

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS  
Proyecto de Electrificación Rural

MARCO DE DESARROLLO DE PUEBLOS INDÍGENAS APLICABLE AL  
PROYECTO DE ELECTRIFICACIÓN RURAL

CONSULTOR:  
CARLOS AUGUSTO MORA BERNASCONI  
ASISTENTE:  
ALBERTO VILLAVICENCIO RIVERA

Lima, agosto 2005

## CONTENIDO

	Página
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE ELECTRIFICACIÓN RURAL	4
1.1. Objetivo del Proyecto de Electrificación Rural	4
1.2. Inversión, componentes y metas esperadas	4
1.3. Principales impactos del PER en los pueblos indígenas	6
II. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL	8
2.1. Marco Legal Nacional	8
2.2. Derecho Internacional	16
2.3. Marco Institucional	17
III. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ	19
3.1. Principales características socioeconómicas de los pueblos indígenas	20
3.2. Realidad socioeconómica de los pueblos indígenas de la sierra	21
3.3. Realidad socioeconómica de los pueblos indígenas de la Amazonía	23
3.4. Consideraciones sobre la cuestión indígena	25
IV. ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL CONTEXTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PER	26
4.1. Antecedentes	26
4.2. Objetivos	27
4.3. Descripción del proceso de elaboración del PDPI	28
4.4. Esquema para la elaboración del PDPI	28
V. PROCESO DE CONSULTA	32
5.1. Requisitos para la consulta a los pueblos indígenas	33
VI. IMPLEMENTACIÓN	34

BIBLIOGRAFÍA		35
ANEXOS		
Anexo 1	Familias y grupos lingüísticos del Perú	38
Anexo 2	Perú: comunidades indígenas censadas en Selva Alta y su distribución porcentual, según departamentos	40
Anexo 3	Población de 5 años y más por lengua materna a nivel departamental	41

## **I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE ELECTRIFICACIÓN RURAL**

### **1.1. Objetivo del Proyecto de Electrificación Rural**

Asistir y complementar la estrategia del gobierno peruano en electrificación rural, para mejorar la calidad de vida de la población y facilitar el desarrollo económico de las zonas rurales, a través de la extensión de la provisión del servicio eléctrico a las áreas no atendidas, superando, al mismo tiempo, las barreras para el uso de fuentes de energía renovables.

### **1.2. Inversión, componentes y metas esperadas**

El monto de financiamiento que se está considerando para la implementación del Proyecto de Electrificación Rural (PER) es de US \$145 millones, constituido por un préstamo de US \$50 millones del Banco Mundial, un aporte de US \$51.5 millones del Tesoro Público, una donación de US \$10 millones del Global Environmental Facility y un aporte del orden de los US \$33.5 millones proveniente de los gobiernos regionales/locales y de las empresas proveedoras de servicio.

Durante su horizonte programático, el Proyecto de Electrificación Rural del Ministerio de Energía y Minas se ha propuesto alcanzar las siguientes metas:

- Demostrar la viabilidad del nuevo marco de electrificación rural que promueva una activa participación local y regional en la identificación, definición e implementación del servicio eléctrico en áreas rurales.
- Extender el acceso al servicio eléctrico a poblaciones rurales beneficiando a 160,000 nuevos usuarios entre hogares, negocios y servicios públicos.,
- Estimular actividades productivas y socio-económicas del uso de la electricidad.
- Fortalecer a las instituciones involucradas a nivel nacional, regional y local.

Los fondos para la inversión de los subproyectos del PER serán otorgados por el Fondo Nacional de Electrificación Rural (FONER). Esta instancia supervisará el proceso de evaluación de los subproyectos y autorizará los subsidios o préstamos a los proveedores de electricidad. Este proceso supone evaluar los requerimientos técnicos, financieros, económicos, sociales y ambientales, así como priorizarlos sobre la base de los beneficios económicos netos con miras a realizar la selección final.

Los componentes que desarrollará el PER serán los siguientes:

- **Financiamiento para la implementación de subproyectos de inversión para provisión de nuevos servicios de electricidad.-** La principal estrategia del PER será consolidar este componente sobre la base de un modelo de financiamiento para la provisión de energía eléctrica rural, cuya finalidad será subsidiar la inversión de los prestadores del servicio eléctrico y de los gobiernos regionales y/o locales para la construcción y operación de nuevos proyectos de electrificación rural.
- **Asistencia técnica para el desarrollo del esquema “*bottom up*” de electrificación rural.-** La capacitación y asistencia técnica a los proveedores del servicio eléctrico estará orientada a la generación de sostenibilidad comercial de los subproyectos. Es indispensable que los mismos cubran los costos de operación, mantenimiento, depreciación y financiamiento.
- **Programa piloto para incrementar los usos productivos de la electricidad.-** Se requiere promover y difundir, con un enfoque de demanda, los usos productivos locales de la energía eléctrica rural con la finalidad de generar ingresos familiares e impulsar pequeños procesos de transformación agroindustrial a partir de las materias primas disponibles en las localidades beneficiarias.
- **Facilidades de financiamiento para proyectos de energías renovables.-** El proyecto proporcionará a través de una institución financiera un financiamiento puente para pequeños proyectos hidroeléctricos durante el período de construcción y operación inicial; luego el préstamo se refinanciará a través de los bancos comerciales.
- **Gerencia y administración del Proyecto.-** Este componente incluirá el apoyo a la administración global del Proyecto. Contará con tres unidades: una unidad administrativa; una unidad técnica, y una unidad de monitoreo y evaluación.

La visión del PER asume, como enfoque, el incremento de la participación de las comunidades rurales, de las empresas eléctricas distribuidoras, de los potenciales inversores privados y de los propios usuarios, en el desarrollo y operación de los nuevos sistemas eléctricos rurales. De allí que el proceso también implique la promoción de la participación privada para impulsar la utilización de tecnologías renovables, al igual que la inclusión de acciones de capacitación del consumidor para que asuma usos productivos de la electricidad con la finalidad de generar un mayor impacto económico de la inversión en obras de electrificación.

El PER se enmarca en el contexto de la regionalización, ya que el Plan Nacional de Electrificación Rural ha sido elaborado en estrecha coordinación con los Gobiernos Regionales y contiene alrededor de 335 proyectos identificados (entre líneas de transmisión, pequeños sistemas eléctricos y pequeñas centrales hidroeléctricas), los mismos que se encuentran en diferentes niveles de ejecución y elaboración.

### **1.3. Principales impactos del PER en los pueblos indígenas**

La energía eléctrica es un servicio básico importante para el desarrollo de los pueblos, pero antes que todo es un derecho de las personas. Ampliar el servicio eléctrico a las áreas rurales y zonas aisladas significa también mejorar los derechos económicos y sociales en aquellas comunidades que siguen siendo excluidas de la dinámica del desarrollo del país.

El principal aporte de la provisión de energía eléctrica a las comunidades indígenas andinas y de la Alta Amazonía, es que puede generar un impacto positivo en la calidad de vida de estas poblaciones, ya que se constituirá en un eje dinámico del desarrollo socioeconómico y cultural, al brindar oportunidades para:

- ✓ La implementación de un conjunto de actividades productivas de transformación de productos agropecuarios y forestales optimizando el uso de los mismos.
- ✓ La mejora de los servicios de salud y de educación existentes.
- ✓ La generación de nuevos puestos de trabajo como producto de los diversos usos productivos de la energía.
- ✓ La mejora de los niveles de ingresos familiares como consecuencia de mayores oportunidades productivas y del incremento del valor agregado de éstas.
- ✓ El impulso de una más equitativa articulación de los pueblos indígenas a los mercados locales.
- ✓ La mejora de las condiciones de infraestructura para el desarrollo de actividades turísticas.
- ✓ La articulación de las áreas rurales y zonas aisladas del país a través de la interconexión de sistemas de comunicación.

Con el objetivo de brindar información sobre el PER, se realizó un proceso de consulta con las comunidades quechuas de la provincia de Huancavelica, y con las comunidades asháninkas y de colonos del distrito de Pichanaki, en la provincia de Chanchamayo, registrándose las opiniones, percepciones y valoraciones de estos pueblos acerca de la implementación del proyecto.

La consulta con las comunidades quechuas se llevó a cabo en la ciudad de Huancavelica el 20 de julio con la participación de 24 representantes de comunidades campesinas, de asociaciones de productores y autoridades

comunales. La consulta con comunidades asháninkas se realizó en la ciudad de Pichanaki el 24 de julio con la participación de 15 personas entre representantes de comunidades, organizaciones indígenas y dirigentes de comités de electrificación del distrito. Ello permitió identificar una serie de propuestas e iniciativas de usos productivos de la electrificación rural, las mismas que a continuación se señalan:

### **Zona de Sierra**

- Implementación de molinos
- Desarrollo de artesanía textil y de bordados
- Complejos para el procesamiento de productos de alpaca (esquila, curtiembre y textiles)
- Carpinterías
- Cerrajería metálica
- Zapaterías
- Transformación de productos lácteos
- Aserraderos
- Panaderías
- Desarrollo de actividades avícolas (incubadoras)
- Secadoras de hierbas aromáticas
- Camales y frigoríficos comunales

### **Zona de Selva Alta**

- Piladoras de arroz
- Molino de granos y de procesamiento de harina de yuca
- Aserraderos (cajonería)
- Carpintería
- Procesadoras de frutas
- Secadoras y tostadoras de café y maní
- Secadora de hierbas aromáticas
- Pequeños negocios (juguerías, venta de fruta, café y artesanías)
- Proyectos turísticos (implementación de albergues)

A pesar de que la opinión respecto a la implementación del servicio eléctrico es positiva tanto en las comunidades quechuas como en las asháninkas, en éstas últimas, existe preocupación respecto al pago de tarifas. La situación económica de los colonos mestizos y de los comuneros andinos es bastante distinta de aquella de la población indígena amazónica. Los colonos de la selva y los comuneros andinos pueden adaptarse más fácilmente a los usos productivos de la energía en la medida que su lógica de producción está de algún modo relacionada con la dinámica que marcan los mercados locales, mientras que las comunidades asháninkas se hallan más cerca de una racionalidad económica de subsistencia y de autoabastecimiento. La implementación de usos productivos

en dichas comunidades requerirá, por lo tanto, de un proceso más lento y de acciones de capacitación orientadas básicamente a lograr mejoras en los procesos primarios de producción, de modo tal que se generen excedentes productivos que puedan ser utilizados como materia prima sobre la base de una utilización productiva y transformadora de la energía eléctrica. En ese sentido, la planificación de actividades encaminadas a promocionar usos productivos tendrá que tomar en cuenta estas diferencias.

