

# APUNTES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS AL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA PERUANA

Amelia Alva Arévalo\*

## 1. Contextualización

La importancia histórica de la independencia peruana en 1821 significó la ruptura política con la corona española, mas no cambió sustancialmente las estructuras económicas y sociales forjadas durante centurias de dominación extranjera (Bonilla y Spalding, 1972, pp. 55-57). El diseño legal republicano sobre la propiedad de la tierra, conocido como gamonalismo, se estableció como un sistema de dominio de grandes extensiones de tierra por una persona. La población indígena continuó siendo sujeta de un sistema opresivo, sometida a trabajos forzados, sin garantías ni derechos (Mariátegui, 2007, pp. 26-27).

Este sistema perverso de propiedad terminó en 1968 a consecuencia de la Reforma Agraria. Junto al gamonalismo, también se eliminó el orden estatal oligárquico que caracterizaba al país desde finales del siglo XIX (Burt, 2011, p. 61). Sin embargo, la Reforma Agraria también inició otro proceso que afectó a la propiedad indígena, mediante la fragmentación de la propiedad. Este proceso, complementado con la creación del Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) en la década de 1990, ha priorizado la titulación de los pequeños agricultores, dejando de lado las comunidades rurales y nativas (Due Process of Law Foundation y Oxfam América, 2011, p. 77).

Para entender el Perú actual, se debe considerar, además, el período del conflicto armado interno y la violencia política (1980-2000). De acuerdo con la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, la guerra interna dejó aproximadamente 69 820 víctimas, siendo el grupo más afectado los campesinos quechuahablantes (75 % del total de víctimas) (CVR, p. 27). Los testimonios ante la CVR indicaron que los términos 'indio', 'cholo' o 'serrano' fueron usados por todos los actores como expresiones discriminatorias. Por otro lado, el PCP-SL adoptó una ideología totalitaria para destruir y reprimir las organizaciones y las manifestaciones culturales de la población indígena (CVR, pp. 102, 159-160).

En los noventa, el gobierno de Fujimori promovió agresivamente las políticas neoliberales, atrayendo las inversiones transnacionales e

instaurando un sistema político y administrativo proextractivista<sup>1</sup>. A través de una nueva Constitución (1993), el país fue guiado hacia una economía social de mercado que, a su vez, flexibilizó la protección a la titularidad de tierras indígenas. En este contexto, el Estado peruano ratificó el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, instrumento internacional de gran importancia para las demandas indígenas.

Los gobiernos democráticos que sucedieron a Fujimori, sin importar la tendencia ideológica, continuaron aplicando y promoviendo la lógica extractivista. Un hecho tristemente memorable fue la publicación de la columna de opinión del entonces presidente de la República, Alan García, titulada “El síndrome del perro del hortelano”, en la que acusó a los pueblos indígenas de oponerse a la inversión privada en sus territorios, porque los hacían improductivos:

Así pues, hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. 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” (García, 2007).

Estas afirmaciones repercutieron en la relación entre el Estado y los indígenas, y abonaron al desencadenamiento del conflicto de Bagua (Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua, 2009, p. 27). Por su parte, Ollanta Humala optó por un modelo extractivo pragmático en un esfuerzo por sostener las distintas políticas públicas de inclusión social. El primer punto de inflexión de su gobierno estuvo marcado por la violencia contra las comunidades y las rondas campesinas de Cajamarca que se opusieron al proyecto minero Conga en agosto de 2011<sup>2</sup>. En este contexto, la promulgación de la ley de consulta previa en septiembre de 2011 significó un intento por parte de su gobierno de distanciarse del anterior, ya que mostraba más apertura al diálogo y respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

---

1 Entre estas normas, cabe mencionar las siguientes: Decreto Legislativo No. 662, Ley que otorga un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras mediante el reconocimiento de ciertas garantías, 2 de setiembre de 1991; Decreto Legislativo No. 757, Ley marco para el crecimiento de la inversión privada, 13 de noviembre de 1991; Decreto Legislativo No. 109, Ley General de Minería, 3 de junio de 1992; Ley No. 26821, Ley para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, 26 de junio de 1997; Ley No. 26505, 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, publicada el 18 de julio de 1995.

