



**Tercer punto del orden del día:
Informaciones y memorias sobre la aplicación
de convenios y recomendaciones**

Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

SEGUNDA PARTE

OBSERVACIONES E INFORMACIONES ACERCA DE CIERTOS PAÍSES



Extracto. Páginas 108- 113.
Centro de Documentación
www.politicaspUBLICAS.net

[Link a Documento completo en website OIT](#)

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989
(número 169)

PERÚ (ratificación: 1994)

Una representante gubernamental señaló que el Gobierno de Perú ha mostrado permanentemente su disposición al diálogo para dar solución a los justos reclamos de los pueblos indígenas mediante mecanismos de diálogo como el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, integrado por representantes del ejecutivo, de los gobiernos regionales y de organizaciones indígenas amazónicas. El Grupo Nacional de Coordinación tiene entre sus cometidos investigar y analizar los sucesos de Bagua, revisar y actualizar la legislación relativa al tema forestal y de fauna silvestre, establecer un mecanismo de consulta previa para la aplicación del Convenio número 169 y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Amazónicos. El Gobierno ratificó su inequívoca voluntad para llevar adelante las investigaciones para establecer las responsabilidades políticas y penales a que hubiere lugar en el marco de la investigación sobre los sucesos de Bagua, por el fallecimiento de 23 efectivos policiales y 10 civiles, y la desaparición de un efectivo policial. Diversos procesos de investigación se han iniciado en el marco del Grupo Nacional de Coordinación mencionado, en el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República y el Ministerio Público, con las garantías establecidas por el debido proceso y propias de un estado de derecho. Igualmente, el Congreso de la República instaló una Comisión Multipartidaria para investigar los incidentes de Bagua que ya ha sido elevado al pleno del Congreso. En el Ministerio Público y en el Poder Judicial se encuentran procesos en curso en contra de altos oficiales de la Policía Nacional e indígenas por comisión de diversos delitos. El Estado ha brindado apoyo legal a todas las personas que están siendo procesadas por los sucesos de Bagua para garantizar sus derechos ciudadanos. El Estado garantiza que las investigaciones y procesos que involucren a autoridades políticas, policiales e indígenas se desarrollen de manera objetiva e imparcial, siguiendo las normas del debido proceso para que los lamentables sucesos de Bagua no queden impunes.

El Gobierno ha desplegado acciones para armonizar la definición de pueblos indígenas con el Convenio. Con ese fin, el 19 de mayo del 2010, el Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley sobre el «Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio número 169 de la Organización Internacional de Trabajo» a partir de ahora ley de consulta previa. Dicha ley ya aprobada ha sido remitida a la Presidencia de la República para su promulgación. La ley tiene en cuenta la propuesta normativa de la Defensoría del Pueblo y los acuerdos a los que se llegó a través de la consulta con los representantes de los pueblos indígenas. La ley incluye una definición de pueblos indígenas en concordancia con el Convenio número 169, que recoge los siguientes elementos: las características propias de los pueblos indígenas por sus instituciones sociales, patrones culturales y costumbres que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional; la identificación por la descendencia

directa de las poblaciones originarias del territorio nacional, y la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

La ley señala que el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) constituye el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo. Se trata de una entidad de carácter multisectorial y transversal a los tres niveles de gobierno y su titular será un líder indígena en consulta con los pueblos indígenas.

En cuanto al diseño de un mecanismo de diálogo y consulta, la ley precisa que corresponde efectuar consulta previa respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten los derechos de los pueblos indígenas. Dispone también que la finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas o el consentimiento de estos pueblos respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos. La ley mereció comentarios positivos por parte de las organizaciones más representativas de los Pueblos Amazónicos del Perú. Además, diversos sectores cuentan con mecanismos de diálogo y participación específicos como en el sector del medio ambiente, en el sector minero y en el sector de los hidrocarburos. El proceso de participación ciudadana en estas actividades se concreta mediante mecanismos de consulta realizados durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales y en forma posterior a la aprobación de los estudios ambientales bajo la forma de programas de monitoreo y/o vigilancia ciudadana.

El Perú ha alcanzado importantes logros en el desarrollo social y la lucha contra la pobreza. Estos logros han sido posibles gracias a las políticas sociales desarrolladas por el Gobierno destinadas a promover el empleo productivo y el trabajo decente tal como lo propugnan el Pacto Mundial para el Empleo y la Declaración sobre la Justicia Social para una globalización equitativa de 2008. Por ello, resulta sumamente difícil aceptar que la Comisión de Expertos haya recomendado la suspensión de las actividades de exploración y explotación de recursos naturales que afectan a los pueblos cubiertos por el Convenio, excediendo así su mandato. Las actividades extractivas han tenido un papel fundamental en el logro de estos resultados sociales, en un contexto de crisis internacional. Su aporte ha sido especialmente importante para el desarrollo de las economías locales y la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los distritos con presencia de dichas industrias. Suspender las actividades de exploración y explotación afectaría a más de 120.000 puestos de trabajo, así como los ingresos que reciben los gobiernos regionales y locales en concepto de participación de los beneficios de las actividades extractivas.