Otro aspecto que deberá tenerse presente es la preferencia por la implementación de sistemas convencionales de generación de energía eléctrica. La población se inclina hacia la provisión interconectada y la implementación de mini centrales hidroeléctricas en aquellas zonas alejadas con potencial para la aplicación de esta tecnología. La energía fotovoltaica y eólica no resultan preferenciales.

Otro aspecto que estas poblaciones consideran clave para la promoción de los usos productivos es la instalación de energía trifásica en las comunidades beneficiarias, ya que tienen la percepción de que la energía monofásica que normalmente se instala no les ayudaría de mucho si se trata de generar usos productivos.

Respecto a la corresponsabilidad en la gestión del servicio, las comunidades están dispuestas a contribuir con lo necesario para asegurar la provisión del recurso hídrico a partir del desarrollo de actividades de forestación y manejo racional del agua en sus localidades. Sin embargo, exigen que las empresas también se comprometan a hacer un uso racional del recurso y que implementen actividades de mitigación de impactos negativos si es que éstos se produjeran como resultado de la implementación de los subproyectos eléctricos.

Consideran que la consulta y el diálogo culturalmente apropiado es una práctica de concertación importante para la generación de la sostenibilidad social de los subproyectos y que, por lo tanto, el PER debe ampliar e impulsar estos espacios participativos.

## **II. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL**

### **2.1. Marco Legal Nacional**

#### **Derechos generales de los pueblos indígenas**

Un elemento central en el desarrollo del ordenamiento jurídico del país relativo a la cuestión indígena es el reconocimiento expreso, en la Constitución Política actual, del carácter pluriétnico y cultural de la Nación. Así, el *Art. 2º, numeral 19* establece que “toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo

peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete”.

Por otro lado, en los artículos 17º, 48º, 89º y 149º de la Constitución: se fomenta la educación bilingüe intercultural, según las características de cada zona; se acepta como idiomas oficiales, además del castellano, el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes en las zonas donde predominen, y se otorga a las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas la potestad de ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con el derecho consuetudinario.

De esta forma, se reconoce la existencia de pueblos indígenas como sujetos de derecho que, por sus especificidades culturales e históricas, deben ser beneficiados con un tratamiento especial que preserve su integridad e identidad cultural. Cabe resaltar que los pueblos indígenas están constituidos en un sujeto colectivo, no siendo una simple sumatoria de individuos que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos.

Mediante la Ley N° 27680 se modifica el Capítulo XIV, Título IV de la Constitución Política del Perú, incorporándose el contenido sobre descentralización, regiones y municipalidades, quedando estipulado en el Art. 191º de la Constitución lo siguiente: “La Ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales”. Sin embargo, en la norma no se hace mención a las comunidades campesinas y se introduce una nueva categoría jurídica de pueblos originarios sin definir con precisión a quienes alcanza dicha referencia.

Además de la Constitución, hay otras normas vigentes relacionadas a los pueblos indígenas, entre las que cabe destacar la Ley N° 26253 de diciembre de 1993, mediante la cual se ratifica el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Al incorporarse este Convenio al ordenamiento jurídico del país se fortalece el reconocimiento constitucional del Perú como un país étnico y culturalmente diverso.

Este Convenio ha buscado compensar la situación de desigualdad y exclusión en la que se encuentran los pueblos indígenas, de allí que dispone que los gobiernos tendrán que asumir la responsabilidad de desarrollar, con participación plena de los miembros de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática que tienda a proteger los derechos de estos pueblos y a garantizar el respeto por su integridad cultural y territorial, protegiendo su vida colectiva (ver Defensoría del Pueblo, 2003).

En suma, el mismo texto de la Defensoría (2003) señala que el Convenio N° 169 “busca proteger la diversidad cultural y el derecho de los pueblos indígenas a tener y desarrollar sus elementos identificatorios, sus características culturales

como lengua, religión, costumbres; sus formas de organización y sus propias instituciones sociales, económicas y políticas; sus mecanismos de control social, sus procedimientos, su derecho consuetudinario; sus conocimientos y valores; todas estas diferencias son las que enriquecen el patrimonio cultural de cada país”.

También el Código Civil, Decreto Legislativo N° 295, establece en su artículo 134° que las comunidades indígenas son organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral.

Asimismo, existen normas vigentes en materia de agricultura, educación, propiedad territorial, uso y acceso a los recursos naturales, sistemas de áreas protegidas, que de forma específica o en parte de su texto se refieren a los pueblos indígenas. Así pueden mencionarse las siguientes:

- Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, que reconoce el derecho colectivo de propiedad territorial, así como la autonomía comunal en aspectos administrativos para resolver conflictos y controversias de naturaleza civil.
- Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas. Es la ley marco que regula la diversidad de comunidades campesinas. Se ocupa de definir los derechos y deberes de los comuneros, de su organización interna, del territorio y patrimonio comunal y de la actividad empresarial de las comunidades. También estableció un régimen promocional y creó entidades oficiales para promover su desarrollo. Esta Ley ha sido modificada en forma significativa por la Constitución de 1993 en lo relativo al tratamiento de sus tierras y también por la Ley N° 26505, más conocida como Ley de Tierras.
- Decreto Supremo N° 008-91-TR, Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas. Este Reglamento se ocupa de la personería jurídica de las comunidades campesinas; de su condición de comuneros calificados y no calificados; de sus derechos y obligaciones, y de su organización administrativa propiamente dicha. En virtud del Decreto Supremo N° 064-2000-AG, el reconocimiento de las comunidades se hace actualmente a través del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural –PETT– del Ministerio de Agricultura, entidad que atiende asimismo la titulación de las tierras comunales. El presente Reglamento se vio complementado por el Decreto Supremo N° 004-92-TR, que regula la parte relacionada al régimen económico contenido en la Ley General de Comunidades Campesinas.
- Ley N° 28106, Ley de Reconocimiento, Preservación, Fomento y Difusión de las Lenguas Aborígenes, que declara de interés nacional la preservación,

fomento y difusión de nuestras lenguas aborígenes, reconociéndolas como idiomas oficiales en las zonas donde son predominantes. La Disposición Complementaria de la Ley encarga, asimismo, al Ministerio de Educación, actualizar el “Mapa Lingüístico y Cultural del Perú, Familias y Lenguas Peruanas”.

### **Derecho al territorio**

La población indígena considera que el derecho de propiedad sobre la tierra es histórico y está ligado a su experiencia como sociedades culturalmente diferenciadas.

La actual Constitución Política suprime el carácter inembargable e inajenable de las tierras indígenas, haciendo referencia únicamente a la imprescriptibilidad de las mismas, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo 88º de la mencionada norma.

En el caso de la Amazonía es la Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas, la más comprensiva respecto a la problemática del reconocimiento legal y de titulación de las tierras comunales, como lo es para el caso andino la Ley General de Comunidades Campesinas.

Tratándose de las comunidades nativas amazónicas debe señalarse que un importante volumen de las tierras que le han sido reconocidas a partir de 1978, les han sido entregadas legalmente con el carácter de territorios en uso, invocando el artículo 10º de la anterior Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que consideraba a los recursos forestales de dominio público y sobre los cuales no existen derechos adquiridos.

El Convenio N° 169 de la OIT es claro en establecer el derecho de los pueblos indígenas a preservar su identidad cultural y su derecho a un territorio. La territorialidad, la cultura y la autonomía son el fundamento de la integridad étnica, lo que les garantiza a los pueblos indígenas pervivir como pueblos diferenciados. Este reconocimiento al territorio está expresamente señalado en el Art. 13º numeral 1 del Convenio N° 169 que señala que “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esta relación”.

Complementariamente, existen otros dispositivos legales que se refieren específicamente a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y que es necesario tener en consideración. A continuación se mencionan los más relevantes:

- Ley N° 26505, Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, más conocida como Ley de Tierras. La misma Ley establece que para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la Sierra o Selva se requiere del acuerdo de la asamblea general con el voto conforme de no menos de los dos tercios de los miembros hábiles de la comunidad. Fue reglamentada por el Decreto Supremo N° 011-97-AG que regula la mayor cantidad de aspectos de dicha Ley, el Decreto Supremo N° 017-96-AG, en lo que se refiere específicamente al artículo 7° de la Ley de Tierras, y el Decreto Supremo N° 010-97-AG.
- Ley N° 24657, Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, que establece un breve trámite administrativo para solucionar la falta de titulación de tierras de las comunidades campesinas, el que sólo en caso de controversia deriva en los tribunales.
- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, que en su artículo 54° reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas al interior de las áreas naturales protegidas y en sus zonas de influencia.

