

INFORME DEFENSORIAL N° 34

SITUACIONES DE AFECTACIÓN A LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS POBLADORES DE LAS COMUNIDADES NATIVAS. LOS CASOS DE MANSERICHE, YARINACOCHA, TAHUANÍA Y RÍO TAMBO¹

Sumilla: A partir del análisis de los casos de Manseriche, Yarinacocha, Tahuanía y Río Tambo, se ha constatado que el aislamiento y dispersión de comunidades indígenas en núcleos alejados de los centros urbanos, capitales de distrito y provincias, afecta el pleno ejercicio de los derechos políticos de sus miembros. Esto ocasiona dificultades para la obtención de los documentos nacionales de identidad, para establecer el número de ciudadanos y ciudadanas de comunidades indígenas que aun no cuentan con este documento y para la depuración del padrón electoral. Asimismo, para su traslado a centros de votación muy distantes de los lugares de residencia. De otro lado, la mayoría de autoridades con competencias sobre aspectos de la vida de las comunidades indígenas, no cumplen el deber de consultar con ellas las decisiones que les afecten, reconocido por el Convenio 169 de la OIT. Ante esto, se recomendó a la ONPE que se asegure que los centros de votación se encuentren en lugares próximos a las comunidades indígenas; al RENIEC que mantenga actualizado el padrón electoral y que disponga la gratuidad de los procedimientos administrativos debidos a errores de los registradores; y al Congreso de la República que desarrolle lo dispuesto por el artículo 6º, numeral 1, inciso a) del Convenio 169 de la OIT con relación a la consulta y a la participación de los pueblos indígenas en los procesos de aprobación de medidas legislativas o administrativas que los afecten.

I. ANTECEDENTES

En enero de 1999, la Defensoría del Pueblo recibió el petitorio N° 0101-1999-004597, sobre la actuación de las instituciones del sistema electoral (Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) con relación a los resultados del último proceso electoral municipal que se efectuó en el distrito de Manseriche, provincia del Alto Amazonas, departamento de Loreto. Posteriormente, se encomendó al Programa Especial de Comunidades Nativas de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad el tratamiento del petitorio y la respectiva investigación no jurisdiccional.

Sobre el particular, entre febrero de 1999 y enero del 2000, la Defensoría del Pueblo realizó importantes acciones de mediación; interpuso sus buenos oficios ante las instituciones del sistema electoral, el Ministerio Público y el Poder Judicial; recabó informaciones; visitó la comunidad nativa de Sinchi Roca, cercana a la ciudad de Saramiriza, en el distrito de Manseriche; y sostuvo entrevistas con autoridades y funcionarios públicos, así como con representantes de las organizaciones indígenas

¹ El Informe fue aprobado mediante Resolución Defensorial N° 09-DP-2000 del 2 de marzo del 2000 publicada el 4 de marzo de 2000 en el diario oficial "El Peruano".

nacionales, tales como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

De conformidad con el artículo 162º de la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, corresponde a esta institución defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el funcionamiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos de la ciudadanía.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo aprobó la Resolución Defensorial No. 63-99/DP de fecha 22 de diciembre de 1999, que establece los criterios que orientan la actuación institucional con ocasión de la supervisión del proceso electoral del año 2000. Para el desarrollo de esta tarea, la actuación de la Defensoría del Pueblo está orientada preferentemente a proteger los derechos de las personas cuya situación demanda una atención prioritaria, como es el caso de la población de las comunidades nativas.

III. ALCANCE DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto presentar, a partir de los casos investigados por la Defensoría del Pueblo, algunos problemas que configuran un contexto desfavorable para el ejercicio pleno del derecho a la participación política de los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades nativas; y proponer medidas para revertir esta situación.

En el presente informe se evalúan los problemas identificados durante la participación de la población nativa en el proceso electoral municipal de 1998 y se señalan cuales han sido los derechos políticos de los pobladores de las comunidades nativas afectados durante el citado proceso electoral. Por último, se formulan conclusiones y recomendaciones destinadas a promover la participación y el ejercicio del derecho al sufragio de esta población.

IV. HECHOS Y ACTUACIONES DEFENSORIALES

1) Elecciones en el distrito de Manseriche, provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto.

La organización indígena nacional AIDSESEP solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo ante el Jurado Nacional de Elecciones, al cuestionar el resultado de las elecciones en las que participó - respaldado por las comunidades nativas de Manseriche - el señor Pío Mashingash Huanian, del Movimiento Independiente Integracionista del Alto Amazonas (MIIAA). Sostuvieron los recurrentes que se habían producido irregularidades en el escrutinio y en la elaboración de las actas electorales.

a) Actuación del Coordinador de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE)

El día de las elecciones municipales, la población de las comunidades nativas, que acudió a sufragar en el distrito de Manseriche retornó a sus comunidades luego de tomar conocimiento que el señor Pío Mashingash Huanian había obtenido 537 votos y haber sido indicado como ganador a viva voz en el centro

poblado de Saramiriza por el señor Carlos Martín Floríndez Silva, coordinador de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales, no obstante no fuera la autoridad competente para realizar tal proclamación. Dos días después, fue proclamado ganador por el Jurado Electoral Especial de Alto Amazonas el señor Francisco Pozo Huanca, candidato perteneciente a otra agrupación política.

