

# **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) – Perú (Ratificación: 1994)**

Consultado en:

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_I D:3344441](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_I D:3344441)

Comentarios de la Comisión de Expertos (CEACR) adoptados en 2017

La Comisión toma nota de la comunicación, recibida en marzo de 2017, mediante la cual la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) transmitió un informe regional comparativo de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). También toma nota de las observaciones de la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), recibidas en noviembre de 2015, y de los comentarios presentados al respecto por el Gobierno en febrero de 2017. Toma nota igualmente de que el 4 de septiembre de 2015 la CGTP envió el Informe Alternativo 2015 sobre el estado de cumplimiento del Convenio preparado por siete organizaciones indígenas nacionales que fueron apoyadas por el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas (GTPI) de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

**Artículo 1 del Convenio. Pueblos cubiertos por el Convenio.** En sus comentarios anteriores, la Comisión recordó que la conciencia de su identidad indígena constituye un criterio fundamental en la determinación de los grupos a los que se aplica el Convenio. La Comisión pidió al Gobierno que comunicara informaciones sobre el funcionamiento de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI). El Gobierno indica que, en 2014, el Ministerio de Cultura aprobó una directiva que establece lineamientos de recolección de información y criterios objetivos y subjetivos para identificar poblaciones indígenas, así como una guía metodológica que explica paso a paso cómo las autoridades encargadas de realizar los procesos de consulta deberían llevar a cabo la etapa de identificación de los pueblos indígenas. El Gobierno señala que el Viceministerio de Interculturalidad ha identificado 55 pueblos indígenas u originarios. Apunta también que la BDPI contiene información sobre 2 938 comunidades campesinas y nativas identificadas como parte de pueblos indígenas. El Gobierno puntualiza que se trata de un primer listado referencial que

se actualizará de manera progresiva incorporando a las comunidades que, en el marco de los procesos de consulta previa, hayan sido identificadas como parte de pueblos indígenas. La BDPI se elabora sobre la base de los criterios objetivos mencionados en el Convenio así como sobre el criterio subjetivo de la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. El Gobierno señala que la BDPI es de naturaleza declarativa y no es constitutiva de derechos. Por consiguiente, la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios es reconocida independientemente de que se encuentren listados en la base de datos. La Comisión observa que en octubre de 2017 se realizaron tres censos nacionales, entre ellos el tercer censo indígena. La Comisión se felicita de que se haya incluido, por primera vez, una pregunta de autoidentificación étnica que debía ser respondida por toda la población. Esta pregunta buscó recoger información sobre autoidentificación étnica considerando elementos como antepasados, costumbres, tales como las tradiciones, fiestas, expresiones artísticas, u otros relacionados con el objetivo de visualizar y conocer mejor la realidad cultural de cada pueblo. ***La Comisión pide al Gobierno que comunique los resultados del tercer censo indígena así como indicaciones sobre las informaciones recogidas en relación con la pregunta sobre autoidentificación étnica. La Comisión también solicita al Gobierno que informe sobre la actualización de la BDPI y sobre toda dificultad que haya sido identificada durante los procesos de consulta en relación con la identificación de pueblos indígenas.***

**Artículo 3.** La Comisión toma nota de que el Informe Alternativo 2015 contiene informaciones sobre la situación de la mujer indígena, así como estadísticas que demuestran las dificultades con las que se enfrentan en materia de acceso a la educación, a la tierra o a los espacios de toma de decisión. Se señala en el informe que la sociedad patriarcal y patrimonialista tiene por consecuencia mantener una situación de discriminación y violencia en la que se invisibiliza el trabajo de la mujer indígena y, en la práctica, se le conceden menores oportunidades y una escasa participación política. ***La Comisión pide al Gobierno que comunique informaciones sobre las medidas tomadas o contempladas para fomentar el acceso de la mujer indígena a la educación, al mercado de trabajo a la propiedad de la tierra, así como su participación en los procesos de consulta previa en condiciones de equidad.***