### **Acceso a recursos naturales**

- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, que otorga a las comunidades nativas y campesinas el derecho de propiedad sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas, así como el apoyo técnico a las mismas en cuanto a la utilización, recuperación y conservación de sus recursos naturales.
- Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que respeta los derechos de las comunidades a la utilización de sus bosques previa presentación de planes de manejo forestal. Esta Ley norma, regula y supervisa el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los servicios ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la nación.
- Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, que garantiza el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas establecidas al interior de dichas áreas, fijando los procedimientos para el manejo y usufructo de los recursos naturales. Es la norma nacional más importante para la gestión y conservación de las áreas naturales protegidas en el país. Las principales disposiciones contenidas en la Ley comprenden: Gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y los instrumentos de manejo y utilización sostenible de las mismas. La Ley establece que las áreas naturales protegidas pueden ser de administración

nacional, regional y privada. Incorpora dos nuevas categorías en el SINANPE: Reservas Paisajísticas y Refugios de Vida Silvestre. Fue reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 038-2001-AG del 26 de junio del 2001.

- Ley N° 28216, Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas. Como resultado de esta Ley, se crea la Comisión Nacional de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica y a los Conocimientos de los Pueblos Indígenas y se estipula la creación y mantenimiento de un Registro de los Recursos Biológicos y Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas del Perú.
- Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, que regula el marco general para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en tanto que éstos forman parte del patrimonio de la Nación. Las principales disposiciones que contiene están referidas a la libertad de acceso a los recursos naturales, al otorgamiento de derechos sobre los mismos a particulares y a las condiciones para su aprovechamiento.
- Ley N° 26839, Ley de Conservación y Aprovechamiento de la Diversidad Biológica, que regula el marco general para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. Contempla disposiciones relativas a la planificación, inventario y seguimiento, los mecanismos de conservación, las comunidades campesinas y nativas y la investigación científica y tecnológica. La Ley establece que los principios y definiciones del Convenio sobre Diversidad Biológica rigen en la aplicación de la misma. Asimismo, contiene un Título sobre áreas naturales protegidas que guarda concordancia con las disposiciones de la Ley N° 26834.
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que establece que en el diseño y aplicación de la política ambiental y, en particular, en el proceso de ordenamiento territorial ambiental, se deben salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales ratificados por el Estado. Las autoridades públicas promueven su participación e integración en la gestión del ambiente, con la finalidad de garantizar la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y pueblos indígenas.

### **Derecho a la consulta, participación ciudadana y evaluaciones ambientales**

El Convenio N° 169 tiene como uno de sus principios básicos la exigencia a los Estados para que establezcan mecanismos de consulta y participación con los pueblos indígenas como una forma de proteger sus derechos y hacerlos

partícipes de las propuestas o proyectos de desarrollo que puedan de alguna forma impactarlos.

En buena medida es a través de la consulta y la participación local, que se pueden identificar los principales actores, los posibles conflictos susceptibles de generarse por el desarrollo de un proyecto o la implementación de una medida administrativa, así como tomar conocimiento de las preocupaciones y expectativas de la población afectada.

Son diversas las normas que en el caso específico del sector Energía y Minas se han promulgado para promover espacios de consulta previa y participación ciudadana, que si bien no son específicas para pueblos o comunidades indígenas, son aplicables plenamente en los casos que afecten sus intereses.

Desde 1996, el Ministerio de Energía y Minas ha dictado varias Resoluciones Ministeriales reglamentando el proceso de participación ciudadana en los trámites de aprobación de los EIA de los proyectos del sector. Se incluye una breve recopilación de las mismas, lo que refleja una apertura del sector para ir enriqueciendo y mejorando los niveles de participación pública.

- Resolución Ministerial N° 335-96-EM/SG, Reglamento de Participación Ciudadana del 28/07/96, mediante el cual se aprueba la Participación Ciudadana a través del procedimiento de Audiencias Públicas en el trámite de aprobación de los EIA presentados al MEM, incluyendo los del sector energía.
- Resolución Ministerial N° 728-99-EM-VMM, mediante la cual se deja sin efecto el dispositivo anterior y se aprueba un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales presentados al Ministerio de Energía y Minas.
- Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM del 20/12/2002, mediante la cual se modifica la Resolución Ministerial mencionada anteriormente y se aprueba el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas. A través de este dispositivo se intensifica el proceso de participación ciudadana en los proyectos del sector.
- Resolución Ministerial N° 535-2004-MEM-DM por la que se aprueba el nuevo Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades Energéticas dentro de los Procedimientos Administrativos de Evaluación de los Estudios Ambientales, en el cual se prioriza la participación de la sociedad civil, incluida la de comunidades indígenas, en los talleres informativos y consultas públicas convocadas por la DGAAE para la presentación de los EIA o EIAsd de los proyectos correspondientes.

Este Reglamento recoge las propuestas formuladas por la Defensoría del Pueblo y norma la participación de las personas naturales, organizaciones sociales, titulares de proyectos mineros o energéticos y autoridades en el procedimiento por medio del cual el Ministerio de Energía y Minas desarrolla actividades de información y diálogo con la población involucrada en proyectos mineros o energéticos (Art. 1º). Se establecen dos mecanismos de consulta: la Consulta Previa y la Audiencia Pública, señalándose para esta última algunos mecanismos que incorporan elementos de adecuación cultural cuando la misma se realice en áreas con predominio de otras lenguas diferentes al español, lo que hace clara alusión a zonas de marcada procedencia indígena (Art. 6º).

También establece que no es requisito exigible el desarrollo de un proceso de Audiencia Pública para la ejecución de Estudios de Impacto Ambiental en proyectos de electricidad con un nivel de distribución menor a 30 MW (Art. 11º).

- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, que establece que para efectos de clasificar los proyectos de inversión, la autoridad competente deberá ceñirse –entre otros criterios– a la protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades indígenas.
- Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Electricidad. Decreto Supremo N° 029-94-EM (18/06/94). El Art. 15º señala lo siguiente: “Cuando se prevé que las actividades de los titulares de las Concesiones y autorizaciones, afectarán a comunidades campesinas o nativas, aquellos tomarán las medidas necesarias para prevenir, minimizar o eliminar los impactos negativos en los ámbitos sociales, culturales, económicos y de salud de la población”.

Sin embargo, toda esta proliferación de normas puede generar confusión en lo relativo a los derechos indígenas, tanto en su interpretación como en su aplicación. Por ello, se está discutiendo la necesidad de que se expida una ley marco sobre pueblos indígenas, que integre las normas sectoriales en los temas de salud, educación, derechos de participación, explotación de recursos naturales y derechos territoriales, entre otros.

Un aspecto de importancia para el país ha sido la promulgación de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, promulgada en julio del 2002<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Mediante Decreto Supremo N° 052-2005-PCM, se aprobó el “Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2005”, dando cumplimiento a lo establecido en la mencionada Ley. Los sectores del Gobierno Nacional que transferirán competencias de acuerdo al mencionado Plan son: Agricultura, **Energía y Minas**, Salud y Transportes y Comunicaciones.

Dicha ley promueve la participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad, buscando “afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la Nación”.

Desafortunadamente, esta ley no contempla medidas expresas para la participación de los pueblos indígenas (pueblos originarios en el texto constitucional) con su propio perfil dentro del sistema político. Hay que tener en consideración que los derechos de los pueblos indígenas se sustentan en el reconocimiento de su carácter especial y en la adopción de normas que, reconociendo dicha diferencia, establezcan parámetros para incentivar su interacción con el resto de la sociedad.

Esta inclusión de *pueblos originarios* en el texto modificado de la actual Constitución Política ha dado pie a que un conjunto de organizaciones indígenas y campesinas formulen la propuesta de un Anteproyecto de Ley de Pueblos Originarios y Comunidades Campesinas e Indígenas del Perú, el mismo que fue presentado ante la Comisión Revisora de la Legislación sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, creada por Ley N° 28150 del 5 de enero del 2004.

Asimismo, en julio del 2002 se presentó la propuesta “Los Derechos de los Pueblos Indígenas” de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, el mismo que en su artículo 1° propugna que “El Estado reconoce la existencia de los pueblos originarios del Perú y otorga personería jurídica a sus comunidades campesinas y nativas. Son aquellos que descienden de los pueblos ancestrales anteriores al Estado peruano, que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas y que se auto-reconocen como tales”.

Complementariamente, desde el año 2003 se ha planteado una propuesta concertada entre las organizaciones indígenas de la selva y algunas de la sierra, para que se incorporen en la Constitución Política del país, en el marco de las propuestas de reforma constitucional, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Entre los aspectos más relevantes se encuentran los relativos al reconocimiento de sus derechos históricos preexistentes al Estado; el derecho a la autodeterminación, la autonomía, el autogobierno y la administración de justicia; el reconocimiento a poseer un territorio, y finalmente la necesidad de contar con una institucionalidad estatal adecuada, con representación indígena y autonomía económica y financiera.

---

Entre las funciones que se tiene previsto transferir en materia energética se señala el evaluar y aprobar Estudios de Impacto Ambiental para actividades eléctricas (distribución eléctrica, cuya demanda máxima sea inferior a 30MW).

Asimismo, la ex CONAPA (Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos) presentó ante el Congreso de la República una propuesta de reforma constitucional que tiene una aproximación bastante similar a la presentada por las organizaciones indígenas. Sin embargo, hasta la fecha no se han producido en la Constitución los cambios que permitan incorporar las demandas más sentidas de los pueblos y organizaciones indígenas.

## **2.2. Derecho Internacional**

Existen asimismo instrumentos jurídicos de carácter internacional, de los cuales el Perú es suscriptor, que hacen referencia a la protección de diversos derechos de los pueblos indígenas, particularmente en materia de derechos culturales y de protección de sus recursos naturales y uso sostenible y apropiado de los mismos.