Ante esta situación, el personero legal del MIIAA interpuso una denuncia ante el Ministerio Público por los presuntos delitos contra el derecho de sufragio y contra la fe pública. De acuerdo a las conclusiones de los peritajes grafotécnicos de parte y de oficio realizados, las actas electorales no fueron escritas por los secretarios de las mesas electorales sino por el señor Carlos Martín Floríndez Silva, existiendo así indicios que señalarían a este último como autor de la adulteración de las actas electorales, las mismas que se remitieron al Jurado Nacional de Elecciones, a la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Finalmente, el Jurado Nacional de Elecciones decidió en sesión privada del 4 de enero del 2000, declarar improcedente el recurso de revisión presentado contra los resultados de las elecciones municipales de Manseriche.

b) Actuación de la Defensoría del Pueblo

1. Atendiendo a la urgencia de la situación, la Defensoría del Pueblo interpuso sus buenos oficios ante el Jurado Nacional de Elecciones, logrando concertar reuniones con miembros del citado organismo constitucional a fin de tratar el problema planteado. El Jurado Nacional de Elecciones ratificó el contenido de la Resolución N° 1124-98-JNE del 24 de noviembre de 1998 que declaró infundado el recurso de apelación.
2. El 3 de febrero de 1999, más de cuatrocientos miembros de comunidades aguarunas ocuparon el centro poblado de Saramiriza, tomando posesión de las instalaciones del local municipal de Manseriche, en protesta por la decisión de la máxima instancia electoral. En este sentido, la Defensoría del Pueblo intercedió ante el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional para que la medida de fuerza adoptada por los pobladores aguarunas fuese resuelta de manera pacífica, lográndose el compromiso de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en ese sentido.
3. La Defensoría del Pueblo, a través de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, recordó a las comunidades nativas de Manseriche la importancia de respetar las resoluciones de la máxima instancia electoral, proponiéndoles, también, que ejercieran el derecho de revocar a sus autoridades locales, reconocido en el artículo 31° de la Constitución Política y en la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, y que retornaran pacíficamente a sus territorios de origen, propuesta que fue aceptada por la población involucrada.
4. Comisionados de la Defensoría del Pueblo viajaron el 16 de mayo de 1999 a la comunidad nativa de Sinchi Roca, cerca del centro poblado de Saramiriza, a fin de informar a la población indígena respecto del proceso de revocatoria, la forma de su realización y alcances. Asimismo, la institución se comprometió a supervisar dicho proceso.

2) Elecciones en el distrito de Yarinacocha, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali.

El personero legal de la Lista Independiente Indígena y Campesina de Yarinacocha solicitó al Jurado Nacional de Elecciones la nulidad de las elecciones municipales llevadas a cabo en este distrito sobre la base de los siguientes hechos:

a) Actuación de la coordinadora distrital de Yarinacocha de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE) de la provincia de Coronel Portillo.

La coordinadora distrital de Yarinacocha entregó cédulas de sufragio en blanco al coordinador del movimiento independiente Vamos Vecino que intervino en el proceso electoral. Según las versiones de los demás personeros, las cédulas en blanco no fueron entregadas a los miembros de las mesas de sufragio, como planteó inicialmente la coordinadora de la ODPE de Yarinacocha.

La coordinadora distrital de Yarinacocha ordenó el inicio del proceso, a pesar de que algunas mesas de sufragio no contaban con el material electoral suficiente. Asimismo, con el mérito de recibos simples confeccionados en hojas de cuaderno, la mencionada coordinadora retiraba y llevaba las cédulas de una mesa de sufragio a otra, estando ya dichas cédulas firmadas por los miembros de mesa correspondiente.

b) Actuación de la Prefecta del Departamento de Ucayali.

La Prefecta del departamento de Ucayali participó en la inauguración de un centro educativo, en el caserío Mariscal Sucre del distrito de Yarinacocha, con don Estuardo Lao Soria, candidato de la lista independiente "Movimiento Independiente Vamos Vecino, un día antes de las elecciones.

c) Hechos ocurridos en el centro de votación ubicado en el Centro Educativo N° 64096.

En el centro educativo N° 64096, personal de la policía nacional impartió órdenes a los miembros de mesa para que usaran cédulas de sufragio fotocopiadas. En las primeras horas de la tarde, también ordenaron el cierre del local de votación prohibiendo el ingreso de más electores.

