

# ABC 1. ¿Quiénes son los pueblos indígenas?<sup>1</sup>

Escribe: Raquel Yrigoyen Fajardo

[raquelyf@alertanet.org](mailto:raquelyf@alertanet.org)

IIDS/IILS

## El Problema

A raíz de actividades extractivas que afectan a “comunidades campesinas” y “rondas campesinas” en la sierra del Perú, como los megaproyectos mineros Conga<sup>2</sup> o Cañariaco<sup>3</sup>, se han producido conflictos sociales con posiciones encontradas con relación a la aplicación del derecho a la consulta previa y otros derechos indígenas. Ello ha puesto en cuestión a quiénes se debe aplicar los derechos indígenas. Es más, algunos incluso se preguntan si “todavía” hay pueblos indígenas en la actualidad, debido al mestizaje, la migración y el “sincretismo cultural” producido desde el s. XVI.

De un lado, las comunidades y rondas campesinas afectadas por proyectos extractivos se consideran con derecho a la aplicación del derecho a la consulta previa y demás derechos de los pueblos indígenas, por lo que se han levantado en contra de los mismos, denunciando la violación de sus derechos.

Del otro lado, empresarios<sup>4</sup> y funcionarios del Estado dicen que no todas las comunidades tienen derecho a ser consultadas; que las comunidades campesinas y rondas campesinas no son pueblos indígenas, sino “campesinos”, y que, en todo caso, no es aplicable la consulta en el caso Conga, pues no hay pueblos indígenas afectados.<sup>5</sup> Y que, en el caso de la

---

1 Este artículo revisa y actualiza la versión inicial del texto “¿A quiénes se aplica los derechos de pueblos indígenas?”, cuya versión inicial se encuentra disponible en:

<https://abcderechosindigenas.lamula.pe/2014/09/28/abc-en-derechos-indigenas/abcderechosindigenas/>

<sup>2</sup> “Conga” es un megaproyecto minero, ubicado en Cajamarca, Perú, del consorcio Yanacocha (compuesto por la corporación norteamericana *Newmont Mining Corporation* (51.35%) con sede en Denver, EEUU; la compañía peruana Cía. de Minas Buenaventura (43.65%), y la *International Financial Corporation* –IFC- del Banco Mundial (5%). Yanacocha considera que Conga es la mina de oro más grande de Sudamérica, para cuya explotación planea secar todo un sistema hídrico (4 lagunas, 5 ríos, más de 600 ojos de agua). El proyecto afectará comunidades y rondas campesinas de 3 provincias.

<sup>3</sup> “Cañariaco” es un megaproyecto minero de la empresa minera Candente Cooper que, junto a otras concesiones mineras, abarca el 96% del territorio de la Comunidad Campesina Cañaris. El nombre Cañariaco ha sido tomado del río que atraviesa el territorio de dicha comunidad.

<sup>4</sup> Véase las declaraciones Carlos Gálvez, Vicepresidente de Buenaventura, quien considera que no está claro qué comunidades son sujetos de consulta y que si “cualquiera que se pone una pluma ya tiene derecho a ser consultado, la cosa será aún más difícil”. Periódico Gestión: “No creo que la consulta previa sea aplicable a todas las comunidades”, Sección Portada, Economía, martes 10 junio 2014. (Disponible en: <http://gestion.pe/economia/buenaventura-no-creo-que-consulta-previa-sea-aplicable-todas-comunidades-originarias-2099859>).

<sup>5</sup> El entonces Viceministro de Interculturalidad, Iván Lanegra, durante el período más álgido del conflicto social en torno al megaproyecto minero Conga, dio por sentado que en el Caso Conga no correspondía hacer la consulta previa, y que la autoridad ya había tomado una decisión. Véase: Manrique, Richard (2012): “Proyectos Aprobados están libres de consulta previa” en Gestión, 13/4/2012. (Disponible en: <http://gestion.pe/2012/04/13/economia/ivan-lanegra-proyectos-aprobados-estan-libres-consulta-previa-2000262>).