El Grupo Nacional de Coordinación conformó una Mesa que elaboró y aprobó por consenso la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Amazónicos que contempla acciones positivas para el desarrollo de estos pueblos sobre temas de vital importancia para su desarrollo, como: derechos de propiedad, educación intercultural bilingüe; ampliación de la cobertura de la salud pública; participación de los pueblos indígenas en el manejo y beneficios de las áreas naturales protegidas y el aprovechamiento de los recursos naturales, medio ambiente, respeto de la cultura y conocimientos colectivos de los pueblos indígenas; entre otros. Dicho plan se encuentra en proceso de implementación.

El derecho de propiedad de los pueblos indígenas es imprescriptible de conformidad con el artículo 89 de la Constitución Política del Perú. Las comunidades pueden hacer valer su derecho de propiedad o posesión, ante

cualquier instancia administrativa o judicial en caso que su derecho se vea afectado. Para efectivizar este derecho existen una serie de normas destinadas a determinar las tierras que ocupan tradicionalmente las comunidades nativas y las comunidades campesinas y a promover la formalización y la titularización de las propiedades de los pueblos indígenas con su participación, con el fin de que puedan hacer valer su derecho de propiedad o posesión, ante cualquier instancia administrativa o judicial en caso que su derecho se vea afectado.

En lo que respecta a la adopción de medidas educativas para eliminar los prejuicios del Estado relativos a los pueblos indígenas, se han desarrollado acciones para asegurar que el material educativo sea distribuido y entregado para fines de educación, recoja información con criterios de equidad e inclusión acerca de las sociedades y culturas de dichos pueblos. El Ministerio de Educación editó materiales educativos para la educación inicial y primaria en 10 lenguas indígenas respectivamente y en castellano como segunda lengua.

El Gobierno y la sociedad han realizado un valioso esfuerzo para afirmar la participación de los pueblos indígenas y de sus instituciones representativas, utilizando los mecanismos de la participación, la consulta y el diálogo sistemático y participativo afirmando la propia identidad como nación multiétnica y pluricultural.

Los miembros empleadores declararon que el presente caso es un ejemplo del modo en que los mecanismos de control de la OIT deberían trabajar de manera ideal y también demuestra la importancia de que haya diversidad de casos ante la Comisión. Observaron que la información presentada por el Gobierno se refiere directamente a todos los puntos planteados en el informe de la Comisión de Expertos y en las conclusiones de la Comisión del año pasado. En cuanto a la ley de consulta previa observaron lo siguiente: 1) la definición en dicha ley de los pueblos indígenas y tribales está en conformidad con el Convenio; 2) la ley establece el derecho de consulta previa de los pueblos indígenas y tribales respecto de cualquier medida legislativa o administrativa que los afecte; 3) las consultas previstas en la ley deben ser llevadas a cabo con la finalidad de obtener el consenso sobre las medidas propuestas y si no se puede llegar a un acuerdo a este respecto, el Gobierno debe adoptar una decisión que tenga en cuenta los derechos de los pueblos indígenas; 4) la ley debe ser interpretada de conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 169; 5) las organizaciones de pueblos indígenas y tribales fueron consultadas antes de la adopción de la ley de consulta previa, y 6) al elaborarse la ley se tuvieron en cuenta varios documentos, incluyendo los proyectos presentados por la Defensoría del Pueblo y los grupos parlamentarios (Bloque Popular, Nacionalista y Unión por el Perú), los resultados del Grupo de Trabajo número 3 del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos que está integrado por Organizaciones representativas de indígenas de la Amazonía y el informe realizado, previa consulta, por una Comisión Especial establecida para estudiar y recomendar soluciones para las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas. Si bien es la Comisión de Expertos la que debe evaluar la conformidad de las disposiciones de la ley de consulta previa con el Convenio, subrayaron que era de todos modos importante reconocer las medidas adoptadas por el Gobierno y elogiarlo por ellas. El Gobierno ha demostrado ampliamente su compromiso en responder las conclusiones de los órganos de control de la OIT.

Observaron que ciertos actores y organizaciones han realizado comentarios favorables sobre la ley. Muchas organizaciones, incluidas Asociación Interétnica de desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), Confederación Campesina de Perú (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación Nacional de Comunidades

Afectadas por la Minería (CONACAMI) y Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) consideraron que la ley es un logro importante. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas elogió la adopción de la ley y consideró que sería un importante precedente y una buena práctica para otros países de la región y del mundo. En cuanto a la solicitud de la Comisión de Expertos de que la exploración y la explotación de recursos naturales fueran suspendidas hasta tanto se consultara a los pueblos cubiertos por el Convenio que han sido afectados, consideraron que el Convenio no establece ni prevé tal medida ejecutoria. Al tiempo que consideraron que este tipo de medidas ejecutorias tiene serias consecuencias para la actividad económica de una nación, en particular su habilidad para atraer inversiones extranjeras directas, subrayaron que esta solicitud de la Comisión de Expertos debería ser reexaminada. Los expertos necesitaban entender que el tema en cuestión es la actividad económica que resultó en impuestos y ganancias que apoyan a las comunidades locales. Las conclusiones de los expertos respecto a que la actividad económica debe suspenderse no está sustentada con la historia legislativa del Convenio y pone en peligro la inversión extranjera directa.