El Jurado Nacional de Elecciones mediante Resolución N° 992-98-JNE del 5 de Noviembre de 1998, declaró infundado el recurso de nulidad presentado contra los resultados de las elecciones municipales de Yarinacocha.

3) Elecciones en el distrito de Tahuanía, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali.

Luego que el personero legal del Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana (MIAP) solicitara la nulidad de las elecciones realizadas en el distrito de Tahuanía, por la inasistencia al sufragio de más del 50% de los electores, el Jurado Nacional de Elecciones, mediante Resolución N° 966-98-JNE del 3 de noviembre de 1998, declaró la nulidad de las elecciones realizadas en dicho distrito. Según el acta de cómputo elaborada por la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de Atalaya, existían 2,214 electores hábiles y, de acuerdo con lo informado por dicha dependencia, sólo sufragaron 1,057 electores, lo cual constituyó el 47.74% de electores hábiles, incurriéndose en la causal de nulidad prevista en el artículo 36° de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.

4) Elecciones en el distrito del Río Tambo, provincia de Satipo, departamento de Junín.

El Jurado Nacional de Elecciones, mediante Resolución N° 1120-98-JNE del 24 de noviembre de 1998, declaró la nulidad de las elecciones realizadas en el distrito de Río Tambo debido a que en el mencionado distrito, según la publicación efectuada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, existían 5,122 electores hábiles y sólo sufragaron 2,237 electores, habiendo incurrido tal elección en la causal de nulidad prevista en el artículo 36° de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.

Anuladas las elecciones municipales de 1998, se convocó a elecciones complementarias. Éstas se llevaron a cabo el 4 de julio de 1999 y la Defensoría del Pueblo supervisó este proceso.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo constató la existencia de padrones electorales no depurados. Por su parte, los funcionarios del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) señalaron las dificultades para lograr la depuración de los padrones electorales y la necesidad de que los familiares de las personas fallecidas, desaparecidas o desplazadas den cuenta de la actual situación de sus familiares o de su nueva ubicación.

5) Queja presentada por la comunidad nativa de Poyeni, distrito de Río Tambo en la provincia de Satipo, con relación al pago de derechos administrativos para rectificar documentos de identidad.

Los miembros de la comunidad nativa de Poyeni, presentaron a la Defensoría del Pueblo la queja N° 0101-1999-001086, el 31 de marzo de 1999, contra la Oficina de La Merced del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) por el cobro que realizó esta dependencia en la ciudad de La Merced para la rectificación de documentos de identidad, cuyos errores fueron atribuibles a funcionarios del RENIEC.

De otro lado, cuando los comuneros se dirigieron al RENIEC de la ciudad de La Merced, para solicitar la rectificación de tales datos, esa entidad les comunicó que debían pagar los derechos administrativos correspondientes. Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha constatado que los certificados de nacimiento y las libretas militares de los miembros de la comunidad nativa contienen sus nombres correctamente escritos.

Con relación a esta queja la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 136-99-DP-PECN del 6 de abril de 1999, solicitó información a la Oficina de La Merced del RENIEC.

El Jefe de la Oficina de RENIEC de Chanchamayo dio una respuesta final, mediante Oficio N° 001-00-RENIEC-CHYO del 5 de enero del 2000. Para ello, solicitó a la División Central de Procesos de la RENIEC la verificación de los datos de los documentos de identidad objeto de la queja, para determinar si dichos documentos fueron emitidos correctamente o si se produjo un error en la información digitada.

Del análisis de la respuesta remitida por el RENIEC, se pudo establecer que los errores en los documentos de identidad no eran atribuibles a los miembros de las comunidades nativas afectadas sino a los funcionarios del RENIEC.

6) Las acciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en material electoral dirigidas a miembros de comunidades nativas.

La Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° DP-2000-86 de fecha 27 enero del presente año, recomendó a la ONPE que el material de capacitación electoral dirigido a la ciudadanía en los departamentos con presencia de comunidades nativas, se difunda por emisoras radiales en tres lenguas nativas: asháninka, shipibo y aguaruna.

Los miembros de la Defensoría del Pueblo proporcionaron a la Gerencia de Información y Educación Electoral de la ONPE, a fin de facilitar el pedido formulado, información sobre las dos principales organizaciones amazónicas con sede en Lima, como son la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú, para que a través de estas organizaciones se puedan realizar las traducciones requeridas y la difusión radial misma de la información electoral.

Por su parte, la referida Gerencia solicitó a las dos organizaciones mencionadas información respecto de la ubicación geográfica de las comunidades nativas de acuerdo al grupo étnico al que pertenecen, sea éste aguaruna, shipibo o asháninka y de esa forma tomar contacto con los radios locales encargadas de la difusión electoral.