**Artículos 2 y 33. Acción coordinada y sistemática.** La Comisión recuerda que el Viceministerio de Interculturalidad se encarga del diseño, formulación y supervisión de políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de los pueblos indígenas. La Comisión toma nota de la creación en noviembre de 2014 del Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI). El GTPI, conformado por el Viceministerio de Interculturalidad y por siete organizaciones representativas de los pueblos indígenas, se encarga de proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas y requieren, por tanto, ser diseñadas y aplicadas con un enfoque intercultural. La Comisión observa además, según la información disponible en el sitio web del Viceministerio, que se está trabajando en la formulación de lineamientos de política intercultural para los pueblos indígenas en el marco de un Plan nacional de políticas interculturales. También toma nota de que en el Informe Alternativo 2015 se considera que el Perú todavía carece de establecer «la institucionalidad» y la política nacional que permitan la participación indígena continua y con real influencia en los procesos de adopción de decisiones. Así, los pueblos indígenas insisten en la necesidad de crear un organismo especializado con plena autonomía administrativa y presupuestaria y con capacidad para liderar y coordinar las políticas y programas en materia indígena. La Comisión recuerda que una acción coordinada y sistemática, con la participación de los pueblos indígenas, es fundamental para la buena aplicación del Convenio. *La Comisión pide al Gobierno que comunique informaciones detalladas sobre las medidas tomadas por la Dirección de Políticas Indígenas del Viceministerio de Cultura para formular, implementar y coordinar una política indígena que garantice los derechos colectivos de los pueblos indígenas previstos en el Convenio. La Comisión pide al Gobierno que indique las medidas tomadas para asegurar a los pueblos interesados su participación en el diseño, implementación y evaluación de esta política. Sírvase también transmitir información sobre la necesidad de reforzar la institucionalidad indígena a la que se refiere el Informe Alternativo 2015.*

**Artículo 14. Tierras.** La Comisión observó que el 16 por ciento de las 6 069 comunidades campesinas y de las 1 469 comunidades nativas reconocidas aún no contaban con títulos de propiedad y pidió al Gobierno que envíe informaciones sobre los procesos de titulación y registro de tierras efectuados por los gobiernos regionales y las superficies tituladas. La Comisión toma nota de que el Gobierno describe en detalle el marco normativo relativo al

reconocimiento y titulación de tierras de las comunidades indígenas y las atribuciones de los gobiernos regionales y del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) en esta área, sin comunicar información específica sobre los procesos de titulación. Al respecto, en el Informe Alternativo 2015 se indica que la formalidad jurídica de los territorios indígenas no ha mejorado y se señala que los gobiernos regionales no han impulsado los procesos de saneamiento y formalización de territorios invocando la falta de recursos y de capacidades. El informe también menciona que la Defensoría del Pueblo ha alertado respecto de la falta de presupuesto para la implementación del proceso de titulación y la carencia de lineamientos para solucionar controversias derivadas de la superposición de derechos. *La Comisión reitera su solicitud al Gobierno de comunicar informaciones concretas y actualizadas sobre los progresos alcanzados en los procesos de titulación y de registro de tierras efectuados por las autoridades competentes nacionales y regionales, sobre las superficies tituladas en cada región del país, así como sobre los litigios derivados de estos procesos.*

**Artículo 15. Reglamentación de la explotación de los recursos forestales.** En sus comentarios anteriores, la Comisión pidió al Gobierno que incluyera información sobre los resultados del proceso de revisión de la política nacional forestal y de la consulta previa sobre los artículos pertinentes del reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre. La Comisión toma debida nota de las informaciones detalladas sobre las diferentes etapas del proceso de consulta previa sobre el reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre realizado por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (identificación de pueblos, participación, plan de consulta, información, evaluación, diálogo). Los acuerdos alcanzados estuvieron estrechamente relacionados con el derecho de los pueblos indígenas a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. *La Comisión pide al Gobierno que comunique informaciones sobre la utilización práctica de las disposiciones sobre la consulta y la participación de los pueblos indígenas en la Ley Forestal y Fauna Silvestre y su reglamento en relación con la explotación de los recursos forestales.*