Los miembros empleadores recordaron que el artículo 6 del Convenio contiene la cláusula principal relativa al derecho de consulta y que la definición de este último término fue objeto de amplias deliberaciones durante las discusiones anteriores a la adopción del Convenio. Según las actas de dichas discusiones, es claro que la consulta no equivale o requiere el consentimiento de las partes que son consultadas. Las actas de la segunda ronda de discusiones muestran que los empleadores consideraron que el término «consultas» significaba «dialogar por lo menos» y la Oficina misma declaró que no consideraba que las consultas se refirieran al acuerdo o consentimiento de aquellos que son consultados. En su observación, sin embargo, la Comisión de Expertos parece haber interpretado el término como imponiendo una condición más exigente para el Gobierno, más allá de lo que exige el Convenio; las consecuencias posibles de esta interpretación serán discutidas y examinadas por varios de los miembros empleadores a continuación.

Los miembros trabajadores indicaron que la discusión de este caso es un seguimiento de los debates que tuvieron lugar en 2009 y de los graves hechos que se produjeron en Bagua que ocasionaron 33 muertes. Estos hechos están relacionados con la adopción por parte del Gobierno de decretos que afectan los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras y los recursos naturales. Estos decretos no están en conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 169 que prevé la consulta de los pueblos interesados por medio de procedimientos apropiados, en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que algunas medidas legislativas o administrativas son susceptibles de afectarlos directamente. Después de su visita al país, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas confirmó la gravedad de la situación. Después de los incidentes de 2009, se estableció una comisión de investigación sobre los hechos de violencia ocurridos en Bagua. Sin embargo, reina todavía la mayor confusión sobre el funcionamiento de esta comisión y sobre todo sobre su imparcialidad. Si bien el informe ha sido publicado, no esclarece las responsabilidades directas y no fue firmado por los representantes de los pueblos indígenas.

En este contexto, los pueblos indígenas solicitaron que se adopte una ley que exija que el Estado los consulte. El 19 de mayo de 2010, el Parlamento aprobó un proyecto de ley de consulta previa que parece contener una lista ex-

haustiva de principios a seguir para tener éxito en una consulta, en el sentido impuesto por el Convenio y podría servir como primer paso hacia la mejora de las relaciones. Ni la Comisión de Expertos, ni la presente Comisión han examinado hasta ahora la ley en cuestión a pesar del compromiso del Gobierno de proporcionar informaciones sobre la puesta en conformidad de la legislación nacional con el Convenio. La Comisión de la Conferencia no puede por lo tanto pronunciarse en cuanto a si la ley de consulta previa de mayo de 2010 respeta o no el Convenio, tanto en lo que respecta al campo de aplicación como al nivel de las acciones de protección, de los procedimientos de consulta o en lo que concierne a la noción de «tierras» prevista en los artículos 13 y siguientes del Convenio. La ley debe estar en conformidad con la definición de pueblos indígenas pero también con el hecho de que los pueblos están en «posesión de las tierras» con las cuales mantienen un nexo especial. El Gobierno se comprometió a preparar o adoptar, en consulta con las organizaciones indígenas, un plan de acción tal como se puede constatar en las conclusiones de la Comisión de 2009, evocando el establecimiento de una mesa redonda para el diálogo permanente entre el Gobierno y los pueblos indígenas de la Amazonía y de una comisión multisectorial que constituye otro espacio de diálogo. Sin embargo, un año después, ningún plan se ha adoptado y la instancia de diálogo *ad hoc* no tiene efectos tangibles.

La acción del INDEPA presenta problemas también debido a su falta de conocimiento de los problemas y de la falta de representación de los pueblos indígenas en su seno. En julio de 2009, el INDEPA, que tiene sin embargo un papel esencial en la aplicación de la ley y la promoción de los pueblos indígenas, cometió actos de injerencia política en el funcionamiento de la organización amazónica AIDSESEP con el objeto de limitar sus acciones. Estas acusaciones de parcialidad perjudican a esta institución y a la aplicación de la ley cuando sea votada. Parece también que la AIDSESEP no fue consultada sobre un proyecto de desplazamiento de los pueblos amazónicos, a pesar de que dicho proyecto pone en peligro la integridad social, política y económica de las comunidades y de los pueblos de la Amazonía. Sin embargo, las cuestiones de desplazamiento están previstas en el artículo 16 del Convenio. Detrás de la falta de consultas se esconden intereses económicos mayores. El Ministro de Energía y de Minas continúa otorgando autorizaciones de explotación de hidrocarburos sin ninguna consultación a pesar de la ley de consulta previa. Durante las últimas semanas, 25 nuevas zonas de explotación petrolera y gasífera han sido concedidas mayoritariamente en Amazonía.