El Gerente de Información y Educación Electoral de la ONPE, Señor Jorge Recavarren Eguren, precisó que a partir del 15 de marzo de 2000, se difundiría por radio la capacitación en materia electoral.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 013-2000-DP/PSE de fecha 15 de febrero del 2000 informó a la ONPE de la recepción de una comunicación de las 35 comunidades nativas ashéninkas del Gran Pajonal, en la cual manifiestan su preocupación por la lejanía entre las mesas electorales y la localidad de Oventeni en la cual residen: recorrer la distancia entre la ciudad de Atalaya y Oventeni demora de 3 a 4 días por camino de trocha, debido a la falta de carreteras o vías fluviales.

Los recurrentes han solicitado a la ONPE que se instalen las mesas N° 0818, 0819 y 0820 en la localidad de Oventeni, distrito de Raimondi, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali.

El Gerente de Gestión Electoral de la ONPE, Dr. José Cavassa Roncalla, manifestó a los miembros de la Defensoría del Pueblo que solicitó, con fecha 22 de febrero del 2000, al Alcalde de la Municipalidad Provincial de Atalaya, Luis Villacorta Pinedo; al Presidente de la Organización Ashéninkas del Gran Pajonal, Pascual Camaiteri Fernández; al Teniente Gobernador, Fulgencio Palomino Huamantoma; al Juez de Paz, Felipe Zapata Barzola; y al Alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado Menor de Oventeni, Miguel Camaiteri Fernández, respectivamente, a fin de atender la solicitud, se sirvan constatar si la totalidad de electores de las tres mesas: 0818, 0819 y 0820 pertenecen al centro poblado menor de Oventeni.

V. NORMAS APLICABLES

Las normas consideradas para el presente informe son las siguientes:

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, y por el Perú mediante Resolución Legislativa del 9 de diciembre de 1959.
2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Perú mediante Decreto Ley N° 22128 del 28 de marzo de 1978.

3. Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva, Decreto Ley N° 22175, del 10 de mayo de 1978.
4. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26253, del 2 de diciembre de 1993.
5. Constitución Política del Perú de 1993.
6. Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, del 25 de setiembre de 1997.
7. Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864, del 13 de octubre de 1997.
8. Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, Ley N° 26486, del 17 de junio de 1995.
9. Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Ley N° 26487, del 17 de junio de 1995.
10. Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley N° 26497, del 11 de julio de 1995.
11. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, del 4 de agosto de 1995.
12. Convocatoria a las elecciones municipales de 1998, Decreto Supremo N° 012-98-PCM del 2 de abril de 1998.
13. Convocatoria a elecciones municipales complementarias de 1999, Decreto Supremo N° 004-99-PCM del 2 de marzo de 1999.
14. Convocatoria a elecciones generales del año 2000, Decreto Supremo N° 40-99-PCM del 22 de noviembre de 1999.
15. Criterios que orientan actuación de la Defensoría del Pueblo para efectos de supervisión del proceso electoral del año 2000, Resolución Defensorial N° 63-99/DP del 22 de diciembre de 1999.

VI. ANÁLISIS

1) Un contexto desfavorable para un ejercicio pleno del derecho a elegir y ser elegido.

La Defensoría del Pueblo, a través de su Programa Especial de Comunidades Nativas, ha constatado hechos que afectan el pleno ejercicio de los derechos políticos de los miembros de las comunidades nativas, tales como:

- a) Las dificultades para la obtención de los documentos nacionales de identidad en las zonas más distantes del país por la lejanía de los centros de inscripción electoral, como es el caso de las comunidades nativas de frontera;
- b) Las limitaciones económicas de los pobladores de comunidades nativas para trasladarse hacia centros de sufragio distantes;
- c) La existencia de padrones electorales no depurados;
- d) La falta de información estadística que permita establecer el número de ciudadanos y ciudadanas de comunidades nativas con documentos de identidad;
- e) El aislamiento y dispersión en núcleos alejados de los centros urbanos, capitales de distrito y provincias, los altos índices de analfabetismo y factores de índole económica; y
- f) La lejanía de los centros de votación de las comunidades nativas.

Los artículos 2º inciso 17) y el 31º de la Constitución garantizan el derecho de la población a participar en la vida política del país, a elegir a sus gobernantes y ser elegidos como tales. De igual modo, los instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos garantizan que todos los ciudadanos deben votar, ser elegidos y participar en el gobierno de su país.

No obstante y a pesar que la legislación vigente reconoce el derecho a elegir y ser elegidos a los pobladores de las comunidades nativas, no hay un pleno ejercicio de los derechos políticos de los pobladores de estas comunidades.

En el último proceso electoral algunos nativos han sido elegidos como Alcaldes en varios distritos y provincias de la Amazonía; no obstante ello los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades nativas, al no estar debidamente capacitados en materia electoral, pueden tener dificultades para ejercer su derecho al sufragio.