2 La represión militar y policial a las comunidades y rondas campesinas afectadas por el proyecto minero Conga fue reportada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que otorgó medidas cautelares en favor de sus líderes. Ver: CIDH, *Leaders of Campesino Communities and Campesino Patrols in Cajamarca v. Peru*, medida cautelar No. 452/11, 5 de mayo 2014.

Sin embargo, durante el proceso de redacción del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, las organizaciones indígenas demandaron la modificación de esta ley, reclamo que nunca fue atendido (La Rosa). En este sentido, y mientras crecía el profundo descontento de las organizaciones indígenas frente al gobierno, se comenzaron a realizar los primeros procesos de consulta previa y la formulación y la implementación de las primeras políticas públicas. En las siguientes líneas, se presentan las vicisitudes de la institucionalidad indígena y la implementación de políticas públicas interculturales.

## 2. Institucionalidad indígena en el siglo XXI

La decisión del Estado de crear un organismo especializado y autónomo, que canalice las demandas de los pueblos indígenas a través del trabajo coordinado con otras entidades estatales, encierra la idea de institucionalizar la problemática indígena. La historia más temprana de la institucionalización de la cuestión indígena se remonta a 1921, cuando se creó la Sección de Asuntos Indígenas como parte del Ministerio de Obras Públicas. A lo largo del siglo XX, varios gobiernos crearon agencias para resolver las necesidades indígenas. La mayoría de ellos con perfiles paternalistas, dependientes administrativa y económicamente de algún ministerio<sup>3</sup>.

El inicio de este siglo fue promisorio para los pueblos indígenas del Perú. La Comisión Multisectorial Especial para Comunidades Nativas, creada en el 2001, aprobó un Plan de Acción para Asuntos Prioritarios de las Comunidades Nativas<sup>4</sup> en el que se definieron ocho acciones con sus propios objetivos que, en resumen, buscaban garantizar el derecho a la propiedad sobre sus territorios, a sus conocimientos colectivos, a la salud y la educación intercultural, a la paz y la seguridad, a la participación en el manejo de las áreas naturales protegidas, así como en los beneficios por el uso de recursos naturales en sus territorios; y se incluyó una acción dirigida a la protección de los pueblos indígenas en aislamiento.

3 En 1922, fue creado el Patronato de la Raza Indígena, dependiente del Ministerio de Fomento. En 1949, se creó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, cuyo nombre fue reemplazado por Ministerio de Trabajo en 1968. Un año después, se creó la Dirección General de Integración Indígena y, en 1981, se creó el Instituto Indigenista Peruano como oficina dependiente del Ministerio de Trabajo y Promoción Social; y en 1998, como órgano encargado de promover, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar las políticas, los planes, los programas y los proyectos con enfoque de género para el desarrollo de comunidades campesinas y nativas, fue creada la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano. (Abanto, 2011, pp. 3-4).

4 Comisión creada por el Decreto Supremo N° 15-2001-PCM del 13 de abril de 2001. El Plan fue publicado en *El Peruano*, el 24 de julio del 2001.

También, resulta relevante mencionar que esta comisión se constituyó en el primer espacio oficial en el que representantes indígenas exhortaron al Estado a cumplir con su deber de consultar. En este sentido, la Acción F. buscaba “garantizar la consulta informada y previa a los pueblos indígenas y su participación en los beneficios de las actividades petroleras en su entorno”. Para cumplir con este objetivo, el Estado debía efectuar, a través del Ministerio de Energía y Minas, las siguientes medidas: (1) aprobar las normas de procedimiento de consulta y participación en operaciones de hidrocarburos en comunidades nativas de la Amazonía; (2) asegurar la realización de consultas a las comunidades nativas y sus organizaciones; (3) asegurar la participación de las comunidades indígenas en los beneficios de las actividades de hidrocarburos que se realizan en sus territorios; (4) reemplazar el régimen de servidumbre por contratos de uso de suelo; (5) cerrar los pozos petroleros del bloque 8/8 X dentro de la Reserva Nacional Pacaya Samiria; y (6) remediar y compensar la contaminación causada por la extracción de petróleo en los bloques 1AB y 8 / 8X (Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, pp. 62-63). Recién en el 2011, como consecuencia de la movilización indígena del 2009, se logró promulgar la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa y, a partir de ella, se organizaron consultas sobre proyectos extractivos, pero no se han podido controlar los impactos negativos que las actividades extractivas legales e ilegales causan sobre los territorios indígenas, ni asegurar su remediación ni compensación.