Comunidad Campesina Cañaris, tampoco es aplicable la consulta porque desde el s. XVI ya no hay pueblos indígenas, debido al “sincretismo cultural”.<sup>6</sup>

Históricamente, gracias a las luchas de los pueblos, el Estado ha ido reconociendo derechos a los pueblos originarios, bajo diferentes categorías jurídicas, entre éstas: comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas, pueblos en aislamiento, pueblos andinos, amazónicos y afroperuano. Y, en la actualidad, hay más de 7,000 comunidades campesinas y nativas identificadas por el Estado, aunque no todas están tituladas.<sup>7</sup>

- 6,277 comunidades campesinas, el 94% en los Andes, y
- 1,322 comunidades nativas, el 99% en la Amazonía.
- 5 reservas de pueblos en aislamiento y 5 pendientes.

De otro lado, en los últimos años el Viceministerio de Interculturalidad ha hecho un listado de 55 pueblos indígenas<sup>8</sup> y el Ministerio de Educación ha identificado 47 idiomas indígenas.

### La pregunta

La pregunta que surge, entonces, es ¿quiénes son los pueblos indígenas?, y si el Estado tiene la obligación de aplicar los derechos indígenas a colectivos que no están reconocidos como “pueblos indígenas”, sino como comunidades campesinas, nativas, rondas campesinas; y a otros colectivos que se autoidentifican como tales pero que no cuentan con reconocimiento alguno.

### ¿Qué dice el Derecho: a quiénes se debe considerar indígenas?

El derecho internacional no define quiénes son indígenas, pero da ciertos criterios para identificar a qué sujetos se les debe aplicar los derechos indígenas. Esto está señalado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, convenio ratificado por el Perú, entre otros 22 Estados.

El Convenio 169 establece, en su artículo primero,<sup>9</sup> **dos criterios objetivos** (un hecho histórico y un hecho actual) para identificar a los pueblos indígenas, señalando que

<sup>6</sup> Véase: “Miguel Santillana: A Cañaris no le corresponde la consulta previa” en Gestión, 28/1/2013. (Disponible en: <http://gestion.pe/politica/miguel-santillana-canaris-no-le-corresponde-consulta-previa-2057641>).

<sup>7</sup> Según el Ministro de Agricultura, hay un total de 7,599 comunidades que conducen el 60% de las tierras agropecuarias, pero sólo el 3,3% de las comunidades campesinas y el 1,1% de las nativas tienen títulos de propiedad inscritos en Registros Públicos. Véase: Agronoticias: “Habla el Ministro de Agricultura y Riego, Eco. Milton Von Hesse: Comunidades Campesinas y Nativas Según El IV CENAGRO” (Disponible en: <http://www.agronoticiasperu.com/393/perspectivas393-2.htm>).

<sup>8</sup> Véase: Ministerio de Cultura: Base de datos de pueblos indígenas u originarios. (Disponible en: <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>).

<sup>9</sup> Convenio 169 de la OIT,

“Art. 1.1. El presente Convenio se aplica:

(a)...

b) a los pueblos en países independientes, considerados **indígenas** por el **hecho de descender** de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que,

es fundamental la **conciencia** que de su identidad tienen los propios pueblos. Esto es, la conciencia de:

- a) **el hecho de descender** de poblaciones pre-existentes al Estado: que habitaban en el país en la época de la Conquista, la Colonización o antes del establecimiento de las fronteras del Estado (hecho histórico); y
- b) **el hecho de tener, actualmente, instituciones propias**: sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (hecho actual).

Es decir, el Estado debe aplicar los derechos de pueblos indígenas a los colectivos que, sin importar su nombre o situación jurídica, tengan conciencia de su identidad como sujetos que descienden de pueblos originarios (que pre-existen al Estado), y que, actualmente, tienen instituciones o costumbres propias, en todo o en parte.

El concepto de *pre-existencia* respecto del Estado hace que sean sinónimos de “pueblos indígenas” las categorías de: pueblos originarios, autóctonos, aborígenes, nativos; o primeras naciones, naciones originarias, o nacionalidades indígenas, entre otras.

Las instituciones propias pueden ser formas de parentesco u organización social; formas de relación con la tierra; prácticas culturales, idioma, una cosmovisión, tradiciones; el sistema de autoridad y de justicia, entre otras.