El Programa Especial de Comunidades Nativas considera la existencia de indicios que señalarían que en el caso del distrito de Manseriche se habrían vulnerado los derechos políticos de las comunidades nativas. Es por ello que se comunicó al Ministerio Público la comisión de los presuntos delitos contra el derecho al sufragio y la fe pública, para que considere denunciar a los infractores ante el Poder Judicial. Al no formalizarse la denuncia, el 23 de noviembre de 1999 la Fiscalía Superior Mixta de San Martín elevó en consulta a la Fiscalía Suprema la queja presentada por el MIIAA contra el Fiscal Provincial de Alto Amazonas por no formular denuncia contra los presuntos responsables de los mencionados delitos².

La protección de los derechos fundamentales de las comunidades nativas, no se reduce a la de sus miembros individualmente considerados, sino que también se dirige a la comunidad nativa misma que, como tal, aparece dotada de singularidad propia, lo que justamente es el presupuesto del reconocimiento expresado en el "Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", y que concuerda que con el derecho a la pluralidad étnica y cultural de la Nación desarrollado en el inciso 19 del artículo 2º de la Constitución Política.

La protección constitucional que se extiende a la anotada pluralidad étnica y cultural, se deriva de la aceptación de formas diferentes de vida social cuyas manifestaciones y permanente reproducción cultural son atribuibles a estas comunidades nativas como sujetos colectivos autónomos y no como simples agregados de sus miembros que, precisamente, se realizan a través del grupo y asimilan como suya la unidad de sentido que surge de las distintas vivencias comunitarias.

Si bien la Constitución y los instrumentos internacionales aplicables ya señalados consagran el derecho a elegir y ser elegido, esto no debe ser entendido únicamente como la mera posibilidad de elegir a un candidato o postular como tal bajo el procedimiento que establece la ley, sino como la generación de mecanismos y la promoción de conductas que permitan el pleno ejercicio de estos derechos. Es decir, el sistema electoral debe de configurar toda una infraestructura que permita a las

² El Programa Especial de Comunidades Nativas informó al Jurado Nacional de Elecciones que el resultado del proceso electoral municipal realizado en este distrito, generó un gran malestar en los pueblos y comunidades nativas aguarunas debido a que, el resultado oficial de la votación no reflejó la voluntad de dichas comunidades, conforme lo indican los resultados de una pericia grafotécnica efectuada por la policía nacional. El Jurado Nacional acordó declarar improcedente el recurso de revisión del presente caso.

personas desde su posición como candidato o elector participar efectivamente en la vida política del país.

En este sentido, el artículo 27° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza el derecho a la propia vida cultural³, concepto que corresponde a la identidad cultural de los pueblos y comunidades nativas, y que es aplicable a los grupos étnicos y pueblos indígenas, como son las comunidades nativas, y que incluye las formas de organización y manejo de recursos como las tierras ancestrales y comunales, así como el derecho a la elección de autoridades. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas entiende que este derecho está referido a la protección especial de las minorías étnicas y las obligaciones positivas del Estado de garantizar tal protección. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que el artículo 27° del Pacto reconoce a los grupos étnicos el derecho a la protección de todas aquellas características necesarias para la preservación de su identidad cultural, que incluye los aspectos vinculados con la organización productiva y el manejo de las tierras ancestrales y comunales, así como el respeto de derechos individuales, entre ellos la elección de autoridades.

El artículo 2°, inciso 19 de la Constitución Política reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. El último párrafo del artículo 89° de la misma Carta expresa que el Estado respeta la identidad cultural de las comunidades nativas. Y el artículo 48° de la Constitución establece que son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas en donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, expresadas en 48 grupos étnicos de la Amazonía. Esto es especialmente relevante porque de esta manera, el Perú reconoce la diversidad cultural y lingüística.

No obstante ello, el empleo de la lengua castellana para difundir la información electoral coloca necesariamente en desventaja a la población de las comunidades nativas, toda vez que su lengua materna es diferente y no siempre sus pobladores logran entender los conceptos transmitidos en un idioma distinto al suyo. Por tanto debieran existir permanentemente programas de difusión radial que transmitan la información electoral en las lenguas nativas, por ejemplo, de los grupos étnicos mayoritarios como son el asháninka, el aguaruna y el shipibo. Esto podría dar un enfoque adecuado para el tratamiento de la problemática indígena desde una perspectiva del pluralismo cultural y lingüístico de nuestro país.

En este contexto, se debe implementar un mecanismo que permita a la población nativa participar en una forma más activa en las elecciones. Por consiguiente, también se deberán crear las condiciones para propiciar la participación de representantes nativos, respetando la diversidad étnica y cultural del país, y garantizando su apropiada representación en el Congreso de la República. En tal sentido, la capacitación en materia electoral cuando se realiza para la población de las comunidades nativas, debe efectuarse en cooperación con éstas, y de acuerdo a su tradición e identidad.