- El Convenio N° 169 de la OIT es el instrumento más completo y específico relativo al reconocimiento que los gobiernos deben efectuar sobre los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Sin embargo, instrumentos como los que se señalan a continuación son un referente obligado por sus consideraciones particulares a la situación de estos pueblos, en algunos casos de manera específica para los pueblos indígenas amazónicos.
- El Tratado de Cooperación Amazónica ha permitido reconocer que la verdadera riqueza de la región se encuentra en la biodiversidad de los ecosistemas, en la flora, la fauna y en el germoplasma nativo. Igualmente recomienda garantizar la conservación de la riqueza etnológica y arqueológica de la Amazonía.
- La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, cuyo objetivo es establecer un sistema eficaz de protección colectiva del patrimonio cultural y natural de valor excepcional organizado de una manera permanente y según métodos científicos y modernos.
- El Convenio sobre Diversidad Biológica, que establece que cada parte contratante deberá identificar los procesos y categorías de actividades que tengan o que sea probable que tengan efectos perjudiciales importantes en la utilización sostenible de la diversidad biológica. Señala igualmente que con arreglo a la legislación nacional se respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas.
- La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, establece en su artículo 36º, que los países miembros de la Comunidad Andina, reiteran su compromiso de cumplir y hacer cumplir los derechos y

obligaciones consagrados en instrumentos internacionales, que tiene como objetivo proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas.

### **2.3. Marco Institucional**

De acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, la institución responsable de la problemática de los pueblos indígenas en el país es actualmente el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) creado mediante Ley N° 28495 del 15 de abril del 2005, que reemplaza a la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (CONAPA) que fuera desactivada por esta misma norma.

De acuerdo a la mencionada Ley, el INDEPA es el organismo rector de las políticas nacionales encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las mismas dirigidas a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. Le corresponde también coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a dichos pueblos (Art. 2º).

El mencionado Instituto es un Organismo Público Descentralizado, con un pliego presupuestal adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, teniendo jurisdicción en el ámbito nacional.

Entre las principales funciones que le han sido encomendadas se encuentran las siguientes (Art. 4º):

- Formular y aprobar la política, programas y proyectos de alcance nacional para el desarrollo integral de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos.
- Coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los programas y proyectos de alcance regional, para el desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, en concordancia con el artículo 45º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Concertar, articular y coordinar las acciones de apoyo, fomento, consulta popular, capacitación, asistencia técnica y otros, de las entidades públicas y privadas, a favor de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos.

Sin embargo, debe mencionarse que en la actualidad el INDEPA no cuenta con un presupuesto adecuado al cumplimiento de las funciones que le han sido conferidas, no tiene un equipo técnico constituido y estable, y le falta definir la conformación del Consejo Directivo, así como nombrar al representante de la Secretaría Técnica. Esta instancia es la que se encargará de “Articular, coordinar y supervisar la labor, funciones y responsabilidades de las áreas operativas y administrativas de la Institución” (Art. 9º a), y “Proponer al Consejo Directivo para su aprobación el plan operativo y presupuestal institucional ejecutando las actividades necesarias para garantizar su cumplimiento” (Art. 9º c).

Desde el Ministerio de Energía Minas, la entidad competente para servir de enlace entre las posibles comunidades beneficiarias, el FONER y los gobiernos regionales deberá ser la Dirección General de Asuntos Ambientales y Energéticos, que de acuerdo al Art. 42º de la Ley Orgánica del Ministerio de Energía y Minas es el órgano técnico normativo encargado de proponer y evaluar la política, proponer y/o expedir la normatividad necesaria, así como promover la ejecución de actividades orientadas a la conservación y protección del medio ambiente referidas al desarrollo de las actividades energéticas, y promover el fortalecimiento de las relaciones armoniosas de las empresas sectoriales con la sociedad civil que resulte involucrada con las actividades del Sector.

Por otro lado, sus atribuciones le confieren la competencia de intervenir en aspectos ambientales y sociales de proyectos energéticos teniendo entre sus funciones principales en este campo las siguientes (Art. 43º):

- Proponer la política de conservación y protección del medio ambiente de las actividades energéticas y promover y fortalecer las relaciones armoniosas de las empresas del Sector Energía con la sociedad civil que resulte involucrada en la realización de sus actividades.
- Normar la evaluación de impactos ambientales y sociales derivados de las actividades del Sector.
- Elaborar y promover estudios ambientales y sociales necesarios para el desarrollo y crecimiento de las actividades del sector.
- Elaborar y promover Programas de Protección Ambiental y de Desarrollo Sostenible en coordinación con las Direcciones Generales de Electricidad e Hidrocarburos, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, empresas del Sector y otras instituciones públicas y privadas.

En virtud de estas competencias corresponderá a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) coordinar estrechamente con la Unidad Ejecutora del Proyecto de Electrificación Rural, entidad que participa directamente en el proceso de selección y priorización de los subproyectos de electrificación rural para su financiamiento.

De igual forma, corresponde a los Gobiernos Regionales promover la participación y fiscalización de ciudadanos en la gestión de asuntos públicos de su región, asignando para tal efecto a las comunidades nativas y pueblos originarios un nivel de participación en los Consejos Regionales.

En función de las responsabilidades propias de dichas instancias, será necesario establecer los mecanismos adecuados del accionar institucional para asignar los roles y funciones competentes en relación a las políticas con pueblos indígenas, en el marco del Programa Nacional de Electrificación Rural.

Fruto del proceso de regionalización en el que está inmerso el país, los gobiernos regionales y locales podrían contar con recursos financieros para ser invertidos en obras de infraestructura en zonas rurales, entre ellas las de expansión del servicio eléctrico. Estos recursos pueden ser invertidos a favor de las comunidades indígenas beneficiarias, como una forma de atraer fondos estatales y fondos de inversión de las empresas proveedoras del servicio eléctrico.

### **III. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PERÚ**

El Perú, como país pluriétnico y multicultural, enfrenta una realidad cultural y lingüística sumamente heterogénea, que se manifiesta en la coexistencia de setenta y dos etnias, siete de las cuales se distribuyen en la región andina y las sesenta y cinco restantes en el espacio amazónico. Estas etnias o pueblos indígenas están agrupados en catorce familias lingüísticas distintas (Ver Anexo 1).

Entre las lenguas vernáculas andinas destacan el quechua, en sus diferentes variedades, y el aimara. Entre las lenguas indígenas amazónicas con mayor presencia regional en la selva alta se tiene el aguaruna, el asháninka, el machiguenga y la variante del quechua amazónico del grupo lamista en San Martín. De acuerdo con la información del Censo de Población y Vivienda de 1993: 3'750,492 habitantes entre la población de cinco años y más tienen como lengua materna a idiomas nativos. Entre éstos, 3'199,474 tienen al quechua como lengua materna; 420,215 al aimara, y 130,803 a otra lengua nativa.

Debe resaltarse que en el caso amazónico, los pueblos indígenas mantienen diferencias significativas en términos poblacionales, existiendo un importante número de ellos, cerca de doce, que se encuentran en proceso de extinción debido a su reducido volumen poblacional, como, por ejemplo, los ocaina, los taushiro, los arabela, los chamicuro y los isconahua, todos ellos ubicados en la región del llano amazónico o selva baja. Frente a ese delicado panorama, están aquellos otros pueblos con una base demográfica más estable y con índices de crecimiento poblacional más sólido, como es el caso de los aguaruna, los asháninka y los machiguenga.

Las comunidades indígenas amazónicas de la selva alta se concentran mayoritariamente en los departamentos de Amazonas, Cusco, Junín y Pasco (Ver Anexo 2), en tanto que los departamentos de la sierra con mayor concentración de población quechua o aimara son: Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Puno (Ver Anexo 3). Para el caso andino es importante destacar el factor lingüístico como un elemento central de identidad, particularmente en las zonas rurales, donde la presencia de población indígena campesina es mayoritaria.

Es interesante resaltar, como señala Chirinos (2001), que el departamento de Apurímac tiene el porcentaje más alto de quechua hablantes de todo el Perú (76.6% entre la población de 5 años y más) y que en el departamento de Ayacucho, en la cuenca del río Pampas, conjuntamente con la cuenca del río Apurímac (departamentos de Apurímac y Cusco), se encuentra la zona de mayor monolingüismo quechua del Perú.

### **3.1. Principales características socioeconómicas de los pueblos indígenas**

En un nuevo estudio del Banco Mundial (2005) que analiza la situación de los pueblos indígenas de América Latina en la última década (1994-2004), se sostiene que a pesar de la creciente influencia de los pueblos indígenas en las esferas del poder, debido a un aumento de su representación política, se ha avanzado poco en materia económica y social durante esta década, la misma que ha sido proclamada por las Naciones Unidas en 1994, como la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Éstos continúan sufriendo extremados niveles de pobreza, reducida cobertura y baja calidad educativa, mayor incidencia de enfermedades y discriminación social.

El estudio concluye que los pueblos indígenas representan el 10% de la población de la región y que a su vez constituyen el grupo más desfavorecido de América Latina, por las siguientes razones:

- La brecha de pobreza en los pueblos indígenas es más profunda y disminuyó más lentamente que en el resto de la sociedad. En ese sentido, dados la falta de acceso de servicios básicos de salud, saneamiento, educación, acceso a mercados, etc, aumenta las probabilidades de pobreza en las comunidades indígenas.
- Los indígenas tienen menos años de educación y menor calidad educativa.
- Los indígenas, especialmente las mujeres y los niños, continúan teniendo mínimo acceso a servicios básicos de salud.

En relación a los pueblos indígenas del país, el estudio sostiene que de todos los hogares pobres en el Perú, 43 por ciento son indígenas.

El mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas en el Perú, desafortunadamente sigue la tendencia señalada en dicho estudio.

Sin lugar a dudas, la marginación social, cultural y política es un elemento que marca también una de las características que afectan seriamente a los pueblos indígenas. La discriminación hacia este importante sector social ha impedido su plena incorporación al sistema democrático nacional, el cual sigue siendo concebido por los indígenas como un mundo distante y confuso (Ossio, 1992).