**Artículo 18. Protección de los pueblos en situación de aislamiento.** La Comisión tomó nota del marco legal de protección de los pueblos en situación de aislamiento así como de la creación del Registro de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI) y del Registro de reservas indígenas. Pidió al Gobierno que comunicara informaciones sobre el impacto de las medidas adoptadas para proteger y preservar las

condiciones de vida de los PIACI. El Gobierno reconoce que los PIACI se encuentran en situación de alta vulnerabilidad. El Gobierno comunica información sobre los diversos mecanismos creados para implementar las medidas de protección en la ley así como sobre el proceso y los criterios establecidos para la adecuación de las reservas territoriales a reservas indígenas que tienen como objeto proteger y asegurar la existencia e integridad de los PIACI. La Comisión toma nota de que, en sus observaciones, la CGTP indica que en julio de 2016 se categorizaron las tres primeras reservas indígenas ubicadas en el departamento de Ucayali en beneficio de pueblos en aislamiento y/o de contacto inicial (con una superficie total de 1,5 millones de hectáreas). En el Informe Alternativo 2015, se indica que a pesar de los avances que constituyen las medidas que establecen procedimientos de reconocimiento y registro de los PIACI, y de la existencia de un marco legal protector, el principal problema sigue siendo su implementación y la falta de una estrategia nacional clara y acciones de protección. ***La Comisión pide al Gobierno que indique si están pendientes otros procesos de categorización de reservas territoriales en reservas indígenas y que proporcione informaciones sobre eventuales dificultades enfrentadas por las autoridades para proteger y asegurar la integridad de los PIACI y las medidas tomadas para superarlas.***

**Artículo 25. Salud.** La Comisión saluda el hecho de que el proceso de consulta sobre la Política sectorial de salud intercultural (PSSI) haya culminado con la aprobación de la PSSI en abril de 2016 por el Consejo de Ministros. Se prevé la creación de la comisión multisectorial de naturaleza permanente que será encargada de emitir el Plan sectorial de salud intercultural 2016-2021, así como de realizar el seguimiento de la implementación de la PSSI y formular los mecanismos para su efectivo cumplimiento. ***La Comisión pide al Gobierno que proporcione informaciones sobre la adopción del Plan sectorial de salud intercultural y sobre las medidas tomadas para implementar la PSSI y los resultados obtenidos en materia de acceso a servicios de salud y reconocimiento de la medicina tradicional. Sírvase también informar sobre el proceso participativo llevado a cabo al respecto.***

**Artículo 26. Educación.** En sus comentarios anteriores, la Comisión pidió al Gobierno que comunicara información estadística que permita ilustrar la manera en que las actividades llevadas a cabo en materia de educación intercultural y bilingüe responden a las necesidades particulares de los pueblos indígenas. La Comisión toma nota de que el Gobierno reconoce