Asimismo, como sostiene Raquel Yrigoyen, la participación de las comunidades nativas debe entenderse como un criterio metodológico y político esencial para la

³ Ver en: YRIGOYEN, Raquel. Guatemala, "Pautas de Coordinación entre el Derecho Indígena y el Derecho Estatal" 1999, p. 54-55. "En los Estados que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma" (Artículo 27° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

elaboración de las propuestas normativas, institucionales y políticas que se refieran a las comunidades nativas. Se requiere de un mayor involucramiento de las comunidades nativas, su participación directa en las instancias formales de representación, y el respeto a las instituciones tradicionales de las propias comunidades nativas. Es necesario un proceso que promueva la participación ciudadana de los pobladores de las comunidades nativas teniendo en cuenta la realidad nacional y respetando la diversidad cultural y lingüística de los grupos étnicos. Esto puede permitir configurar un contexto más favorable para el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido de los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades nativas, y construir instituciones nacionales legítimas que procedan a delimitar las reglas y procedimientos democráticos como la constitución de personas interesadas en deliberar y participar voluntaria y colectivamente en la resolución de sus problemas.

Por último, de la información revisada, se ha podido constatar que no existe información oficial que permita señalar cuántos ciudadanos y ciudadanas de las comunidades nativas cuentan con documentos nacionales de identidad o libretas electorales. Si bien no es un asunto del que se haya ocupado el Censo realizado el año 1993, se estima que la tercera parte de los pobladores de las comunidades nativas, mayores de 18 años de edad, no cuentan con estos documentos, ni con libretas militares y partidas de nacimiento. Estos documentos son necesarios para que los pobladores nativos puedan relacionarse con las instituciones del Estado y ejercer plenamente sus derechos ciudadanos. Por ello, se requiere un esfuerzo institucional que permita dotar a esta población, aún en los lugares más distantes, de estos documentos. El Censo del presente año será una ocasión para la solución de este problema.

2) Nuestro ordenamiento jurídico reconoce a los pueblos indígenas el derecho a ser consultados a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.

Uno de los objetivos centrales de la Defensoría del Pueblo es la promoción de prácticas de buen gobierno y de una efectiva participación política de la ciudadanía, en este caso, a través de la cautela del ejercicio de los derechos políticos de los pobladores de las comunidades nativas y de la supervisión de la obligación que tienen los organismos electorales de respetar en su actuación los derechos constitucionales y el principio de legalidad.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa N° 26253 del 2 de diciembre de 1993 y depositado el instrumento de ratificación el 2 de febrero de 1994, en el artículo 6º, numeral 1, inciso a), establece que los gobiernos suscriptores del citado Convenio deberán consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados a través de sus instituciones representativas, siempre que las entidades gubernamentales prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a tales pueblos.

La OIT señala que el artículo 6º es primordial para definir cómo debería de aplicarse el Convenio 169, porque requiere que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones en todos los niveles de instituciones legislativas y de organismos administrativos⁴.

⁴ TOMEI, Manuela y SWEPSTON, Lee. Ginebra, "Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT", Servicio de Políticas de Desarrollo y Servicio

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 lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Las consultas con los pueblos indígenas y tribales también son obligatorias en los casos que se indican a continuación:

- Antes de emprender cualquier actividad de exploración o explotación de minerales y/u otros recursos naturales que se encuentren en las tierras de dichos pueblos;
- Cada vez que sea necesario trasladar a las comunidades indígenas y tribales de sus tierras tradicionales a otro lugar; y
- Antes de diseñar y ejecutar programas de formación profesional dirigidos a los referidos pueblos.

Sin embargo, es preciso señalar que lo dispuesto en el Convenio 169 no implica que los pueblos indígenas y tribales tengan el derecho a vetar las políticas de desarrollo, puesto que para la Organización Internacional del Trabajo ningún segmento de la población nacional de cualquier país tiene este derecho⁵. Ello se expresa de manera nítida en el artículo 7° del Convenio 169, cuando este exige a los gobiernos realizar verdaderas consultas en las que los pueblos indígenas y tribales tengan el derecho de expresar su punto de vista y de influenciar en el proceso de toma de decisiones. Lo anterior significa que los gobiernos tienen la obligación de crear las condiciones que permitan a estos pueblos contribuir activa y eficazmente en el proceso de desarrollo. En algunos casos, dice la OIT, esto puede traducirse en acciones dirigidas a ayudar a los referidos pueblos a adquirir el conocimiento y las capacidades necesarias para comprender y decidir sobre las opciones de desarrollo existentes.

