentos que se reflejaron en una menor protección a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. El presidente Humala, a pesar de haber contado con un amplio apoyo electoral de los pueblos indígenas asentados en el interior del país, no tiene una concepción clara sobre el tema.

Una segunda conclusión se encuentra en la influencia que los convenios internacionales han ejercido sobre el país. Las principales normas de protección a los pueblos indígenas se dieron durante los gobiernos de Alejandro Toledo y Ollanta Humala. El primero emitió la Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos cuyo fundamento se encuentra en el literal j) del artículo 8° del Convenio de la Biodiversidad del cual el Perú es parte desde 1992. Mientras que el segundo emitió la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual fue emitida en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT vigente desde el año 1995.

Por el lado de los organismos autónomos, la participación del Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo también fue trascendente. Ambos contribuyeron con la derogación de los Decretos Legislativos que afectaron a los pueblos indígenas. Solamente el TC en el fundamento 40 de la STC

² <http://www.aidesep.org.pe/aidesep-anuncia-su-separacion-del-pacto-de-unidad/>

³ <http://servindi.org/actualidad/90305>

n° 03343-2007-AA/TC del 19 de febrero de 2009, instó al poder legislativo regular el proceso de la consulta previa, situación que se produjo el año 2011.

En cuanto a las organizaciones indígenas es posible afirmar que su participación fue limitada y regionalizada. La excepción fue AIDESEP que organizó una gesta nacional en contra de los decretos legislativos brindados por el gobierno de Alan García.

Es posible señalar que hay, de parte de las organizaciones indígenas, un esfuerzo hacia la consolidación de la unidad a través del “Pacto de Unidad” que congregó a las ocho principales organizaciones indígenas del Perú, aunque problemas políticos internos favorecieron su desmembramiento en marzo del 2014 con el alejamiento de AIDESEP y CONACAMI. Con ello, la falta de coordinación entre todas las organizaciones indígenas del Perú continúa siendo un problema primordial ya no que favorece la articulación de reivindicaciones indígenas.

Finalmente, en cuanto a las instituciones públicas con competencia directa sobre los Pueblos Indígenas, conviene señalar que la decisión de su creación, fusión y extinción también varió de acuerdo al gobierno de turno. El gobierno de Alejandro Toledo creó el CONAPAA, CONAPA y luego el INDEPA, los tres se caracterizaron por tener dentro de sus consejos directivos a miembros de los pueblos indígenas, sin bien se establecía que su elección sería democráticamente dentro de sus organizaciones, también se permitió la elección de sus representantes por parte de miembros del ejecutivo. El gobierno de Alan García, por otro lado, si bien no desapareció el INDEPA, se terminó fusionando al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, y posteriormente, con el Ministerio de Cultura. De esta manera, la presencia del INDEPA en favor de los pueblos indígenas disminuyó respecto al gobierno de Alejandro Toledo. En el gobierno de Ollanta Humala, por su parte, se logró unificar la unidad de atención de los pueblos indígenas en el Viceministerio de interculturalidad del Ministerio de Cultura del Perú.

Referencias

- Anaya, J. (2014). *La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas*. Washington D.C.: United Nations Retrieved from <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/la-situacion-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-en-peru-en-relacion-con-las-industrias-extractivas>.
- CEPAL. (2011). *Atlas sociodemográfico de los pueblos indígenas del Perú*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe & United Nations.
- Chirif, A. (2012). *Derechos Indígenas en la Legislación Peruana. Informe Final*. Lima: Instituto del Bien Común.
- Landa, C. (2010). Interculturalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Anuario de Derecho Penal, Sistema de Control Penal y Diferencias Culturales*, 101-111.