En conclusión, los miembros trabajadores indicaron que aún si la ley de consulta previa representa un avance, conviene ser prudentes y la Comisión no debe disminuir la presión ejercida sobre el Gobierno. En efecto, esta ley tiene aún que ser aprobada por el Presidente. Además, no tiene en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Expertos relativas a la suspensión de las concesiones en los territorios indígenas; no trata la cuestión de la derogación de la legislación anterior ni de la reparación de las consecuencias de los actos anteriores contrarios al Convenio. Sería pues importante que la ley sea revisada por la OIT antes de que sea firmada por el Presidente. Subsisten dudas en cuanto a la voluntad política real del Gobierno de respetar los procedimientos de consulta previa — varios acuerdos obtenidos entre el poder ejecutivo y las organizaciones indígenas en un marco de diálogo no fueron apoyados por el poder ejecutivo ante el Congreso. Un marco de colaboración eficaz con el INDEPA sería esencial para la aplicación en la práctica de las obligaciones del Convenio. Por ello, se debería rever la composición del INDEPA para representar eficazmente los intereses de los pueblos contemplados en este instrumento. El Gobier-

no podría, en este sentido, beneficiarse de la asistencia técnica de la Oficina.

Una miembro trabajadora del Perú observó que los trágicos hechos ocurridos en Bagua son el resultado de la falta de aplicación del Convenio, lo cual se ve reflejado en los ocho puntos destacados por la Comisión de Expertos. No se ha efectuado una verdadera e imparcial investigación sobre todo lo ocurrido en Bagua. La entidad encargada de investigar no pudo emitir un informe objetivo por la negativa de los representantes del Gobierno a aceptar cualquier responsabilidad de los poderes legislativo y ejecutivo. Añadió que el Gobierno no ha diseñado ningún Plan de Acción previa consulta con las organizaciones representativas de pueblos indígenas. Las discusiones mencionadas por el gobierno en el marco de mesas de diálogo no constituyen una respuesta adecuada. Son un diálogo incompleto que incluye a los pueblos amazónicos pero no a los andinos.

En cuanto al INDEPA, señaló que todavía no se han dado los pasos necesarios para la reforma de esa institución que le permitan la concertación de políticas y planes de acción a largo plazo con la participación de los pueblos indígenas; no está integrado por representantes verdaderos de los pueblos indígenas; sus órganos se mantienen burocratizados y no cuentan con mecanismos de consulta; sus funcionarios carecen de conocimiento sobre los pueblos indígenas. El INDEPA respaldó la creación de una junta directiva paralela dirigida a debilitar a la organización amazónica AIDSESEP. La falta de imparcialidad de este organismo tendrá serias consecuencias en la aplicación de la ley.

La ley adoptada por el Congreso el 19 de mayo de 2010 es un paso positivo obtenido gracias a la presión interna e internacional, pero no ha sido oficialmente aprobada todavía. Es de lamentar que hayan transcurrido tantos años sin que se adopten mecanismos de consulta previa previstos en el Convenio. Existen serias dudas en cuanto a la voluntad real de aplicar las disposiciones del Convenio en materia de consulta. Existen también todavía numerosas y graves situaciones de conflicto relacionadas con un aumento significativo de la explotación de los recursos naturales que se encuentran en las tierras ocupadas por las comunidades andinas y nativas sin que se las haya consultado para dicha explotación. El 72 por ciento del territorio de la Amazonía ha sido concesionado para la exploración y explotación de hidrocarburos y los mecanismos de participación vigentes no constituyen una verdadera consulta. Debe avanzarse en la implementación de la reciente ley de consulta previa y en la aplicación de cada una de las etapas de la consulta. Tampoco se han adoptado medidas legislativas tendientes a garantizar la participación de los indígenas en las regalías y los cánones mineros, del petróleo y del gas o para la indemnización por los daños causados por dichas actividades. Tampoco se ha regulado la cuestión de la falta de título formal de propiedad de las tierras. El Gobierno no ha adoptado tampoco medidas educativas para eliminar los prejuicios contra los pueblos indígenas y la carencia de maestros indígenas es preocupante.

Otro miembro trabajador del Perú resaltó la importancia de la libertad de expresión y las garantías que ofrece un estado de derecho. Confirmó el diálogo que el Gobierno mantiene con los *apus* (jefes de tribus), organizaciones no gubernamentales y campesinos. Destacó la importancia de que el poder judicial realice su trabajo investigando las muertes de los nativos y los policías y las desapariciones, y la del poder legislativo en cuanto a la aprobación oficial de la ley de consulta previa. Señaló que sería conveniente profundizar en la capacitación de las comunidades campesinas y nativos sobre sus derechos y obligaciones para que puedan de manera soberana y democrática decidir su futuro.