### **3.2. Realidad socioeconómica de los pueblos indígenas de la sierra**

En un estudio de UNICEF (2001) sobre la exclusión en el Perú, se sostiene que en la sierra andina del país existen un poco más de 8 millones de personas, de las cuales aproximadamente 5 millones 250 mil viven en el ámbito rural.

La mayor proporción de esa población es indígena (3'619,689) y forman parte de las cinco mil comunidades campesinas existentes en el país.

Estas familias rurales sustentan la reproducción de sus unidades productivas y de su sistema social y cultural, principalmente vía la producción agropecuaria. Las actividades y procesos productivos que realizan son típicos de una agricultura campesina, en la medida que el objeto de la producción se orienta mayoritariamente a la reproducción de la familia y de la unidad productiva. Asimismo, el origen de la fuerza de trabajo es fundamentalmente familiar y excepcionalmente asalariada, ejerciéndose en ocasiones intercambios recíprocos con otras unidades. Respecto a la tecnología utilizada, ésta se basa en una alta intensidad de mano de obra, una baja densidad de capital, insumos comprados por jornada de trabajo y un destino de la producción y de los insumos que es parcialmente mercantil. Los procesos productivos se sustentan en recursos naturales de valor marginal, hecho que pone en constante riesgo e incertidumbre la sostenibilidad economía de estas familias.

El reducido tamaño de sus predios y la baja calidad de sus recursos para generar economías de escala en términos de provisión de insumos y de comercialización; las mínimas posibilidades de articulación de los procesos productivos familiares a la economía de mercado; la inexistencia de planes de desarrollo y de políticas macroeconómicas sectoriales que contemplen las diferencias entre el agro empresarial y la agricultura campesina indígena, así como la débil inversión pública y privada en estos espacios, han provocado niveles de pobreza y de exclusión social extremos, que a su vez han generado procesos migratorios del campo a la ciudad en busca de mejores oportunidades de ingresos y expectativas de vida.

El estudio de UNICEF señala que el 49% del total de pobres extremos del país para el año 1997 vivía en la sierra, siendo los más afectados los niños y las niñas, ya que el 74% de los niños de la sierra rural son pobres y el 37% extremadamente pobres.

Según el Mapa de Pobreza elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (2001), los departamentos con mayor número de pobres y con mayor pobreza relativa son: Huancavelica, Ayacucho, Huánuco, Cajamarca y Cusco. Justamente en las áreas rurales de la mayoría de estos departamentos, el

quechua, como lengua materna, es de uso importante, lo que certifica una vez más esa correlación entre pobreza y pueblos indígenas.

En las áreas rurales se tiene que la mortalidad infantil es de 62 por mil nacidos vivos, mientras que este indicador es de 43 por mil a nivel nacional. Los departamentos con mayores tasas de mortalidad son: Puno, Cusco, Apurímac, Ayacucho y Pasco, siendo Huancavelica el que registra la tasa más alta a nivel nacional, con 109 por mil nacidos vivos. Asimismo, son los departamentos de la sierra los que registran las más altas tasas de mortalidad materna. En el año 1997 se registraron 366 muertes maternas en el país, correspondiéndole a Puno el 18%, a Cusco el 15% y sólo el 6% a Lima. La tasa de mortalidad materna en las zonas rurales asciende a 292 por cada 100,000 nacidos vivos. Las causas de la mortalidad infantil y materna se deben al bajo nivel educativo de las mujeres, a niveles de desnutrición de las madres y niños, a la alta fecundidad, a embarazos adolescentes y al limitado acceso a los servicios de salud por su mínima cobertura a nivel nacional (INEI, 1994 b).

Los hogares del área rural de la sierra presentan bajos indicadores de provisión de servicios básicos como agua, desagüe y electricidad: sólo el 50% de las viviendas cuenta con servicio de agua y únicamente el 21% de las mismas tiene desagüe.

El acceso a energía eléctrica en las zonas rurales de la sierra tiene un comportamiento marginal. Por ejemplo, en el distrito de Chiara, provincia de Huamanga, únicamente el 1.75% del total de viviendas tiene acceso a energía eléctrica; en la provincia de Vilcashuamán, con mayoritaria presencia de población quechua (93% del total), sólo el 3.38% de las viviendas del distrito de Vilcashuamán y el 0.23% del distrito de Carhuanca, cuentan con este servicio. Para el caso de predominio de población aimara, en el distrito de Moho, provincia del mismo nombre, sólo el 7.31% de las viviendas cuentan con servicios de electricidad (INEI, 1994b).

Andrés Chirinos (2001), muestra la alta correlación existente entre el mapa de analfabetismo y el de lenguas vernáculas. Es así que el analfabetismo que afecta al 8.9% de la población total del país, concentra en la sierra rural al 40%, y dentro de éste el 77% está conformado por analfabetas mujeres.

### **3.3. Realidad socioeconómica de los pueblos indígenas de la Amazonía**

Los pueblos indígenas amazónicos consideran a la tierra y a los recursos naturales que sus territorios les proveen, como vitales para la reproducción de su sistema social y cultural. Existe una relación particular entre pueblos indígenas y territorio. Este último representa un elemento fundamental para la continuidad social, económica y cultural de estos pueblos y es uno de los ejes articuladores de su identidad y continuidad histórica.

Los pueblos amazónicos desarrollan principalmente una economía de subsistencia de carácter primario, la misma que les permite asegurar el autoabastecimiento de sus principales productos de consumo a través del desarrollo de actividades agrícolas, de caza, pesca y recolección. La intermediación monetaria si bien no está extendida en todas las comunidades, se utiliza básicamente para la adquisición de productos provenientes de la urbe.

Contrariamente a los indígenas de la sierra peruana, los indígenas amazónicos se encuentran más desarticulados de la dinámica del desarrollo que proveen los mercados locales y nacionales, salvo los grupos establecidos en la selva alta como los aguarunas, los asháninkas, los machiguengas, los lamistas, etc. que han logrado establecer lazos más intensos de articulación con el mercado, producto de los procesos de colonización de los que han sido objeto sus territorios.

En términos de composición poblacional, los pueblos indígenas muestran una estructura extremadamente joven, resultado de su elevado nivel de fecundidad, que varía entre 7.4 y 11.2 hijos por mujer, siendo extremadamente alto en comparación con el promedio nacional (3.4 hijos). El 49.7% de la población tiene entre 0 y 14 años, mientras que el 48.8% se encuentra en el rango de 15 a 64 años y sólo 1.5% tiene más de 65 años. El índice de masculinidad se expresa en 109 hombres por cada 100 mujeres, superior al promedio nacional de 99 hombres por cada 100 mujeres (INEI, 1996).

Los niveles educativos de la población indígena difieren del promedio nacional. La población sin nivel educativo y preescolar es de 32%. Asimismo, el 49% tiene algún nivel de educación primaria y sólo el 15.5% tiene algún año de secundaria y/o educación superior.

Mientras que la población analfabeta del país es de 13%, en los pueblos indígenas se registra hasta un 33% de población bajo esas condiciones. Haciendo un análisis por sexo, se encuentra que el 23% de la población masculina es analfabeta frente a un elevadísimo 44% de las mujeres. Estas condiciones sociales por las que atraviesan las mujeres indígenas repercuten de manera directa en su calidad y niveles de vida.

La condición monolingüe, el analfabetismo y los bajos niveles educativos de la mayoría de las mujeres actúan como factores restrictivos de comunicación e intercambio fuera del ámbito de sus comunidades, e impiden la incorporación de conocimientos y percepciones que contribuirían a enriquecer la visión y los hábitos de vida de las mujeres y de sus familias. Los análisis que correlacionan los niveles educativos alcanzados por las madres y el comportamiento de la fecundidad, revelan que las mujeres que estudian 11 años o que concluyen la secundaria tienen una diferencia de hasta 3 hijos menos que las que no tienen estudios. Los hombres indígenas, por su lado, han alcanzado un mejor nivel educativo y un mayor conocimiento del idioma español, lo que les permite relacionarse mejor en los ámbitos públicos y de liderazgo social.

En la selva rural, el 41% de la población vive en pobreza extrema. La mortalidad infantil en las comunidades indígenas varía entre 99 y 152 por cada mil niños nacidos vivos, considerándose a nivel nacional un promedio de 43 por mil nacidos.

Por otro lado, el acceso a los servicios básicos como: agua, eliminación de excretas y electricidad en las viviendas es casi inexistente en la mayoría de las comunidades indígenas de la Amazonía. En el departamento de Junín, por ejemplo, sólo el 3.27% de los hogares asháninkas acceden al servicio de agua por medio de un pilón público y más del 85% lo hacen a través de ríos y quebradas. De modo similar, sólo el 6.4% de los hogares nomatsiguengas acceden al agua por ese mismo medio. El acceso al desagüe por red es inexistente en los hogares asháninkas y nomatsiguengas. El acceso a eliminación de excretas por medio de pozo ciego es de 37.8% y de 51% en las viviendas de ambos grupos. Contar con electricidad es un signo de diferenciación social dentro de las comunidades indígenas: sólo el 1.16% de las viviendas asháninkas del departamento de Junín cuenta con este servicio, mientras que para los nomatsiguengas el acceso alcanza sólo al 4.08% de las viviendas (INEI, 1994a).

El comportamiento de los indicadores descritos refleja los altos niveles de precariedad de las condiciones de vida de la población indígena del Perú y no hacen más que confirmar las conclusiones del estudio realizado por el Banco Mundial (2005) acerca de las condiciones de pobreza y marginación de dicha población.