El carácter transitorio del gobierno de Valentín Paniagua implicaba que el cumplimiento de los objetivos del Plan dependiese del interés y del compromiso de gobiernos posteriores, ya que estos significaban cambios estructurales en beneficio de los pueblos indígenas. Así, en el gobierno de Alejandro Toledo, fue creada la Comisión Nacional para la Salud Indígena Amazónica, que aprobó la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas<sup>5</sup> y, en materia educativa, se promulgó la Ley N° 27818, Ley de Educación Bilingüe Intercultural, que encargaba al Ministerio de Educación la elaboración de un Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, el mismo que fue aprobado recién en el 2016<sup>6</sup>. Asimismo, una medida trascendental de esos años con repercusión actual es la adopción del Acuerdo Nacional, que incluyó entre sus políticas públicas la promoción y la protección de los derechos de los miembros de comunidades étnicas discriminadas (Política Undécima); y el reconocimiento de la consulta previa como un instrumento para la planificación y la gestión del uso del suelo (Política Trigésima Cuarta).

Otro logro significativo para las organizaciones indígenas fue la creación del Consejo Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos

5 Resoluciones Ministeriales No. 192-2004/MINSA y No. 771-2004/MINSA.

6 Resolución Ministerial 629-2016-MINEDU, aprobada el 14 de diciembre de 2016.

—Conapa— como agencia dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros con el propósito de promover, coordinar, implementar, monitorear y evaluar políticas, programas y proyectos relacionados a la población indígena<sup>7</sup>. Estuvo conformado por representantes del Ejecutivo y también de las organizaciones indígenas, mas no obtuvo los resultados esperados, básicamente debido al ineficiente manejo financiero y al liderazgo<sup>8</sup>, por lo que fue reemplazado por el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – Indepa. Esta nueva agencia fue creada como un órgano público descentralizado con rango ministerial y autonomía funcional, técnica, económica y administrativa, tal como lo exigían las organizaciones indígenas<sup>9</sup>. No obstante, después de unos años, el Indepa perdió su autonomía y devino en una entidad dependiente de otros ministerios, primero del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social<sup>10</sup> y, desde el 2010, del Ministerio de Cultura, específicamente del Viceministerio de Interculturalidad<sup>11</sup>. En la actualidad, es el Viceministerio de Interculturalidad el que se encarga de formular y de impulsar la implementación de las políticas públicas sobre pueblos indígenas. Es por esta razón que las organizaciones indígenas continúan expresando la necesidad de crear un órgano especializado sobre materias que les afectan, con autonomía administrativa y presupuestaria, con capacidad política que lidere procesos de diálogo con el Estado para la defensa de sus intereses y en el que ellos estén debidamente representados<sup>12</sup>.

### 3. Afectación de derechos de los pueblos permanente

Paralelamente a estos avances legales e institucionales sobre materia indígena, en el Perú, se incrementaron la inversión privada y la exportación de

7 Decreto Supremo No. 111-2001-PCM, publicado el 5 de octubre de 2001.

8 Para detalles de lo sucedido con la Conapa y el Indepa, se recomienda revisar Pajuelo Teves, 2006, pp. 76-77.

9 El Indepa fue creado por Ley No. 28495, publicada el 6 de abril de 2005.

10 Los intentos del gobierno de ceder la autonomía al Indepa se remontan al 2007, con la aprobación del Decreto Supremo No. 001-2007-MIMDES, publicado el 23 de febrero de 2007. Esta norma vincula el Indepa al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes). Fue derogada por la Ley No. 29146, que restableció el alcance de la Ley N ° 28495. Posteriormente, se aprobó el Decreto Supremo N ° 001-2008-MIMDES, publicado el 1 de marzo de 2008, que devuelve el Indepa al Mimdes.