El miembro empleador del Perú ofreció información detallada sobre la legislación nacional relativa al derecho de consulta. Explicó que si bien es el Estado quien otorga la concesión de la explotación de los recursos naturales, el título de concesión no otorga a la empresa o titular la propiedad sobre las tierras, ni autoriza el inicio de sus actividades y que para iniciar cualquier actividad de exploración o explotación, el titular de la concesión deberá llegar a un acuerdo con el titular de la tierra. Cuando la concesión se encuentra ubicada en zonas de alguna comunidad, la Constitución garantiza que las comunidades campesinas y nativas son autónomas en el uso y la libre disposición de sus tierras, dentro del marco de lo que la ley establece. Recordó la existencia de diversa legislación nacional orientada a salvaguardar los derechos y costumbres de los pueblos indígenas al igual que la normativa vigente para proteger el medio ambiente. Describió el sistema integrado de evaluación de impacto ambiental, con criterios y procedimientos armonizados y transparentes que permitirá que opere mediante procesos participativos adecuados. Reiteró que además, con la nueva ley de consulta previa no cabe duda de que el país cuenta con normas del más alto rango que establecen el objetivo de consulta a los pueblos indígenas en concordancia con lo que establece el Convenio. En relación al sector minero-energético, las normas vigentes establecen que antes del inicio y realización de esas actividades, pueda conocerse si los intereses de los pueblos indígenas que habitan en el área de influencia directa de un proyecto pudiesen verse afectados, para que se analicen y se tomen en cuenta las preocupaciones expresadas respecto a los posibles impactos sociales, económicos, ambientales y culturales. El orador consideró que las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos son inapropiadas ya que la normativa nacional cumple ampliamente con los objetivos del Convenio.

Finalizó indicando que las comunidades indígenas gozan de los beneficios económicos derivados de la explotación de recursos naturales a través de un canon, que es la participación de la que gozan los gobiernos locales y los gobiernos regionales de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de éstos, que son independientes de las compensaciones e indemnizaciones que corresponde que las empresas paguen a los propietarios por la utilización de las tierras.

El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela hablando en nombre de los miembros gubernamentales de los Estados Miembros de la Comisión del Grupo de Países de América Latina y el Caribe (GRULAC) destacó los avances realizados para garantizar la aplicación del Convenio que se han traducido en la elaboración de un plan de desarrollo para los pueblos amazónicos, elaborado con plena participación de dichos pueblos y la aprobación por parte del Congreso de una ley de consulta previa que establece la obligación de efectuar consultas previas para lograr un acuerdo o el consentimiento respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten los derechos de los pueblos indígenas. Expresó su esperanza de que las conclusiones que se adopten se ajusten al debate desarrollado sin pasar por alto los nuevos datos, cifras y argumentos expuestos por el Gobierno. Finalmente, reiteró su firme esperanza de que la Comisión de Expertos se ciña al mandato expreso que le ha encomendado el Consejo de Administración.

El miembro trabajador de Paraguay expresó su solidaridad y apoyo comprometido con los pueblos indígenas y campesinos de Perú y manifestó su profunda preocupación por los problemas en la aplicación del Convenio. Señaló que la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y las federaciones campesinas e indígenas han denunciado en reiteradas ocasiones el aumento de los conflictos en las zonas indígenas y campesinas y que los

conflictos están estrechamente relacionados con el acceso y control de los recursos naturales. También que el Gobierno mantiene sistemáticamente un proyecto vertical en los territorios amazónicos y andinos en donde no contemplan ninguna garantía en protección medio ambiental. Resaltó que se dedica el 72 por ciento de la extensión de la zona amazónica a la explotación de hidrocarburos, lo cual hace que exista una importancia estratégica y política de tener un mecanismo de participación activa de los pueblos indígenas y campesinos en estas actividades. Lamentó que la ley actual sólo prevea acciones de carácter administrativo e informativo que no constituyen en absoluto la obligación de consulta en el Convenio. Ante el riesgo de que se recrudezcan los conflictos sociales relacionados con la explotación de los recursos naturales ligados a la falta de consulta previa, pidió que se pusiera en práctica el derecho de consulta previa lo antes posible.

El miembro empleador de México sostuvo que la Comisión de Expertos se había excedido en su mandato. Explicó que fue portavoz del grupo empleador en las reuniones donde se debatió el Convenio núm. 169 desde sus inicios y que conoce el espíritu de sus disposiciones. No es exacto que las consultas deban lograr acuerdos y es erróneo interpretar que se pueda exigir una detención o suspensión de actividades económicas. El artículo 6 del Convenio no tiene ni nunca tuvo una naturaleza vinculante. La Comisión de Expertos no debería poder cambiar el sentido de las disposiciones de los Convenios. Concluyó declarando que considera que el Gobierno está adoptando las medidas legislativas adecuadas para dar cumplimiento al Convenio.