Asimismo, el mismo Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6°, numeral 2, como ya señalamos, que las referidas consultas deberán efectuarse de buena fe y por medio de procedimientos apropiados. Esto significa que, al consultarlos, los gobiernos deben proporcionarles información apropiada y completa, que pueda ser comprendida plenamente por los pueblos indígenas y tribales. Asimismo, los gobiernos no pueden consultar a cualquiera que declare representar a las comunidades afectadas. Las consultas deben emprenderse con organizaciones y/o instituciones genuinamente representativas, que estén habilitadas para tomar decisiones o hablar en nombre de las comunidades interesadas. Por consiguiente, los gobiernos, antes de iniciar las consultas, deben identificar y verificar que las organizaciones y/o instituciones, con las que tienen previsto tratar, cumplan con estos requisitos.

En este sentido, es conveniente tener presente la legislación sobre la materia existente en otros países respecto de la participación y de los procesos de consulta. Así por ejemplo, en Bolivia, se promulgó la Ley de Participación Popular de fecha 20 de abril de 1994. En su artículo 3° especifica que las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) son sujetos de participación popular e incluye, entre otros, a los pueblos indígenas organizados de acuerdo a sus costumbres y tradiciones. En virtud de esta ley, los pueblos indígenas o sus autoridades pueden ejercer funciones de administración pública.

sobre Igualdad y Coordinación de los Derechos Humanos de la Oficina Internacional del Trabajo, 1996.

⁵ Idem.

En Colombia, la Constitución vigente dispone una representación indígena en el Congreso, en el artículo 171° se estipula la elección de dos Senadores indígenas elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Sólo pueden ser candidatos para esta representación las personas que antes ocuparon un cargo de autoridad dentro de sus comunidades o que fueron líderes de alguna organización indígena.

Otro caso relevante es el Noruego. En 1987, el Parlamento Noruego resolvió establecer un órgano directo nacional representativo de los Sami, el "Parlamento Sami", compuesto de 39 representantes elegidos en una elección general, en los 13 distritos que en conjunto abarcan todo el país. El "Parlamento Sami" se eligió por primera vez en 1989. Todos los mayores de 18 años que se consideran Sami y cuyos padres o abuelos hablan el Sami como lengua materna, tienen derecho a participar en las elecciones parlamentarias Sami. Por último, los individuos se inscriben en el registro electoral de acuerdo con estos requisitos.

En el Perú, la Defensoría del Pueblo ha constatado, a propósito de los casos analizados, que las comunidades nativas no son suficientemente consultadas en aquellos procesos de aprobación de medidas legislativas y administrativas que afecten directamente el ejercicio de sus derechos.

Nuestro ordenamiento jurídico no ha regulado aún el mecanismo de la consulta establecido en el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, en los últimos años, la relación entre el Estado y las comunidades nativas ha mejorado.

En 1998 se creó la Comisión de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, como una instancia articuladora de las políticas sectoriales que deben promover el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas del país.

En 1999, se aprobó la constitución de una Comisión Ordinaria de Asuntos Indígenas en el Congreso de la República, como una comisión encargada de dictaminar los proyectos relativos a la protección y promoción de los derechos de las poblaciones indígenas del país. Sin embargo, esta Comisión aún no se instala.

Asimismo, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, ha propiciado la participación de las comunidades nativas en las decisiones relativas a la administración de recursos naturales dentro de sus territorios, en particular en las áreas naturales protegidas y en las zonas de frontera.

Por último es importante señalar que en los procesos electorales municipales más recientes, las comunidades nativas han participado logrando la elección de alcaldes y regidores nativos en varios distritos y provincias de la Amazonía.

VII. CONCLUSIONES

1. Las comunidades nativas de la Amazonía no han sido incluidas en la toma de decisiones en la vida política del país, por lo que les resulta muy difícil participar libre y completamente en la expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos. Los derechos fundamentales de las ciudadanos y ciudadanas de las comunidades nativas, en la práctica, no se encuentran protegidos suficientemente en el sentido que establece el inciso 19) del artículo 2° de la Constitución, que señala que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y