En los ejemplos que vimos, tanto en el caso de las comunidades campesinas y rondas campesinas afectadas por el megaproyecto Conga, como en el caso del Pueblo Cañaris, los colectivos afectados se autoidentifican como descendientes de pueblos que pre-existen al Estado, que estaban desde antes de la llegada de los españoles, y que, actualmente tienen sus propias instituciones, como su sistema de justicia, autoridad, relación de la tierra, visión del agua y las lagunas, etc. Y, es con base en ese sentimiento de identidad, visión de la madre tierra y forma de vida y subsistencia, que se oponen a tales megaproyectos.

### **¿Se requiere que los pueblos hayan conservado su territorio e idioma?**

No. El Convenio 169 no exige que los pueblos conserven todas sus instituciones propias, idioma, la continuidad con su territorio, o que tengan ciertos estilos de vida o costumbres para reconocerlos como tales; sino tan solo algún elemento identitario. El Convenio es consciente que, por el impacto de la Conquista y Colonización, el mestizaje forzoso, el despojo territorial, la “extirpación de idolatrías”, la violencia institucional y la discriminación, los pueblos han perdido prácticas culturales y han desarrollado estrategias de sobrevivencia, resistencia y acomodación cultural, recreando su cultura y formas de vida y organización.

### **¿Se requiere que los pueblos se llamen o estén reconocidos como indígenas?**

No. Para el Convenio 169, no importa el nombre de los colectivos, ni si tienen o no reconocimiento jurídico por el Estado como pueblos indígenas, porque desde la

---

**cualquiera que sea su situación jurídica**, conservan todas sus **propias instituciones** sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

**2. La conciencia de su identidad** indígena o tribal deberá considerarse un **criterio fundamental** para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.”

invasión colonizadora, los pueblos han sido denominados y han recibido distinto tratamiento jurídico, lo cual ha tenido un impacto en su configuración e identidad.

Por lo tanto, no es correcto decir que si un colectivo no tiene como nombre “indígena” -sino campesino, nativo, rondero, o cualquier otro-, no se le aplican los derechos indígenas. Y, habiendo sido el Estado el que ha aplicado distintas categorías jurídicas a los pueblos originarios, no puede utilizar tal hecho para negar derechos.

### **¿El Estado tiene que analizar caso por caso para ver si aplica los derechos indígenas a las comunidades ya reconocidas?**

Gracias a las luchas de los pueblos, en el Perú ya están reconocidas más de 5,000 comunidades campesinas de la costa y sierra; y unas dos mil comunidades nativas de la Amazonía. Y también la ley reconoce a las rondas campesinas. Cuando salió la ley de consulta previa, algunos funcionarios dijeron que había que analizar comunidad por comunidad para ver si le era aplicable el derecho a la consulta previa, según los criterios del Convenio 169 de la OIT. Esto no es correcto. Según el art. 35 del Convenio, no se puede utilizar el mismo para menoscabar derechos ya reconocidos en otras normas nacionales, como la Constitución y leyes, que ya reconocen la aplicación de derechos indígenas a las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas, entre otros colectivos. Los criterios del Convenio 169 pueden servir para aplicarlos a otros colectivos que actualmente no están considerados indígenas, no para dejar de aplicar derechos indígenas a los que ya están reconocidos como tales. Esto lo entenderemos mejor al ver la historia.

### **A lo largo de la historia, ¿qué nombres o categorías han recibido los pueblos?**

#### ***De pueblos autárquicos a “indios” en era colonial***

Antes de la invasión europea existían muchos pueblos originarios, con sus propias identidades, nombres y formas de organización. Además de los Inkas, civilización que logró articular un conjunto de pueblos, estaban todos los pueblos amazónicos, con sus propios idiomas, y un patrón migratorio como forma de vida. En la actualidad, el Estado calcula que existen unos 52 pueblos y 47 idiomas.

Los europeos bautizaron a los pueblos originarios como “indios”. Y, luego de subyugarlos, redujeron a los sobrevivientes en “reducciones” o “pueblos de indios”, con tierras colectivas, curacas y fuero propio; sometidos a las cargas coloniales de la *mita* y el tributo. Así se reconfiguraron las identidades indígenas colectivas durante la era colonial. Por ejemplo, el pueblo originario de Cañares (que vino del norte en la época de Atahualpa) fue denominado “Pueblo de indios San Juan de Cañares”, teniendo como cacica o curaca a Juana Cayllapoma.