La miembro trabajadora de la República Bolivariana de Venezuela resaltó la importancia de los derechos ancestrales de los pueblos indígenas como pueblos originarios. Recordó que el 70 por ciento de la población del país tiene su origen ancestral en comunidades indígenas. Expresó su deseo de que el Gobierno entendiera el derecho de los pueblos indígenas peruanos a mantener su cultura y sus tradiciones. Instó al Gobierno a aprobar la ley de consulta previa, a acabar con la sobreexplotación de recursos naturales de forma indiscriminada, a que cese la persecución de dirigentes andinos y sindicales, y a garantizar el derecho de consulta obligatoria a los pueblos indígenas sobre las decisiones que les compete.

El miembro empleador de Colombia expresó que el Convenio sólo hace referencia a cuestiones laborales en cinco de sus artículos y que el resto de los temas incluidos están fuera de la competencia de la OIT. Existen muchos instrumentos regionales e internacionales al igual que organismos especializados para garantizar la protección de los pueblos indígenas y que la OIT debería limitarse al mundo del trabajo. Mostró su preocupación por que la Comisión de Expertos quisiera crear una medida ejecutoria solicitando la suspensión de actividades que no se encuentra incluida en el Convenio. Igualmente señaló que del Convenio no se desprende la necesidad de llegar a acuerdos mediante los procesos de consulta.

El miembro trabajador de Francia reaccionó ante ciertas declaraciones de los miembros empleadores recordando que el Convenio núm. 169 no es el único Convenio en el cual la OIT aborda los problemas de civilización y ello, en estrecha relación con las Naciones Unidas. Este Convenio ha sido adoptado por la Conferencia, se trata de un tratado internacional que, una vez ratificado por un Estado Miembro, debe ser puesto en práctica en su totalidad. En relación con el cuestionamiento del mandato y la objetividad de la Comisión de Expertos, cabe recordar que la interpretación del texto de un convenio es indispensable para saber cómo lograr eficazmente el objetivo del mismo. Por lo tanto, se debe reafirmar que la Comisión de Expertos no se ha excedido en sus competencias. El orador subrayó que si la palabra «consulta» había sido in-

cluida en el texto del Convenio, significa que deben celebrarse consultas y de buena fe, es decir, teniendo en cuenta las opiniones expresadas. Ahora bien, en el caso concreto, la Comisión de Expertos considera que el Gobierno no ha cumplido con objetivo del Convenio. Para concluir, cabe esperar que la ley de consulta previa mencionada por el Gobierno permita resolver el problema. Sin embargo, el hecho de que tres cuartas partes del país estén ya entregadas a la explotación es preocupante. Ésos territorios tienen un valor que va más allá de su valor mercantil. En el curso de la discusión de este caso, se enfrentan dos filosofías, una capitalista y otra que desea el desarrollo sostenible.

El miembro empleador de Ecuador expresó su preocupación por la interpretación que se le ha dado al artículo 6 del Convenio. Explicó que el Convenio no otorga a los grupos indígenas o tribales facultades para crear órganos legislativos paralelos con potestad de crear normas nacionales o poder de veto en contra de los actos legítimos de los poderes nacionales, cuando éstos actúan dentro de su competencia. Recordó el debate generado durante la redacción del Convenio en el que el grupo de los trabajadores planteó una enmienda para sustituir la expresión «consultar a» por la de «obtener el consentimiento de los» y ésta no fue aceptada, por lo que los resultados de las consultas no tienen un carácter vinculante. Explicó que el espíritu del Convenio es obtener el criterio de los pueblos indígenas cuando un acto de gobierno, o cualquier asunto que emane de los poderes públicos ponga en peligro las tradiciones y la cultura de sus pueblos, pero que de ninguna manera se puede entender como la posibilidad de impedir u oponerse con carácter definitivo, por sobre el resto de la sociedad, sobre un determinado modelo de desarrollo o proyectos que exceden los intereses propios de esas comunidades. Esas consultas también deben servir para determinar si los grupos deciden participar o mantenerse al margen de los proyectos que se lleven a cabo en lugares cercanos a sus zonas de influencia así como, en el caso de que decidan participar, la forma de hacerlo. Pero, lo anterior no implica que se les haya otorgado la posibilidad de pronunciarse suplantando a los poderes nacionales autorizados para hacerlo. Finalizó lamentando que la Comisión de Expertos se haya excedido en su mandato al solicitar la suspensión de proyectos de explotación y exploración de recursos naturales.

El miembro empleador de España destacó los progresos realizados por el Gobierno incluyendo la ley de consulta previa. En relación a la discusión sobre el concepto de consulta, expresó la importancia de respetar los derechos de los pueblos indígenas y tribales a la tierra, respetar el medio ambiente, procurar un desarrollo sostenible y equilibrado y la importancia de la responsabilidad social corporativa, pero indicó que del concepto de consulta no se puede derivar la noción de veto. Por lo tanto considerar que las consultas previstas en el Convenio tienen carácter vinculante es inapropiado.