11 Decreto Supremo No. 001-2010-MC, publicado el 25 de setiembre de 2010.

12 Mientras se escribe este artículo, se ha nombrado a la lideresa shipibo konibo, Rocilda Nunta, como viceministra de Interculturalidad.

recursos naturales (Ballón, 2006, pp. 21-22). En la primera década del 2000, se concesionó compulsivamente el territorio amazónico con el objetivo de explorar y explotar hidrocarburos. Finer y Orta Martínez sostienen que entre el 2003 y el 2009 se desarrolló en el Perú el segundo “boom petrolero”<sup>13</sup>; concluyeron que la adjudicación de concesiones de hidrocarburos condujo a un aumento de esta actividad en la Amazonía peruana del 7,1 % al 41,2 % de su superficie total; y que un total del 69,1 % de la Amazonía peruana ha estado bajo concesiones de petróleo o gas en algún momento entre 1970 y el 2009 (2010, pp. 3-4). En el 2013, a través del Acuerdo de Directorio No. 074-2013, Perupetro S. A. proyectó la exploración y la explotación de 26 nuevas concesiones petroleras, las cuales fueron otorgadas y establecidas en territorios indígenas.

Estas tierras concesionadas son extensas y se superponen a áreas protegidas legalmente antes del *boom* petrolero. Finer y Orta Martínez encontraron que, de 52 concesiones activas en el 2010, 46 estaban superpuestas a tierras indígenas tituladas y 17 a reservas indígenas creadas para pueblos en contacto inicial y esporádico con el resto de la población nacional<sup>14</sup>. Uno de los casos emblemáticos de superposición es el del lote 88 del proyecto Camisea que afecta a más del 70 % de la reserva territorial de los pueblos Kupakori, Nahua, y Nanti; el resto afecta a las tierras tituladas de los pueblos Segakiato, Cashiari y Tincumpia<sup>15</sup>.

La expansión de las industrias extractivas en territorios de los pueblos indígenas profundiza los desequilibrios de poder y crea “campos minados” o espacios en los que el Estado no puede garantizar la protección de derechos, lo que genera conflictos sociales (Rodríguez Garavito, 2011, p. 267). De hecho, a pesar del éxito macroeconómico reportado en la década pasada, uno de los problemas más sensibles y continuos que enfrenta el Estado peruano es la conflictividad social<sup>16</sup>. La Defensoría del Pueblo fue

13 El primer *boom* petrolero se habría dado en la década del 70, con la explotación de los lotes 1-A (22 de junio de 1971) y el lote 1-B (3 de abril de 1978) a cargo de la Occidental Petroleum Corporation, lotes que incluyeron territorios de las comunidades indígenas asentadas en las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón, en la región Loreto.

14 Decreto Ley No. 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, Segunda disposición Transitoria.

15 J. Anaya. 2014. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, *Observaciones sobre la ampliación de explotación y extracción de gas natural en el Lote 88 del proyecto Camisea*, ¶ 2. Otros casos de afectación pueden ser consultados en: Defensoría del Pueblo, 2006, p. 14, pp. 38-39.

16 Arellano-Yanguas ha distinguido dos tipos de conflictos en torno a las actividades extractivas. El primero involucra a la población local frente a las empresas transnacionales en relación con la disputa por la tierra y los recursos naturales o la contaminación ambiental. El segundo involucra a las poblaciones locales que confrontan a las administraciones locales para determinar el uso de los ingresos obtenidos del gobierno central por las actividades extractivas. (2011, pp. 617-638).