#### ***De “pueblos de indios” a “raza desprotegida”***

Luego de la Independencia, Bolívar decretó la abolición de los curacazgos, así como la parcelación de las tierras *pueblos de indios*. Al posibilitar su venta, las mismas pasaron a manos de los hacendados, quienes convirtieron a los indígenas en sus siervos (como pongos, quinceneros, apareceros, etc.), debiendo trabajar de forma

gratuita, a fin de poder quedarse en las tierras que habían sido suyas. Así, pasaron a ser “raza desprotegida”.

Los pueblos de la Amazonía que aún no habían sido colonizados, fueron llamados “infieles” o “salvajes” en el s. XIX, sujetos a colonización, esclavización y reducción. Algunos colectivos huyeron hasta convertirse, aún hoy, en “pueblos aislados”.

#### ***De “raza desprotegida” a “comunidades de indígenas”***

Gracias a los levantamientos indígenas, en México se hizo una reforma agraria en 1910 y, en 1917, la Constitución reconoció tierras colectivas. En el Perú, a partir de 1920, las constituciones, siguiendo el constitucionalismo social, reconocieron “**comunidades de indígenas**”. La Constitución de 1933 garantizó la integridad de la propiedad colectiva a tales comunidades y estableció el principio de la reforma agraria. El pueblo Cañaris fue reconocido como “Comunidad de indígenas” en 1956.

#### ***De “comunidades de indígenas” a “comunidades campesinas y nativas”***

En el marco de la Reforma Agraria en el Perú, el gobierno decretó sustituir el término “comunidad de indígenas” por “**comunidad campesina**” (D-L 17716), y el “Día del Indio” por el “Día del Campesino” (D-L 17718), a fin de abandonar el carácter discriminador que tenían tales palabras. El gobierno adjudicó a las “comunidades campesinas” tierras colectivas expropiadas a las haciendas de la costa y sierra donde “no había conducción directa”, bajo el lema “la tierra para quien la trabaja”. Esto fortaleció la identificación con la categoría “campesina”.

Respecto de los pueblos de la Amazonía, el gobierno decretó la Ley de Comunidades Nativas en 1974, para proteger su territorio y recursos frente a terceros. En la aplicación de ley, grandes territorios de unos 60-70 pueblos o grupos étnico-lingüísticos fueron fragmentados en comunidades, aproximadamente 2,000. Dicha ley fue modificada en 1978.

La Constitución de 1979 consagró las categorías “comunidades campesinas”, para referirse a los colectivos andinos de costa y sierra; y “comunidades nativas”, para referirse a los pueblos amazónicos, en sustitución de la categoría “comunidades indígenas”. Igualmente, reconoció la existencia legal, personería, y los derechos de propiedad y autonomía.

Es decir, fue el propio Estado el que sustituyó el nombre de “comunidades indígenas” por “comunidades campesinas” y “nativas”. Por lo tanto, ahora no puede alegar acto propio para desconocerles derechos indígenas. Y, menos aún, decir que va a escoger a qué comunidades aplica los derechos y a cuáles no, pues todas ellas descienden de pueblos originarios.

#### ***De “rondas de haciendas” a “rondas campesinas”***

Antes de la Reforma Agraria, algunas haciendas contaban, para su seguridad, con “rondas de hacienda”, conformadas por *quinceneros* indígenas. Algunos hacendados parcelaron y vendieron sus tierras antes la Reforma Agraria a las familias indígenas, por lo que ahí no se conformaron comunidades campesinas. Desde finales de 1976,

ahí se conformaron, de forma autónoma, las “rondas campesinas”, como una autoridad y seguridad colectiva, basada en la reciprocidad. Al principio, las rondas fueron reprimidas, pero en 1986, lograron su reconocimiento legal, con una reforma en el 2002.