La representante gubernamental agradeció las opiniones y comentarios expuestos sobre los avances que se han realizado. Señaló que el papel del INDEPA ha cambiado porque, a petición de los líderes de los pueblos indígenas, ha sido transferido a la Presidencia del Consejo de Ministros en febrero de 2010. Actualmente es un organismo técnico especializado que desarrolla sus funciones con carácter multisectorial y transversal a todos los niveles de gobierno. Indicó que se nombrará a un *apu* para que lo dirija y actualmente se están realizando consultas con los pueblos indígenas para ello. También señaló que el Grupo Nacional de Coordinación ha formulado el Plan Nacional de Desarrollo de la Amazonia, integrado por ministerios, gobiernos regionales y dos organizaciones representativas de los pueblos amazónicos: AIDSESP y CONAP. Hizo una descripción de las medidas que están adoptando para

luchar contra la discriminación y el racismo y los nuevos recursos destinados a la educación en zonas rurales.

Indicó que existe una constante preocupación para que parte de los beneficios derivados de las actividades extractivas de los recursos naturales sean otorgados a los pueblos y comunidades donde se realiza su explotación. Así se han creado seis tipos de cánones para las distintas actividades extractivas. Indicó que durante 2009 se distribuyeron 1.200 millones de dólares en concepto de cánones. Terminó reafirmando su compromiso por seguir dando un futuro diferente a los integrantes de las comunidades indígenas de Perú.

Los miembros empleadores agradecieron al Gobierno la información proporcionada durante la reunión, señalando que la Comisión de Expertos requerirá una evaluación de las acciones mencionadas por el Gobierno respecto de la ley de consulta previa e indicará todos los errores o las deficiencias eventuales en su próximo informe. Si bien los gobiernos necesitan normalmente años o décadas para responder a las observaciones, el Gobierno de Perú ha actuado sin demora en un año y debe ser elogiado por ello. Señalaron que ninguna persona o institución es infalible, y que en base al testimonio y a las pruebas presentadas, sería prudente que la Comisión de Expertos reconsiderase sus conclusiones respecto de la interpretación de algunas de las disposiciones que figuran en el Convenio, a las cuales los miembros empleadores hicieron referencia.

Los miembros trabajadores consideraron que los miembros empleadores estaban realizándole un juicio al Convenio núm. 169 y ofreciendo un curso de derecho sobre la interpretación de los tratados internacionales porque no tienen nada que decir sobre el fondo de la discusión. Sin embargo, este caso es muy grave y tiene valor de ejemplo en toda la región. La ley de consulta previa recientemente adoptada podría constituir un primer paso, con miras a la mejora de unas relaciones que se caracterizan en la actualidad por la violencia. No obstante, hay cuestiones que parecen subsistir en lo que respecta a: las circunstancias que rodearon a los graves incidentes de Bagua; la plena conformidad de la ley con el Convenio; la composición y el funcionamiento imparcial del INDEPA; la derogación de las leyes anteriores, y el derecho de reparación acordado a las víctimas de los perjuicios derivados de la aplicación de la legislación anterior. El Gobierno viene de dar un primer paso alentador y, para demostrar su buena voluntad, debería aceptar una misión de asistencia técnica de la Oficina a la mayor brevedad, con el fin de que la Comisión de Expertos disponga de informaciones que permitan dar respuesta a las cuestiones antes mencionadas.

La representante del Secretario General manifestó su deseo de proporcionar algunas explicaciones. La palabra «consulta», que puede encontrarse probablemente en todos los instrumentos de la OIT, es la espina dorsal de las normas internacionales del trabajo, si se tiene en cuenta que todos los convenios y recomendaciones contienen alguna disposición que establece consultas con las organizaciones de empleadores y trabajadores o que estipula la obligación de consultar con «los trabajadores y empleadores interesados» o los grupos de personas afectadas, tales como las personas con discapacidad. No obstante, aunque se trata de un concepto corriente y crucial, debe interpretarse dentro del contexto del instrumento que lo incluya. La consulta es una obligación que, al margen de la lengua que se utiliza, se deduce de la expresión «deberá consultar». El artículo 6 del Convenio núm. 169 destaca este término más que la mayor parte de las demás disposiciones; y para interpretarlo correctamente, hay que considerar el artículo en su totalidad y no solamente en parte. El párrafo 2 del artículo 6 establece que las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lo-

grar el consentimiento. Esta disposición no exige que se llegue necesariamente a un acuerdo mediante las consultas, pero sí exige que sean más que un mero intercambio de opiniones antes de continuar con las medidas propuestas. Las consultas deben efectuarse de buena fe y con la finalidad de lograr el consentimiento. Tanto el texto francés como el inglés son igualmente claros al respecto. Ninguno de los dos obliga a llegar a un acuerdo ni a un consenso. Esta misma interpretación se refleja en la observación de la Comisión de Expertos sobre el presente caso.