la primera institución que empezó a reportar y desarrollar una tipología de estos conflictos. En el 2004, los principales conflictos sociales se dieron a nivel local, y se los empezó a identificar entre las compañías extractivas y la población afectada (8 %) (Defensoría del Pueblo, 2005, pp. 13-20). Durante los últimos años, el número de conflictos socioambientales ha crecido enormemente: a setiembre del 2021, hay 198 conflictos, de los cuales 129 son socioambientales. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, los actores de estos conflictos suelen ser las comunidades campesinas y nativas o las poblaciones locales que enfrentan el Estado y las empresas extractivas. Las causas de los conflictos son diferentes, según aparezcan antes o en cualquier otra etapa del proyecto extractivo. Las comunidades rechazan las actividades extractivas, ya que a) sus actividades productivas tradicionales, territorios, cabeceras de cuencas y zonas arqueológicas podrían verse irreversiblemente afectados por una posible contaminación ambiental; b) no han sido consultados; o c) la empresa ha promovido la división interna de comunidades. En lugares donde ya se había iniciado la actividad extractiva, las comunidades denuncian la contaminación de agua y suelo, la falta de acceso al agua (porque las empresas han agotado este recurso) y fallas en la organización de un adecuado estudio de impacto ambiental. En suma, según los informes defensoriales, las comunidades instan al Estado a revisar en profundidad los estudios de impacto ambiental, gestionar eficientemente los residuos sólidos, distribuir las ganancias de las industrias extractivas entre las comunidades afectadas, participar efectivamente en la toma de decisiones, renegociar los contratos de servidumbre y formalizar la minería ilegal y artesanal.

A pesar de este escenario, los gobiernos no han podido repensar el modelo económico; por el contrario, han apoyado y reforzado la extracción y la exportación de recursos naturales, independientemente de la opinión o la voluntad de los pueblos afectados, o su vulnerabilidad, por lo que frecuentemente se denuncian daños ambientales irreparables o se presentan posiciones extremadamente intolerantes contra las empresas privadas (Defensoría del Pueblo, 2007, pp. 5-6). Entre los ejemplos más claros de esta tensión, cabe mencionar el conflicto del cerro Quilish en Cajamarca o el de Bagua, que terminó con la vida de 33 personas, 200 heridos, un desaparecido y daños a la propiedad pública y privada (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 3).

El escalonamiento de los conflictos se debe principalmente a la escasa voluntad política de los representantes de los poderes del Estado para atender las demandas de las organizaciones indígenas relacionadas a la protección de sus territorios y los recursos necesarios para su subsistencia. Además, en aquellos años, aún no se había desarrollado una estrategia

estatal para anticipar y enfrentar los conflictos sociales<sup>17</sup>. No obstante, la desgracia sucedida en Bagua significó una ventana de oportunidad para empezar a introducir cambios a favor de los pueblos indígenas en la estructura del Estado. De hecho, poco tiempo después del 5 de junio del 2009, el gobierno creó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, en el que participaron los representantes gubernamentales nacionales y regionales, y de las organizaciones indígenas<sup>18</sup>, que se encargaron de formular un plan para el desarrollo sostenible para los pueblos indígenas y de elaborar una propuesta normativa para implementar el derecho a la consulta previa. Desde el 2012 al 2021, se han realizado consultas a pueblos indígenas sobre medidas de impacto nacional, regional y local. La mayoría de estos procesos terminó con la aceptación de la medida, y se desvaneció, de este modo, el temor inicial de los sectores dedicados a las industrias extractivas que percibían la consulta como una obstrucción a las inversiones. Por el contrario, con el paso de los años, el ejercicio de la consulta previa, de acuerdo al diseño legal peruano, ha permitido que las empresas obtengan la licencia social necesaria para sus operaciones, pero, por otro lado, es necesario que se evalúen críticamente estos procesos de consulta y determinar si repiten las relaciones asimétricas que históricamente han existido entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas; y si cumplen con los estándares mínimos desarrollados en el derecho internacional de los derechos humanos.