### **3.4. Consideraciones sobre la cuestión indígena**

En relación al tema de las identidades étnicas del país, es importante tener en cuenta la marcada diferencia existente entre los pueblos indígenas de la Amazonía para los cuales la identificación étnica es comúnmente explícita, y las sociedades andinas, cuya identificación pasa más por un reconocimiento externo que por un proceso de auto identificación o auto reconocimiento étnico.

La mayor parte de los pueblos indígenas amazónicos son poseedores de una fuerte identidad étnica, que está ligada a un grupo definido de población que comparte elementos comunes, como: idioma, territorio, historia, características culturales y relaciones sociales. Incluso han construido movimientos y organizaciones basados en su propia identidad para fortalecer la misma y para reivindicar tierras, recursos naturales, derechos colectivos e inclusión social.

En el caso de los pueblos quechuas y aimara de los Andes, un conjunto de factores sociales y políticos a lo largo de la historia colonial y republicana han jugado un rol para hacerles perder ese sentido particular de su noción de pueblo, empujándolos a adoptar una nueva identidad como campesinos. Salvo algunas excepciones, “entre quechuas y aymaras de los Andes no se encuentran

movimientos que se autodefinan en términos étnicos”. La expansión del mercado y de los medios de comunicación, la multiplicación de las organizaciones campesinas y las grandes migraciones hicieron que los pueblos andinos se tornen más complejos, prefiriendo éstos imaginar sus comunidades sobre bases clasistas antes que sobre bases étnicas (Degregori, 1999).

En 1998, una consultoría desarrollada para el Banco Mundial, en el marco de la Iniciativa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, aborda el debate respecto a la identidad étnica en el país y señala que “en el caso peruano, lo cierto es que, salvo los indígenas amazónicos, la identidad étnica no ha sido invocada regularmente en el discurso popular por la población rural (*andina*) en referencia a auto-identificación o identificación colectiva”. Y remarca que “la mayor parte de referencias a la sociedad rural serrana y costeña nos remite a su clasificación como “campesinos”, que si bien poseen diferencias culturales respecto a la cultura dominante, en su gran mayoría no reivindicar referentes ni proponen discursos de identidad étnica”. Sin embargo, se reconoce que a pesar de ello no se puede dejar de constatar la sustitución y combinación dinámica permanente de identidades múltiples concurrentes, donde la población puede jugar con las mismas en oposición a quien se identifica como “otro” (DESCO/CEPES 1998). El documento mencionado concluye preguntándose, para el caso andino, cuáles son las posibilidades futuras de “reelaboración de la identidad étnica”, señalando que la reinención de la identidad étnica en la sierra enfrenta cuatro desafíos fundamentales:

- Reivindicación generalizada del término “indígena” u otro de carácter étnico (quechuas, aimaras, cholos, etc.).
- Constitución de organizaciones propias.
- Consolidación de elites como punto de partida de construcción de un discurso de identidad, de tradiciones comunes y de mitos unificadores de la “nacionalidad”.
- Propuestas de autonomía y de “derecho a la diferencia”.

Esta particular situación del mundo andino con relación a la construcción de las identidades de sus comunidades rurales nos debe llevar a manejar con cierta flexibilidad el tema de la adscripción de la población andina a denominaciones diversas: campesinos, indígenas, campesinado-indígena, etc. con miras a la aplicación de las políticas de los organismos multilaterales respecto a los pueblos indígenas.

En cuanto al tema relativo a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, ya el Convenio N° 169 hace referencia a lo que denomina sus “instancias representativas” (Art. 6), a través de las cuales los Estados deben proceder a efectuar los mecanismos de consulta respectivos.

Los procesos de cambios a que se enfrentan los pueblos y comunidades indígenas, han introducido también transformaciones en los sistemas de representación política, que para el caso amazónico se materializa en la existencia y conformación de organizaciones de carácter regional, denominadas federaciones, consejos o asociaciones, que asumen las demandas locales, las negociaciones con el Estado y las empresas y establecen mecanismos propios de representación política e institucional.

En el caso andino, las organizaciones representativas a nivel regional han adoptado un carácter más clasista o sindicalista de corte campesino, que no reivindica necesariamente su ser indígena, ni asume, en la mayoría de los casos su base social étnica.

En el caso de la región andina del Perú ocurre un fenómeno similar al existente en los Andes bolivianos en términos de la definición de las identidades de la población rural. Como señalan Albó y Quispe (2004), en las áreas rurales de la región andina es común que la gente sea a la vez indígena y campesina. Desde el punto de vista de su identidad histórica y sociocultural son indígenas quechuas o aimaras, pero en términos socioeconómicos, son campesinos.

De todo ello, se puede colegir que estamos frente a un fenómeno de identidad étnica con dimensiones distintas que pueden o no coincidir y que, por lo tanto, no son compartimentos o estructuras inalterables, sino que tienen cada vez más una permeabilidad grande que les permite conjugar factores singulares de cada una de esas categorías sociales que antes eran consideradas como dos grados sucesivos de una misma dimensión.

## **V. ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DE PUEBLOS INDÍGENAS EN EL CONTEXTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PER**

### **4.1. Antecedentes**

En la medida que es probable que un buen número de subproyectos que se implementen a través del PER involucren a comunidades indígenas andinas y amazónicas del país, es necesario considerar las políticas referidas a procesos de consulta a pueblos indígenas, contemplados tanto en la legislación nacional como en las normas de los organismos internacionales de desarrollo.

Para estos casos específicos, el Banco Mundial recurre a la aplicación de la Directriz Operacional 4.20, que busca asegurar que el proceso de desarrollo promueva el respeto hacia la dignidad, derechos humanos y singularidad cultural de los pueblos indígenas, propiciando que éstos reciban beneficios sociales y económicos que sean culturalmente compatibles con sus estilos de vida. Asimismo, se orienta a disminuir los efectos adversos derivados de la

implementación de los proyectos que financia. Ello se complementa con la nueva visión del Banco incorporada en la Política Operacional 4.10, recientemente aprobada por el Directorio del Banco Mundial, que busca reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible, asegurando que éste se lleve a cabo con absoluto respeto por la dignidad, los derechos humanos, las economías y las culturas de los pueblos indígenas.

Por su parte, la visión del nuevo marco para la electrificación rural del MEM se sustenta en la ampliación de la frontera eléctrica rural articulada al desarrollo rural integral de las localidades y pueblos indígenas beneficiados. En ese sentido, propicia el mejoramiento de las condiciones de vida y propone la ampliación del servicio eléctrico en los ámbitos rurales como un eje dinamizador del desarrollo integral de las poblaciones rurales y comunidades indígenas beneficiadas.

Ambas visiones de desarrollo, las del BM y la del MEM, se orientan a asegurar, de un lado, que los pueblos indígenas se beneficien de los proyectos de desarrollo y, de otro, a evitar o mitigar efectos potenciales adversos a los mismos, causados por actividades derivadas de la implementación del PER.

En ese contexto, el MEM requiere contar con un instrumento que defina el marco conceptual y normativo general que permita al Banco Mundial otorgar el financiamiento para la implementación del PER.

Por sus particularidades, la implementación de los subproyectos del PER requieren de: a) un estudio preliminar en el que se determine la existencia o no de población indígena; b) una evaluación socioambiental a cargo del prestatario; c) un proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades indígenas afectadas, sobre todo en la identificación y prioridad de los subproyectos eléctricos a implementarse como parte del PER, y d) la elaboración de un Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas en el contexto de la implementación del PER.

## **4.2. Objetivos**

El Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas (PDPI) deberá ser parte constitutiva de la evaluación socioambiental del PER y tendrá los siguientes objetivos:

- Promover la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, respetando durante el proceso de diseño, formulación e implementación, las especificidades culturales, socioeconómicas y organizativas de los mismos.
- Prevenir los efectos adversos provenientes del desarrollo del Proyecto de Electrificación Rural y mitigar y/o compensar los impactos producidos.
- Generar un conjunto de beneficios sociales y económicos, culturalmente apropiados, derivados de la implementación del Proyecto. Dichos

beneficios podrán ser de carácter indirecto, por ejemplo, como resultado del fortalecimiento de la institucionalidad responsable de las políticas de desarrollo de los pueblos indígenas, o directos, derivados del mejoramiento de las condiciones de vida producto del desarrollo de pequeños proyectos productivos.

#### **4.3. Descripción del proceso de elaboración del PDPI**

El proceso de diseño y formulación del PDPI, en el contexto de implementación del PER en zonas donde exista presencia de pueblos indígenas, es de responsabilidad de los concesionarios, siendo competencia de la Unidad Ejecutora del Proyecto de Electrificación Rural el asistirlos.

#### **4.4. Esquema para la elaboración del PDPI**

El esquema para la elaboración del PDPI contempla como elemento central la promoción de la participación de la población en la toma de decisiones, a través de un proceso de consultas previas, libres e informadas con las comunidades indígenas involucradas, con el propósito de identificar los puntos críticos estratégicos, como son: a) la identificación de posibles efectos adversos derivados de la implementación del PER y b) la identificación de beneficios sociales y económicos culturalmente apropiados. Estos aspectos deben tomarse en cuenta, tanto en el proceso de planificación, como en la ejecución, monitoreo y evaluación de los impactos generados por la aplicación de los subproyectos del PER relacionado al tema de los pueblos indígenas.

El proceso descrito parte de un enfoque de respeto a los pueblos indígenas, tomando en cuenta en cada momento las especificidades culturales, socioeconómicas y organizativas de dichos pueblos.

A continuación se describen las partes constitutivas del PDPI:

##### **□ MARCO LEGAL**

Esta sección debe contener una descripción y análisis de la normatividad existente sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre todo aquella relacionada a los procesos de participación y consulta respecto a la implementación de proyectos o programas de desarrollo que puedan generar impactos contraproducentes en sus formas de vida y en los recursos naturales de su entorno.