cultural, y que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

2. Las comunidades nativas tienen derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones tradicionales, en ejercicio de la autonomía reconocida por el artículo 89º de la Constitución, para que tengan la oportunidad de ejercer sus derechos políticos y fortalecer su identidad cultural.
3. Se necesita adoptar medidas que garanticen a los pobladores de las comunidades nativas la participación ciudadana, en pie de igualdad con otros sectores sociales del país, y que les permitan ejercer el derecho constitucional de elegir y ser elegidos como lo establecen los artículos 2º inciso 17) y 31º de la Constitución Política.
4. El proceso electoral municipal de 1998 realizado en el distrito de Manseriche, generó un gran malestar en los pueblos y comunidades nativas aguarunas debido a que, el resultado oficial de la votación no reflejó la voluntad de dichas comunidades, conforme lo indican los resultados de una pericia grafotécnica efectuada por la policía nacional.
5. En los procesos electorales, nacionales o municipales, se requiere de normas que garanticen una debida representación de los pueblos indígenas en los diversos niveles de gobierno del Estado. Éste debe comprometerse a elaborar sus normas con la participación de los representantes de las organizaciones indígenas, mediante la creación de un grupo de trabajo especial. Este grupo de trabajo especial, además de estar compuesto por congresistas, debiera integrar a representantes del gobierno y de las organizaciones indígenas.
6. Existe un insuficiente conocimiento de la problemática de la población indígena de parte de los organismos integrantes del sistema electoral nacional. No obstante, instituciones como la Oficina Nacional de Procesos Electorales han iniciado acciones que permitirán a la población indígena ejercer sus derechos políticos, tales como la difusión por emisoras radiales del material de capacitación electoral en las lenguas nativas asháninka, shipibo y aguaruna.
7. A propósito de los casos analizados, el Estado no ha adoptado aún acciones suficientes para implementar las normas del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia de consulta y participación de las comunidades nativas. Se requiere que el Congreso de la República, con la participación de las organizaciones indígenas, elabore mecanismos de consulta cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades nativas.
8. Se requiere del establecimiento de centros de votación más cercanos a las comunidades nativas, la depuración oportuna de los padrones electorales, la posibilidad de obtener documentos nacionales de identidad en las zonas más distantes del país, en especial en aquellos lugares donde se encuentran las comunidades nativas de frontera, y proporcionar la suficiente información en materia electoral a la población indígena.
9. Se necesitan registros civiles que permitan conocer con precisión cuántos ciudadanos y ciudadanas pertenecen a las comunidades nativas en la Amazonía. Los registros civiles actualizados y los documentos nacionales de identidad debidamente emitidos servirán para favorecer un mejor contexto para el ejercicio de los derechos políticos de estos pobladores.

VIII. RECOMENDACIONES

1. **RECONOCER** los avances realizados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) para difundir, principalmente a través de programas radiales, información electoral básica en las lenguas de los pueblos indígenas mayoritarios de la Amazonía tales como el asháninka, el aguaruna y el shipibo, favoreciendo así un ejercicio informado del derecho de sufragio en los pobladores de las comunidades nativas.
2. **RECOMENDAR** a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales ubicadas en los departamentos de Loreto, Junín, Amazonas, San Martín, Ucayali, Cusco y Madre de Dios que, conforme lo dispuesto en el inciso n) del artículo 27º de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y en el artículo 65º de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establezcan centros de votación en los territorios donde están ubicadas las comunidades nativas o, en su defecto, en los lugares más próximos.
3. **RECORDAR** al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), como máxima autoridad de dicho organismo, que las Oficinas Registrales de los departamentos de Junín, Ucayali, Loreto y Amazonas deben mantener actualizado el respectivo padrón electoral, conforme lo dispone el inciso d) del artículo 7º de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC.
4. **SOLICITAR** al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, considere la modificación del ítem 8.A del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, aprobado por el Decreto Supremo N° 026-99-PCM del 25 de junio de 1999, publicado el 20 de julio del mismo año, en lo concerniente al procedimiento de rectificación de prenombrados, apellidos paterno y/o materno consignados en documentos de identidad, a fin que dicho trámite sea gratuito cuando los errores sean atribuibles a los propios registradores.
5. **SOLICITAR** al Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) que en las acciones que viene realizando el INEI para el censo nacional del presente año, conforme lo establece el inciso b) del artículo 9º del Decreto Legislativo N° 604, Ley de Organización y Funciones del INEI, al momento de recabar información en las comunidades nativas, registre el número de ciudadanos y ciudadanas de estas poblaciones que cuenten con documentos nacionales de identidad.
6. **SUGERIR** a las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social, y de Ambiente, Ecología y Amazonía, en tanto se instala la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 34º y el inciso a) del artículo 35º del Reglamento del Congreso de la República, la elaboración de un proyecto de ley que norme lo dispuesto por el artículo 6º, numeral 1, inciso a) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo con relación a la consulta y a la participación de los pueblos indígenas en los procesos de aprobación de medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente.
7. **ENCARGAR** al Adjunto para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, al Jefe del Programa Especial de Comunidades Nativas y, en su

ámbito de competencia, a los Representantes del Defensor del Pueblo el seguimiento del presente Informe Defensorial.

8. **REMITIR** el presente Informe Defensorial, para los fines correspondientes, a la Presidenta del Congreso de la República; a los Presidentes de las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social, y de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República; al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones; al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; al Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática; y a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales ubicadas en los departamentos de Loreto, Junín, Amazonas, San Martín, Ucayali, Cusco y Madre de Dios.

Lima, marzo 2000