Finalmente, cabe mencionar que, siguiendo una tendencia global, las organizaciones indígenas peruanas utilizan el litigio para promover y defender sus derechos. En la última década, el Tribunal Constitucional ha elaborado estándares que promueven la defensa de derechos colectivos e individuales de los pueblos. Resultan muy interesantes, por ejemplo, el proceso competencial iniciado por Aidesep ante el Tribunal Constitucional, que logró que este ordene al Ministerio de Energía y Minas que desarrolle un reglamento de consulta previa en concordancia con el Convenio No. 169 de la OIT<sup>19</sup>; o el amparo interpuesto por la señora María Antonia Díaz Cáceres de Tinoco, que logró que el Tribunal exhortara “a todas las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos a que realicen

17 Recién en el 2012, fue creada la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (Decreto Supremo No. 106-2012-PCM), como órgano técnico de la Presidencia del Consejo de Ministros encargada de liderar procesos de diálogo con diferentes actores sociales, instituciones privadas y servidores públicos con el fin de gestionar disputas y conflictos sociales.

18 Resolución Suprema No. 117-2009-PCM, 11 de junio del 2009, y modificada por Resolución Suprema No. 211-2009-PCM, publicada el 25 de agosto del 2009.

19 Tribunal Constitucional, Sentencia No. 05427-2009-PC/TC, *Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva (AIDSESP) v. la sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima*, 30 de junio de 2010.

sus máximos esfuerzos para que antes del Bicentenario de la independencia, oficialicen el uso de la lengua originaria predominante en sus ámbitos de desarrollo”<sup>20</sup>. Aunque el Tribunal Constitucional debe aclarar algunos temas aún controvertidos, como el camino que se debe seguir sobre los proyectos extractivos aprobados sin consulta, a pesar de estar vigente el Convenio No. 169 y que siguen impactando los derechos de los pueblos. Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional ha sostenido que las compañías no deben verse perjudicadas, ya que durante años han realizado una serie de actos de buena fe y están protegidas por el artículo 62 de la Constitución<sup>21</sup>, las comunidades indígenas aún presentan demandas de amparo para suspender estas actividades en sus territorios, producto de contratos de concesión inconsultos<sup>22</sup>.

#### 4. Establecimiento de políticas públicas con enfoque intercultural

En cuanto a la elaboración de políticas públicas con enfoque intercultural, es necesario mencionar que en el 2011 se aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional —Plan Bicentenario—, documento que proyectaba lo que debería ser el Perú al 2021, pues estableció objetivos con metas ambiciosas alineadas al cumplimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los Objetivos del Milenio, entre ellos, la erradicación de la pobreza y la extrema pobreza, y el acceso a la propiedad de la tierra en favor de las comunidades indígenas. De hecho, la atención a la problemática indígena es transversal al Plan, que reconoce la necesidad de elaborar políticas públicas interculturales. Posteriormente, el Ministerio de Cultura formuló los Lineamientos de Política Cultural 2013-2016, que sirvieron para orientar sus primeras actividades como paso previo a la elaboración de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural 2015 y del Plan Nacional de Cultura al 2030.

El primer documento indica que el Estado aplica el enfoque intercultural al “valorizar e incorporar las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnicos culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los

20 Tribunal Constitucional, Sentencia No. 00889-2017-AA/TC, María Antonia Díaz Cáceres de Tinoco vs. Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Ancash, 17 de abril del 2018.

21 Tribunal Constitucional, Sentencia No.06316-2008-PA/TC, ¶ 27 y 28.

22 Ver: Expediente 14037-2013-0-1810-JR-CI-10, proceso de amparo iniciado por el líder awajún, Zebelio Kayap Jempekit contra el MINEM e INGEMMET por concesiones mineras inconsultas.

pueblos indígenas y la población afroperuana” (Ministerio de Cultura, 2015, p. 6).