que la escasa oportunidad de acceso a la educación de las comunidades indígenas constituye un problema estructural de largo plazo y que el Ministerio de Educación procura incrementar la oferta de formación superior, mediante el otorgamiento de becas. La Comisión acoge con beneplácito el hecho de que, tras un proceso de consulta previa iniciado por el Ministerio de Educación, se adoptó el Plan nacional de educación intercultural bilingüe a 2021 (PNEIB). El PNEIB tiene como objetivo general mejorar todas las etapas, niveles y modalidades del sistema educativo nacional y garantizar el acceso de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos miembros de los pueblos originarios a instancias educativas que sean acordes a sus raíces. El plan se articula a partir de cuatro objetivos: i) incrementar el acceso, permanencia y culminación oportuna de los estudiantes indígenas; ii) garantizar el desarrollo de procesos de aprendizaje y de enseñanza; iii) asegurar la implementación de programas de formación docente de educación intercultural bilingüe (EIB) inicial y en servicio, y iv) promover una gestión descentralizada y participativa que contribuya a la implementación de la política nacional. La Comisión observa a partir de la información contenida en la Encuesta nacional de hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática que la tasa de conclusión de enseñanza primaria para el grupo de edad de entre 12 y 14 años es de 74,3 por ciento para los niños de lengua materna indígena frente al 88,1 por ciento para los niños de lengua materna castellana. En relación con la conclusión de la enseñanza secundaria, la tasa es de 48,7 por ciento para los niños de lengua materna indígena frente al 71,8 por ciento para los niños de lengua materna castellana. ***La Comisión pide al Gobierno que comunique informaciones sobre las medidas tomadas para alcanzar los cuatro objetivos fijados en el PNEIB, así como sobre cualquier informe o evaluación que haya analizado el impacto de las medidas tomadas en este ámbito. Sírvase también comunicar informaciones sobre los resultados obtenidos en materia de lucha contra el analfabetismo y el abandono escolar y sobre los programas de becas destinadas a favorecer el acceso de los pueblos indígenas a la enseñanza universitaria, desagregadas por género.***

Seguimiento de las recomendaciones del comité tripartito (reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT)

La Comisión se refiere a su observación y pide al Gobierno que transmita informaciones adicionales en relación con los puntos siguientes que fueron analizados por el comité tripartito en su informe adoptado en junio de 2016.

1. *Consultas en relación con proyectos de centrales hidroeléctricas de Pakitzapango y Tambo en territorios ocupados tradicionalmente por comunidades asháninkas.* La Comisión toma nota de que el Gobierno indicó en el ámbito de la reclamación examinada por el comité tripartito que no existe un procedimiento administrativo para el otorgamiento de concesión definitiva de generación, transmisión y distribución de dichos proyectos energéticos, por lo cual no se ha implementado el proceso de consulta previa en relación con los proyectos de las centrales hidroeléctricas de Pakitzapango y Tambo. La Comisión observa que el comité subrayó la necesidad de involucrar a las comunidades asháninkas lo más temprano posible en los procesos de toma de decisión relativos a los proyectos de las centrales hidroeléctricas de Pakitzapango y Tambo. ***La Comisión pide al Gobierno que indique las medidas tomadas para asegurar que se haya cumplido con los requerimientos de los artículos 6, 7, 15, y, según proceda, 16 del Convenio.***

2. *Contaminación ambiental por el derrame de relaves en ríos en el departamento de Huancavelica.* ***Refiriéndose a las conclusiones del comité tripartito, la Comisión pide al Gobierno que indique las medidas adoptadas para asegurar el respeto del Convenio en la situación identificada por el derrame de relaves en los ríos del departamento de Huancavelica que se produjo en junio de 2010. Además, la Comisión pide al Gobierno que indique si se ha corroborado la existencia de contaminación ambiental, y de ser el caso, que precise las medidas tomadas para proteger la vida y la salud de los miembros de las comunidades indígenas afectadas.***

3. *Tala ilegal de madera en las tierras ocupadas por la comunidad Alto Tamaya-Saweto.* La Comisión observa que transcurrieron más de diez años antes del reconocimiento del derecho de propiedad sobre las tierras que tradicionalmente ocupa la comunidad nativa Alto Tamaya-Saweto. ***La Comisión pide al Gobierno que indique las medidas tomadas para avanzar concretamente en las investigaciones iniciadas en relación con las denuncias de tala ilegal***

*formuladas por la comunidad Alto Tamaya-Saweto y en el examen de las demandas que haya formulado al respecto (artículo 15, párrafo 2, del Convenio).*

*4. La Comisión pide al Gobierno que comunique informaciones específicas y actualizadas sobre la manera en que se ha garantizado a las comunidades shawi la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión sobre el predio mencionado en la reclamación.*