La representante del Secretario General afirmó que, al ser un Convenio de la OIT, el Convenio núm. 169 no puede repudiarse y además es una revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107). La OIT es la primera organización con un convenio sobre pueblos indígenas y la única con un instrumento vinculante de esta índole. Para concluir, dijo que estas ideas pretendían arrojar alguna luz sobre este asunto al tiempo que reconocía que no dejaba de ser una cuestión delicada y controvertida.

Los miembros empleadores agradecieron a la Oficina las aclaraciones, pero indicaron que la palabra «consulta» tiene significados diferentes en inglés y en francés donde tiene una connotación más fuerte. Dejando esta distinción de lado, es obvio que la falta de consultas no debe significar que pueda detenerse el desarrollo económico. En este sentido, cuando ellos preguntan a los Expertos el verdadero significado del Convenio, se refieren a sus aspectos ejecutorios.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración formulada por la representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación. Señaló que se había examinado este caso en 2009, y que la Comisión de Expertos, en relación con las conclusiones de esta Comisión, instó al Gobierno para que adopte una serie de medidas legislativas, institucionales, de sensibilización y de carácter educativo.

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. El Gobierno proporcionó también información relativa al decreto presidencial núm. 022-2010 que concede al INDEPA el estatuto de organismo técnico especializado. Adicionalmente, el Gobierno proporcionó información relativa al trabajo de las cuatro mesas de diálogo, creadas en junio de 2009, con la participación de los pueblos amazónicos, que, entre otras cosas, abarcaron investigaciones sobre los incidentes de Bagua, y la formulación de un plan de desarrollo para la región de la Amazonía. También se refirió al acceso de los pueblos indígenas a la educación, a las medidas para eliminar prejuicios con respecto a los pueblos indígenas, así como a las iniciativas destinadas a mejorar sus condiciones.

La Comisión acogió con beneplácito el reconocimiento por parte del Gobierno de la importancia de la consulta y de la consiguiente adopción por el Congreso de la República de la ley de consulta previa. La Comisión manifestó su confianza en que la ley de consulta previa sería promulgada rápidamente por el Presidente de la República. La Comisión instó al Gobierno a que proporcione informaciones completas a la Comisión de Expertos sobre la promulgación y aplicación de la ley para permitirle evaluar el cumplimiento de las disposiciones del Convenio. La Comisión instó al Gobierno a que garantice que la nueva ley de consulta previa sea firmada y puesta en práctica y a que asegure, de ser necesario, que medidas transitorias sean adoptadas de conformidad con los artículos 6, 7 y 15 del Convenio, según se discutió en esta Comisión. La Comisión también recordó la necesidad de una

acción sistemática y coordinada para proteger los derechos de los pueblos indígenas, tal como establecido en los artículos 2 y 33 del Convenio, que exige instituciones estatales que cuenten con la confianza de los pueblos indígenas y en las que se garantice su plena participación. La Comisión tomó nota de la información proporcionada en el sentido de que la ley de consulta previa atribuye un papel central al INDEPA como organismo técnico especializado en asuntos indígenas y, por consiguiente, consideró que es necesaria la reforma de este organismo con la plena participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, con el objeto de asegurar su legitimidad y su auténtica capacidad de acción y para garantizar la aplicación de esta importante ley.

La Comisión tomó nota de la formulación de un plan de desarrollo para la región de la Amazonía que, sin embargo, no abarca a los pueblos indígenas de la zona andina. También tomó nota de que se necesitan progresos en relación con la formulación y aplicación de planes de acción que traten de forma sistemática los problemas pendientes relativos a la protección de los derechos de los pueblos comprendidos en el Convenio, como solicitado por la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos. Hizo hincapié en la necesidad de garantizar que estos planes de acción se desarrollen e implementen con la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, de conformidad con los artículos 2 y 6 del Convenio.

La Comisión solicitó al Gobierno que proporcione informaciones completas en la memoria que ha de presentarse para su examen en la próxima reunión de la Comisión de Expertos, como respuesta a las cuestiones planteadas por la Comisión y la Comisión de Expertos, incluida información detallada sobre la promulgación y aplicación de la nueva ley de consulta previa y las medidas transitorias relacionadas, la aplicación del plan de desarrollo para la región de la Amazonía, así como informaciones acerca de los efectos sobre la formación de los profesores bilingües de la resolución ministerial núm. 0017-2007-ED que establece criterios de admisión. La Comisión alentó al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT para garantizar que se realicen progresos adecuados en la aplicación del Convenio.

Los miembros trabajadores quisieron precisar que al aceptar estas conclusiones han dado muestras de una gran flexibilidad. Se trata de tender la mano al Gobierno y es de esperar que éste acepte la asistencia técnica de la OIT.