No obstante, hasta el 2017, el Estado peruano carecía de información estadística clara del público objetivo sobre el cual se debía formular y desarrollar apropiadamente políticas públicas con enfoque intercultural, principalmente porque solo hasta ese año se incorporaron al cuestionario del Censo Nacional dos preguntas que ayudaron a determinar con mayor exactitud la población indígena: una, referida a la lengua o la lengua materna aprendida en la infancia, y otra, a través de la autoidentificación o la autopercepción de la etnia. Los resultados de este Censo Nacional muestran que de las 23 196 391 personas de 12 y más años, 13 965 254 (60,2 %) se percibían a sí mismas como mestizas; 5 176 809 (22,3 %) como quechuas; 1366 931 (5,9 %) como blancas; 828 841 (3,6 %) como afrodescendientes; y 548 292 (2,4 %) como aimaras. Además, 79 266 personas se consideraban nativas o del Amazonas, 55 489 personas asháninkas; 37 690 como awajún; 25 222 como shipibo konibo; y 49 838 como parte de otro pueblo indígena [de la costa y sierra]. Un total de 2 107 239 de los mayores de 12 años se identificó como parte de un pueblo indígena. Estos datos trascendentales permitieron visibilizar con mayor certeza la presencia indígena en el Perú, así como la focalización de las políticas públicas interculturales. De esta manera, se sabe que la etnia predominante en el territorio peruano es la quechua, cuya población está localizada sobre todo en los departamentos del sur andino: Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Cusco; además, los departamentos amazónicos con mayor población indígena son Amazonas (12,4 %), Ucayali (10,3 %), Loreto (8,3 %) y Pasco (6,2 %). Adicionalmente, el Ministerio de Cultura logró construir la base de datos de pueblos indígenas u originarios que incluye la identificación de 55 pueblos indígenas a nivel nacional, 51 en la Amazonía y 4 en los Andes, que aún hablan 48 lenguas indígenas u originarias.

El Plan Nacional de Cultura al 2030 parte de la idea de que las limitaciones para ejercer plenamente los derechos culturales son un problema público, por lo que es necesario reconocer y consolidar a las y a los ciudadanos como sujetos de derecho cultural, desde su heterogeneidad multiétnica y multicultural (Ministerio de Cultura, p. 8). Entre sus objetivos prioritarios, cabe destacar el fortalecimiento de la valoración de la diversidad cultural, cuyo lineamiento sobre el desarrollo de estrategias para la incorporación de la pertinencia cultural en los servicios públicos repercute directamente en la calidad de atención adecuada a la población indígena. En tal sentido, contribuye a este linamiento la introducción de la variable étnica en el sistema integrado de justicia del Poder Judicial, que tiene el objetivo de identificar a los integrantes de comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y/o pueblos indígenas, con el fin de obtener

información estadística, aplicar la normativa internacional y nacional de protección de los derechos humanos en procesos judiciales, y activar los espacios de coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia especial<sup>23</sup>; otra iniciativa es la incorporación de la variable étnica en el registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos, en el que se inscribe información sobre agresiones, amenazas o situaciones de riesgo, lo cual servirá para que las entidades brinden adecuadamente las medidas (urgentes) de protección<sup>24</sup>.

## 5. Reflexión final

En el año de la conmemoración del bicentenario de la independencia peruana y sumidos en la pandemia de la COVID-19, es necesario reflexionar críticamente sobre la situación de los pueblos indígenas como un grupo históricamente marginado que probablemente sea el que ha sufrido los mayores impactos de la inoperatividad del Estado para atender las urgentes necesidades generadas durante la emergencia sanitaria. Aunque se ha avanzado el primer peldaño con la formulación de los Planes y las Políticas Nacionales que, desde un enfoque intercultural, plantean objetivos y lineamientos que buscan fomentar servicios públicos pertinentes a la población indígena, es aún necesario insistir en la importancia de promover su participación efectiva en el proceso de una toma de decisiones sobre sus destinos, que implique el ejercicio pleno de su derecho a la autodeterminación, en el sentido de que puedan decidir sobre su propio desarrollo económico, social y cultural.

Consecuentemente, es indispensable que la aspiración de construir una ciudadanía que ejerza su derecho a la cultura introduzca el dialogo horizontal entre el Estado y los pueblos indígenas como mecanismo de armonización de propuestas y de buena gobernanza. Cuando el diálogo se base en las peculiaridades de los pueblos afectados y los acuerdos alcanzados se cumplan en los plazos pactados, entonces se podría evitar el desencadenamiento de conflictos o mitigar los ya existentes, y contribuir a la instalación de la paz social, tan necesaria en este país aún fracturado.