***De “comunidades y rondas” a “pueblos originarios”.***

En 1993, el llamado Congreso Constituyente Democrático sanciona la Constitución de ese año, y también aprueba la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, entrando en el ordenamiento jurídico.<sup>10</sup>

La Constitución de 1993 recogió las categorías de Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas, al reconocerles funciones jurisdiccionales (art. 149). También reconoció los derechos de existencia legal, personería, autonomía, libre uso y propiedad de la tierra, e identidad cultural, entre otros (arts. 88 y 89). Y, si bien la Constitución no incorporó la categoría “pueblos indígenas” de forma expresa, los derechos fundamentales consagrados en ella deben interpretarse de conformidad con el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, por mandato del mismo texto constitucional (Cuarta disposición final transitoria).

En el 2002, el Congreso aprobó la Ley 27908 de Rondas Campesinas, que en su artículo primero ordena que los derechos de comunidades campesinas y nativas, y pueblos indígenas se apliquen a las rondas campesinas, en lo que les corresponda y favorezca. Con ello, el ordenamiento jurídico acabó de equiparar derechos a tales figuras legales (comunidades campesinas, nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas).

En el 2005 la Constitución incorporó el término “pueblos originarios” al reconocer derechos de representación política colectiva (art. 191). Y, en ese año también, el Congreso emitió la Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónico y Afroperuano (Ley 28945)<sup>11</sup>, fortaleciendo la categoría “pueblos” y ampliándola al pueblo afroperuano.

Normas secundarias, como la Ley N° 27811, del 24 de julio de 2002, mediante la cual se establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, explícitamente, señalan que los derechos de “pueblos indígenas” se aplican a comunidades campesinas y nativas, y que deben considerarse como sinónimos los términos de “pueblos indígenas”, originarios, ancestrales, tradicionales, nativos, etc. Y, finalmente, el Tribunal Constitucional (exp. 1126-2011-HC/TC) ha esclarecido que a todos los sujetos referidos en la Constitución se les aplica los derechos de pueblos indígenas, incluidos sus derechos territoriales y de autonomía.

---

<sup>10</sup> El depósito internacional del Convenio 169 se dio el 2/2/1994 y entró en vigor el 2/2/1995.

<sup>11</sup> Disponible en:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/F9583571B15FD579052578F80078545A/\\$FILE/\(6\)leydelinstitutonacionalley28495.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/F9583571B15FD579052578F80078545A/$FILE/(6)leydelinstitutonacionalley28495.pdf).

**¿En síntesis, quiénes pueden reclamar los derechos indígenas?**

En síntesis, el Estado está obligado a respetar y aplicar los derechos de pueblos indígenas y tribales a todos aquellos colectivos a los que, por sus luchas ya han conquistado tales derechos a lo largo de la historia, bajo los nombres de comunidades de indígenas, comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas; pueblos en aislamiento, pueblos andinos y pueblos amazónicos, entre otros. Tales derechos, además, le son aplicables, en lo que les corresponda y favorezca, al pueblo afroperuano.

Además, por fuera de los colectivos arriba mencionados, el Estado debe aplicar los derechos indígenas a aquellos colectivos, incluso no reconocidos por el Estado aún, pero que ellos mismos se auto-reconocen como pueblos originarios, pueblos indígenas, nacionalidades indígenas (como la nacionalidad Achuar del Perú) o naciones originarias (como la Aymara).

Y debe respetar los derechos a la vida, integridad, territorio y libre determinación de los pueblos autónomos o “en aislamiento”, sin forzar su integración; bajo los principios de intangibilidad y no-contacto, pues su vida está en riesgo.

Es necesario que los funcionarios, así como comunicadores y la ciudadanía en general esté informada, para que los derechos de los pueblos originarios se hagan efectivos.

**Materiales:**

-Ver video de ABC en derechos indígenas:

<http://www.youtube.com/watch?v=LfYISeNGz0o>

**-Versión inicial:**

<https://abcderechosindigenas.lamula.pe/2014/09/28/abc-en-derechos-indigenas/abcderechosindigenas/>

Se autoriza la difusión de este artículo citando la fuente, caso contrario será considerado delito de plagio.

En caso de publicación impresa se requiere autorización expresa de la autora.

Yrigoyen Fajardo, Raquel (2016): *ABC 1. ¿Quiénes son los pueblos indígenas?*  
ABC en derechos indígenas Nº 1 en: Revista Alertanet 2016  
Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad-IIDS / *International Institute on Law and Society-IILS*.