Se debe incluir, en esta parte, las normas constitucionales, la legislación específica sobre pueblos indígenas y aquellas normas derivadas de los convenios internacionales relativos a estos pueblos.

##### **□ DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL**

La implementación de los subproyectos eléctricos dentro de la estructura exigible por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), requiere como parte de la etapa de formulación de proyectos, el Estudio de Evaluación Socioambiental. Para ello, será necesario partir de un diagnóstico socioambiental que, para el caso de los pueblos indígenas, contemple en su metodología de análisis una atención profunda a los temas sociales y culturales, de modo tal que las recomendaciones que se planteen sean adecuadas culturalmente al estilo de vida de esas poblaciones. Ahora bien, como el PDPI se debe formular como parte del Estudio de Evaluación Socioambiental de los subproyectos del PER, será necesario incorporar éstos dentro de la estructura del PDPI, de modo tal que el mismo asuma una característica integral y contenga los componentes clave que se requieren para implementar acciones de desarrollo de más largo aliento para estos pueblos.

#### □ **MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN LOCAL**

Los procesos participativos y de consulta son un aspecto central cuando se trata de proyectos que afectan o involucran a pueblos indígenas. Un aspecto clave para garantizar la participación local se encuentra en el Convenio N° 169 de la OIT, el cual establece la obligación de los Estados de contar con procedimientos de consulta necesarios para garantizar su participación en todos aquellos procesos de desarrollo que afecten sus vidas, instituciones y territorios.

Asimismo, el Banco Mundial requiere que el prestatario lleve a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada que debe ejecutarse a través de mecanismos adecuados desde el punto de vista cultural y sobre la base de una participación informada respecto de la preparación y ejecución de los proyectos a ser ejecutados.

Por su parte, el MEM ha desarrollado mecanismos de participación y consulta ciudadana, que de ser pertinentes de aplicación para este tipo de subproyectos, deben ser tomados en cuenta.

La participación de la población local debe realizarse durante el diseño, formulación y ejecución de los subproyectos eléctricos, debiendo éstos ser monitoreados y evaluados de manera participativa.

#### □ **MECANISMOS DE MITIGACIÓN DE IMPACTOS**

La definición de los mecanismos de mitigación de impactos se deriva de dos fuentes importantes: a) de las consultas previas y b) de la evaluación socioambiental.

Por ello, es importante remarcar la profundidad en el análisis de los temas sociales y culturales, cuando se aborde el Estudio de Evaluación Socioambiental, incidiendo, durante el proceso de formulación de los estudios, en mecanismos que consoliden el enfoque participativo del proyecto. La

estrategia de mitigación de impactos debe tomar en consideración la vulnerabilidad cultural y social de los pueblos indígenas y los riesgos a los que están expuestos dadas sus especiales circunstancias de exclusión social y pobreza en las que actualmente se encuentran. Dicha estrategia debe construirse incorporando las capacidades locales existentes, lo que contribuirá a lograr una mayor participación en el desarrollo del proyecto, facilitando y garantizando el impacto deseado de reducir la vulnerabilidad social que podría afectar a los pueblos y comunidades indígenas.

#### □ **ESTRATEGIAS DE GENERACIÓN DE BENEFICIOS**

Para la identificación de las estrategias de generación de beneficios también se deben tomar como referencia las consultas previas desarrolladas a través de los talleres participativos de formulación de los PDPI en todos aquellos espacios en los que los subproyectos eléctricos involucren a comunidades indígenas, así como los resultados de la evaluación socioambiental. Estos mecanismos sirven para identificar oportunidades de mejoramiento del nivel de vida, alivio de la pobreza, disminución de la exclusión social y fortalecimiento de las capacidades locales, desde la perspectiva de los usos productivos de la energía eléctrica, de modo tal que el PER, a partir de su implementación, contribuya también a generar un valor agregado al desarrollo integral de las comunidades rurales en las que intervenga.

El PDPI, en el contexto de la implementación del PER, debe contemplar la generación de beneficios a través de la puesta en marcha de proyectos de desarrollo de naturaleza productiva, fortalecimiento organizativo y generación de ingresos.

#### □ **IMPLEMENTACIÓN DEL PDPI**

La implementación del PDPI debe desarrollarse paralelamente a la ejecución de los subproyectos de electrificación rural que el PER financie. El PDPI debe responder adecuadamente a la naturaleza del PER, tomando en cuenta el nivel de impactos, el tipo de intervención y el monto de inversión, de modo tal que se evite el sobre-dimensionamiento del mismo. Dependiendo del horizonte programático que cada uno de los subproyectos eléctricos considere, se formularán los planes operativos anuales como parte de la estrategia de implementación. Estos planes operativos se derivarán del plan de monitoreo y evaluación del PDPI.

#### □ **ACCIONES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN**

Las acciones de monitoreo y evaluación se sustentarán en el plan de monitoreo y evaluación del PDPI. Para ello será necesario partir de la formulación de un marco lógico derivado de los componentes y actividades que el PDPI contemple.

El monitoreo verificará, a través de herramientas participativas, el avance del PDPI, y la evaluación recogerá la información generada por el monitoreo con la finalidad de emitir juicios sobre la marcha del mismo.

En ese sentido, se requiere formular un plan de monitoreo y evaluación que ayude a verificar el desempeño de las actividades a dos niveles:

- 1) Monitorear y evaluar el desempeño de la mitigación de los efectos adversos, y
- 2) Evaluar la generación de beneficios sociales y económicos para la población indígena involucrada.

Este proceso de verificación del desempeño de las actividades del PDPI y su evaluación, no puede hacerse sin el concurso de los actores locales clave. De allí la necesidad de que participen en el mismo las organizaciones sociales representativas de los pueblos indígenas, así como las instituciones locales coparticipes del proyecto.

#### □ **PRESUPUESTO Y PLAN DE FINANCIAMIENTO DEL PDPI**

Los costos para la implementación del PDPI deberán estimarse al momento de la elaboración y diseño del mismo.

El monto del financiamiento para la ejecución del PDPI debe ser incorporado con nombre propio o como una partida específica del presupuesto global de los subproyectos eléctricos. Eso significa también considerar dentro de esta partida especial, los costos de monitoreo y evaluación del PDPI. Asimismo, el presupuesto deberá contener los procedimientos contables, administrativos y de transferencias, así como de reembolso financiero.

La fuente de financiamiento de los PDPI será el presupuesto de los subproyectos eléctricos que seleccione la Unidad Ejecutora del Proyecto de Electrificación rural y que ejecuten las empresas proveedoras del servicio, los gobiernos locales y regionales.

## **V. PROCESO DE CONSULTA**

La actual Constitución Política del país reconoce como parte de los derechos fundamentales de la persona, el de la participación ciudadana, otorgándole el derecho de participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. De esta forma, el derecho de participación ciudadana es una condición necesaria para el ejercicio de otros derechos esenciales que garanticen la vida ciudadana y la democracia.

En el caso de los pueblos indígenas, los derechos de participación ciudadana tienen una connotación especial, al no estar circunscritos exclusivamente al derecho de participación individual de sus miembros, sino que se expresan también como un derecho colectivo que involucra al conjunto de la sociedad.

Desde dicha perspectiva, el Convenio N° 169 de la OIT establece que la consulta es un mecanismo apropiado e idóneo para garantizar el derecho de participación de los pueblos indígenas, particularmente cuando se trate del diseño de legislación susceptible de afectarlos y cuando se pretenda utilizar tierras de propiedad o posesión de dichos pueblos. También determina que la consulta a los pueblos indígenas no puede ser interpretada como una simple obligación de informar por parte de los gobiernos, sino que ésta debe ser efectuada de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias (Art. 6º, inciso 2).

De igual manera, en el Art. 7º establece que los pueblos indígenas deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Por otro lado, el Banco Mundial considera la necesidad de desarrollar consultas previas, libres e informadas con los pueblos indígenas en los programas y proyectos de desarrollo que afecten sus vidas, instituciones y tierras.

Desde esta perspectiva, y en consideración a la importancia de la participación local, el Ministerio de Energía y Minas, y en particular la DGAAE, deberán priorizar la ejecución de un proceso de participación ciudadana, en el marco de la R.M. 535-2004-MEM/DM, a los pueblos indígenas que puedan verse involucrados en el desarrollo del PER. Dicho proceso será parte constitutiva del presente marco conceptual.

Todo proceso de desarrollo implica la realización de un diagnóstico de partida, que debe ser traducido en acciones concretas de planificación, ejecución y evaluación. El desarrollo humano, enfocado desde una perspectiva participativa, implica el involucramiento de todos los actores locales claves inmersos en la dinámica que se pretende impulsar, desarrollar, implementar o emprender.

Si partimos del hecho de que la participación es ante todo un proceso de toma de decisiones, entonces el desarrollo desde una óptica participativa es impensable sin el protagonismo de los actores locales.

La evaluación, la planificación, la ejecución y el monitoreo cuando se realizan con la inclusión de los actores locales asume un enfoque participativo.

La estrategia del PER, para consolidar la nueva visión de los proyectos de electrificación rural, debe partir de un enfoque participativo. Bajo esta premisa, la participación de las comunidades y de los gobiernos regionales y locales en la

priorización y definición de los proyectos, así como en su financiamiento, se convierte en el pilar de la sostenibilidad del mismo.

La sostenibilidad social y económica de los proyectos de electrificación rural sólo será posible en tanto exista la aceptación explícita por parte de la comunidad de realizar el pago por el servicio.