---

23 Resolución Administrativa N° 130-2021-CE-PJ del 26 de abril del 2021.

24 Decreto Supremo N° 004-2021-JUS del 22 de abril de 2021.

## 6. Referencias bibliográficas

- Abanto, A. (2011). "La institucionalidad indígena en el Perú", *Revista Argumentos*, Instituto de Estudios Peruanos, cuarta edición, Lima, setiembre.
- Anaya, J. (2014). Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, *Observaciones sobre la ampliación de explotación y extracción de gas natural en el Lote 88 del proyecto Camisea*.
- Arellano-Yanguas, J. *Aggravating the resource curse: decentralization, mining and conflict in Peru*, *Journal of Development Studies*, 47.
- Ballón, E. (2006). *Crecimiento económico, crisis de la democracia y conflictividad social. Notas para un balance del toledismo*. En: Paredes, M. (ed.). (2006). *Perú Hoy: Democracia inconclusa: Transición y crecimiento*, Centro de Estudios y Promoción de Desarrollo - DESCO, No. 9, Julio.
- Bebbington, A. (2012). *Extractive industries, socio-environmental conflicts and political economic transformations in Andean America*. En: Bebbington, A. (2012). *Social Conflict, Economic development and extractive industry. Evidence from South America*, London, Routledge ISS Studies in Rural Livelihoods.
- Bonilla, H. y Spalding, K. (1972). *La Independencia en el Perú: Las palabras y los hechos*. En: Matos Mar, J. (ed.), *La Independencia del Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Burt, J. M. (2011). *Violencia y autoritarismo en el Perú: Bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori* (Ideología y Política, 31), Instituto de Estudios Peruanos, Asociación SER, Equipo Peruano de Antropología Forense: Lima, Segunda edición.
- Cavero, O. (2014). "Después del baguazo: Informes, diálogo y visiones del Conflicto". In: N. Henríquez (ed.), *Conflicto social en los Andes. Protesta social en Perú y Bolivia*, Fondo Editorial PUCP.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). *Informe final*, Lima.
- Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas (2001). *Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios de las Comunidades Nativas*, Lima. [http://servindi.org/pdf/CEMCN\\_final\\_.pdf](http://servindi.org/pdf/CEMCN_final_.pdf)
- Comisión Especial para Investigar y Analizar los Sucesos de Bagua (2009). *Para que nunca más vuelva a suceder*, informe final.

- Defensoría del Pueblo (2005). *Ante todo el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*, primera edición, Lima, noviembre.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y Contacto Inicial*, Informe Defensorial N° 101, Lima, enero.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*, Informe extraordinario, Lima.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Actuaciones humanitarias realizadas por la Defensoría del Pueblo con ocasión de los hechos ocurridos el 5 de junio de 2009, en las provincias de Utcubamba y Bagua, región Amazonas, en el contexto del paro amazónico*, Informe de adjuntía N° 006-2009-DP/ADHPD, Lima.
- Due Process of Law Foundation y Oxfam América (2011). *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, Lima, marzo.
- Finer, M. & Orta-Martínez, M. (2010). *A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: trends, projections, and policy implications*, Environmental Research Letters, No. 5, Reino Unido.
- La Rosa, J. *Cuando la forma es tan importante como el fondo*. <http://www.revistaideele.com/ideele/content/ley-de-consulta-cuando-la-forma-es-tan-importante-como-el-fondo>.
- Mariátegui, J. C. (2007). *7 ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*, Ayacucho, Fundación Biblioteca Ayacucho, Colección Clásica No. 69.
- Ministerio de Cultura. Plan Nacional de Cultura al 2030, Lima.
- Pajuelo Teves, R. (2006). *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*, Instituto de Estudios Peruanos.
- Rodríguez Garavito, C. (2011). *Ethnicity.gov: Global governance, indigenous peoples, and the right to prior consultation in social minefields*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 18, No.1.