El PER debe iniciar la estrategia de inclusión de los pueblos indígenas con la creación de espacios compartidos de toma de decisiones y de control en las acciones, como: reuniones de consulta, asambleas, diagnósticos participativos, planificación participativa, reuniones de solución de conflictos, evaluaciones participativas, etc., de modo tal que el desarrollo de la infraestructura eléctrica y/o la ampliación de redes en comunidades aisladas se haga con el pleno y explícito consentimiento y compromiso de las poblaciones indígenas de participar en el proceso de gestión del proyecto eléctrico. Sin esta condición indispensable, el mismo resultaría inviable y/o tendería al fracaso.

El Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades Energéticas dentro de los Procedimientos Administrativos de Evaluación de los Estudios Ambientales (RM N° 535-2004-MEM-DM) posibilita una activa participación de organizaciones sociales en el desarrollo de procesos de diálogo con la población involucrada en proyectos energéticos y da pie para estructurar una propuesta adecuada a las características culturales de los pueblos indígenas, debiendo para ello la DGAAE estructurar los procedimientos necesarios para el cumplimiento de esta norma sectorial y alentar los mecanismos de participación local.

### **5.1. Requisitos para los procesos de participación ciudadana a los pueblos indígenas**

El desarrollo del proceso de consulta a los pueblos indígenas debe incluir entre otros aspectos los siguientes:

- Identificación del ente institucional encargado de la consulta, quien asumirá por sí o por encargo a terceros, la formulación y ejecución del plan de consulta con las instituciones representativas de los pueblos indígenas involucrados en el desarrollo del PER.  
Corresponde en este caso a la DGAAE asumir su rol correspondiente , en el marco de la R.M. 535-2004-MEM/DM.
- Identificación de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos indígenas con quienes se desarrollará el proceso de consulta. El Convenio N° 169 de la OIT reconoce la importancia de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas en la ejecución del proceso de consulta y les asigna un rol especial en el mismo, el de facilitadores,

constituyéndose como interlocutores válidos que pueden recoger el sentir de las comunidades y poblaciones locales.

Sin embargo, su presencia debe darse conjuntamente con la de los representantes de las comunidades directamente afectadas por los programas o proyectos de desarrollo, como una forma de asegurar mayores canales de participación local. La instancia responsable de organizar y ejecutar la consulta debe asegurar que los representantes comunales, así como los de las organizaciones, cuenten con información oportuna sobre el motivo de la misma.

- La consulta debe ser concebida como un proceso, por lo que debe planificarse su desarrollo en las distintas etapas de ejecución del PDPI, identificando los momentos claves de su implementación.
- La consulta debe ser realizada bajo procedimientos culturalmente apropiados, lo que supone que se genere información previa y adecuada para su desarrollo. El uso de idiomas locales es imprescindible, así como asegurar la participación de jóvenes y adultos, y varones y mujeres de las comunidades afectadas.

## **VI. IMPLEMENTACIÓN**

La implementación del PDPI se efectuará con posterioridad a la adjudicación y suscripción del contrato de préstamo, quedando la responsabilidad de ejecución del PDPI a cargo del concesionario.

Corresponde a la DGAAE realizar la supervisión del cumplimiento de las cláusulas contractuales relativas a la puesta en ejecución del PDPI, estando obligada a formular informes periódicos de avance.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALBÓ, Xavier y Víctor QUISPE

- 2004 Quiénes son Indígenas en los Gobiernos Municipales. Cuadernos de Investigación 59. CIPCA: La Paz Bolivia.

BANCO MUNDIAL

- 2005 Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina 1994 – 2004 (en prensa).

- 2003 Política Operacional 4.10. (Documento Preliminar). Manual de Operaciones del Banco Mundial. Políticas Operacionales.

BANCO MUNDIAL

- 1991 Directriz Operativa OD 4.20 Concerniente a los Pueblos Indígenas.

CHIRINOS RIVERA, Andrés

- 2001 Atlas Lingüístico del Perú. Cusco: Ministerio de Educación / Centro Bartolomé de las Casas.

DESCO / CEPES

- 1998 Iniciativa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Estudio sobre la Población Indígena, la Sociedad Civil y las ONGs. 20 de marzo.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2003 Comentarios al Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Defensoría del Pueblo: Lima.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 1999 Pueblos Indígenas y democracia en América Latina. En. Jorge Nieto Montesinos (compilador). Sociedades multiculturales y democracias en América Latina. México: Unidad para la Cultura Democrática y la gobernabilidad (Demos), UNESCO.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

- 1996 Comportamiento Reproductivo de las Mujeres en las Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana.

- 1994<sup>a</sup> Censos Nacionales de 1993. Resultados Definitivos. Comunidades Indígenas. III Tomos.

- 1994<sup>b</sup> Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 1993, IX de Población y IV de Vivienda.

MINISTERIO DE AGRICULTURA / INSTITUTO INDIGENISTA PERUANO  
1994 Mapa Etnolingüístico Oficial del Perú.

MINISTERIO DE ECONOMÍA (MEF)

2000 Mapa de la Pobreza para la Asignación de Recursos. Actualizado en el 2001.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

1995 Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes 1989. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe. /ma. Edición actualizada: agosto de 1995.

UNICEF

2001 La exclusión social en el Perú. Derechos Humanos de la Niñez y la Mujer en los Andes, la Amazonía y Zonas Urbano Marginales. Lima: UNICEF, junio.

## **ANEXOS**

**ANEXO 1**  
**FAMILIAS Y GRUPOS LINGÜÍSTICOS DEL PERÚ**

<b>FAMILIA LINGÜÍSTICA</b>		<b>ETNIA</b>	
<b>I.</b>	<b>Quechua</b>		
		1.	Ayacucho-Cusco
		2.	Ancash-Yaru
		3.	Chachapoyas-Lamas
		4.	Jauja-Huanca
		5.	Napo-Pastaza-Tigre
		6.	Cañaris-Cajamarca
		7.	Santarrosino
		8.	Supralecto-Yauyos
<b>II.</b>	<b>Aru</b>		
		9.	Aymarará
		10.	Jacarú
<b>III.</b>	<b>Arahuaca</b>		
		11.	Amuesha
		12.	Campa Ashaninca
		13.	Campa Caquinte
		14.	Campa Nomatsiguenga
		15.	Campa del Gran Pajonal
		16.	Campa del Alto
		17.	Campa del Pichis
		18.	Campa del Ucayali
		19.	Culina
		20.	Chamicuro
		21.	Machiguenga
		22.	Piro
		23.	Resigaró
<b>IV.</b>	<b>Jíbaro</b>		
		24.	Actual
		25.	Aguaruna
		26.	Huambisa
		27.	Candoshi-Murato
		28.	Jíbaro
<b>V.</b>	<b>Pano</b>		
		29.	Arahuaca
		30.	Capanahua
		31.	Cashibo Cacataibo
		32.	Cashinahua
		33.	Cujareño
		34.	Isconahua
		35.	Mayoruna
		36.	Morunahua
		37.	Parquenahua
		38.	Pisabo
		39.	Sharanahua-Mastanahua
		40.	Shetebo

FAMILIA LINGÜÍSTICA		ETNIA	
		41.	Shipibo-Conibo
		42.	Yaminahua
<b>VI.</b>	<b>Tupi Guaraní</b>		
		43.	Cocama Cocamilla
		44.	Omagua
<b>VII.</b>	<b>Cahuapana</b>		
		45.	Chayahuita
		46.	Jebero
<b>VIII.</b>	<b>Sin clasificación</b>		
		47.	Aguano
		48.	Ticuna
		49.	Urarina
		50.	Cholón
<b>IX.</b>	<b>Peba Yagua</b>		
		51.	Yagua
<b>X.</b>	<b>Huitoto</b>		
		52.	Andoque
		53.	Bora
		54.	Huitoto
		55.	Huitoto Muiname
		56.	Huitoto Muruy
		57.	Ocaina
<b>XI.</b>	<b>Harakmbet</b>		
		58.	Amaiweri-Kisambaeri
		59.	Amarakaeri
		60.	Arasairi
		61.	Huachipaeri
		62.	Sapiteri
		63.	Toyoeeri
		64.	Pukirieri
<b>XII.</b>	<b>Tacana</b>		
		65.	Ese'ejja
<b>XIII.</b>	<b>Tucano</b>		
		66.	Muniche
		67.	Orejón
		68.	Secoya
<b>XIV.</b>	<b>Záparo</b>		
		69.	Andoa
		70.	Arabela
		71.	Iquito
		72.	Taushiro

Fuente: Mapa Etnolingüístico Oficial del Perú. Ministerio de Agricultura/Instituto Indigenista Peruano, 1994.

## ANEXO 2

### PERÚ: COMUNIDADES INDÍGENAS CENSADAS EN SELVA ALTA Y SU DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL, SEGÚN DEPARTAMENTOS

DEPARTAMENTOS	COMUNIDADES INDÍGENAS	
	TOTAL	%
<b>TOTAL</b>	<b>486</b>	<b>100.0</b>
AMAZONAS	149	13.0
AYACUCHO	5	0.4
CAJAMARCA	5	0.4
CUSCO	47	4.1
HUÁNUCO	9	0.8
JUNÍN	142	12.4
PASCO	114	10.0
SAN MARTÍN	15	1.3

Fuente: INEI – Censos Nacionales de 1993.

### ANEXO 3

#### POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS POR LENGUA MATERNA A NIVEL DEPARTAMENTAL

DEPARTAMENTO	Población 5 años y +	Población 5 años y + por lengua materna			
	Total	Castellano	%	Vernácula	%
APURÍMAC	321,157	72,070	22.4	246,880	76.9
AYACUCHO	421,849	120,139	28.5	298,378	70.7
CUSCO	885,828	307,920	34.8	569,723	64.3
HUANCAVELICA	324,864	105,446	32.5	216,705	66.7
PUNO	938,275	218,991	23.3	711,547	75.8

Fuente: Andrés Chirinos R. Atlas Lingüístico del Perú. Ministerio de Educación y Centro Bartolomé de las Casas, 2001.