



PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA LA DECLARACION DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS AL ORDENAMIENTO JURIDICO INTERNO Y ESTABLECE OBLIGACION DE INFORMAR SOBRE SU CUMPLIMIENTO.

El Grupo Parlamentario Nuevo Perú, a iniciativa de la Congresista Tania Edith Pariona Tarqui, las Congresistas Marisa Glave Remy, Indira Huilca Flores y los Congresistas Alberto Quintanilla Chacón, Oracio Pacori Mamani, Richard Arce Cáceres, Horacio Zeballos Patrón, Manuel Dammert Ego Aguirre y Edgar Ochoa Pezo, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración del Congreso de la República el siguiente:

FÓRMULA LEGAL:

El Congreso de la República Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA LA DECLARACION DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS AL ORDENAMIENTO JURIDICO INTERNO Y ESTABLECE OBLIGACION DE INFORMAR SOBRE SU CUMPLIMIENTO.

Artículo Uno. Incorporase con rango de ley las disposiciones de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconociendo su fuerza legal plena dentro del ordenamiento jurídico nacional, en el marco de lo señalado por el artículo 55 de la Constitución. En caso de incompatibilidad entre una ley y los preceptos de esta Declaración, se debe preferir aquella que protege los derechos colectivos contenidos en el presente instrumento.

Artículo Dos. Encárguese al Ministerio de Cultura la adopción de un Plan Nacional en seguimiento del Plan de Acción de la Organización de Naciones Unidas, para el progresivo cumplimiento de los derechos contenidos en la presente Declaración, que incluyan el establecimiento de mecanismos y procedimientos de denuncia, información, investigación y verificación sobre su cumplimiento. Este, deberá informar periódicamente a la Comisión de Pueblos Andinos y Amazónicos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

TANIA EDITH PARIONA TARQUI
Congresista de la República

ORACIO PACORI

Huilca

RICHARD ARCE CÉCERES
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

Mamani

GLAVE REMY

RICHARD ARCE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 09 de Mayo del 2019.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4281 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

RELACIONES EXTERIORES;

CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL.



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

COPIA AUTOGRAFADA
Elaborada en el sistema de

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La primera presencia internacional de un representante indígena ocurrió en 1923 cuando el jefe cayuga Deskaheh de la nación iroquesa, se presentó ante la Sociedad de Naciones, máximo organismo internacional entonces existente. A partir de ese momento, el Derecho Internacional empezó a reivindicar tímidamente los derechos de estos Pueblos originarios diseminados en todo el planeta. Primero, a partir de las deliberaciones y acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante el Convenio 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en vigor desde el 2 de junio de 1959, y luego el Convenio 169 sobre el mismo tema, que definió con mayor precisión los derechos esenciales de estos Pueblos. Luego, vendrían diversos mecanismos y procedimientos en el sistema relacionado a la protección de los Derechos Humanos en el marco de la Organización de Naciones Unidas, destinados a cautelarlos.

En el estado actual de la globalización impulsada por la tecnología, el comercio y la media, es visible la cada vez más estrecha relación entre los ordenamientos jurídicos globales y los nacionales. América Latina es la región donde persisten la mayor cantidad de miembros de Pueblos Indígenas, con 50 millones de los 370 millones de indígenas existentes a nivel mundial (5% del total), en aproximadamente 90 países del orbe. 4000 de los 7,000 idiomas registrados, son considerados por su origen, indígenas: 84 de ellos están presentes en el Perú, lo que demuestra el carácter multi diverso del Perú, que excede lo estrictamente cultural y debe incluir aspectos de orden político, económico, social y cultural.

"En la etapa actual de globalización y modernidad, la situación de la población indígena mundial mantiene marcadas asimetrías económicas y sociales respecto al resto de la población. Las brechas son alarmantes para los indígenas, quienes representan la tercera parte de la población más pobre del mundo. De los 370 millones de indígenas¹ distribuidos en más de 70 países de todo el orbe, tres de cada cuatro indios mantienen altos niveles de pobreza"¹.

A pesar de los esfuerzos que se han hecho, la situación de la brecha histórica existente entre indígenas y no indígenas, no se ha resuelto, a nivel de los diversos derechos colectivos que recaen sobre los Pueblos Indígenas particularmente en el caso peruano, tal como lo dicen: los Informes del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los documentos del Banco Mundial², los trabajos del Grupo Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas (IWGIA)³, los Informes de la Defensoría del Pueblo⁴, los Informes del Grupo de Trabajo de la Coordinadora Nacional de DD.HH y las propias organizaciones representativas de dichos Pueblos. Por el contrario, diversos documentos demuestran que ha empeorado a nivel hemisférico y a nivel nacional, especialmente como consecuencia de la implementación de políticas económicas y comerciales que promueven las actividades extractivas, la inversión privada nacional y extranjera y la pre eminencia de los diversos acuerdos comerciales suscritos por el Perú. Así lo señalan los expertos:

¹ VALENCIA ROJAS Alberto Javier, Primer Informe Global sobre la Situación de los Pueblos Indígenas del Mundo, <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2012/02/120214.pdf>.

² Informe Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI.

³ <https://www.iwgia.org/es/recursos/publicaciones>

⁴ "El Largo Camino hacia la Titulación de las Comunidades Campesinas y Nativas", Informe de Adjuntía 002-2018, Defensoría del Pueblo.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-002-2018-DP-AMASPPI-PPI.pdf>

Algunas de las importantes dificultades que quedan por resolver son las siguientes: la escasa voluntad política y los obstáculos para concienciar a la población en general respecto de los derechos de los pueblos indígenas, en particular los derechos colectivos; los intereses en conflicto, en particular en lo que respecta a la propiedad de la tierra; la limitada capacidad para elaborar estrategias de promoción; las dificultades que entraña la incoación de procedimientos judiciales; los programas de los donantes; la falta de presión internacional para que se produzca la aplicación; y la ausencia de una estrategia sobre los medios de comunicación⁵.

Incluso la Relatora Especial para los Pueblos Indígenas de la ONU, la Sra. Victoria Tauli Corpuz, en su último Informe al Consejo de Derechos Humanos en su 39 sesión del 19 de septiembre del 2018 señalaba:

I have recorded disconcerting and rising numbers of attacks, acts of violence, threats and criminalisation of indigenous peoples globally, with particular incidence in Brazil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, India, Kenya, Mexico, Peru and the Philippines. The same countries have been identified by other human rights mechanisms and civil society organisations that monitor attacks against indigenous peoples, providing consistent indications that these countries represent particularly worrying situations. Authorities have repeatedly been urged to take action but have failed to take adequate measures to improve the protection of indigenous peoples.

O la opinión de Navanethem Pillay, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

Los pueblos indígenas tienen más probabilidades de recibir servicios sanitarios inadecuados y una educación deficiente, si es que reciben alguna. Los planes de desarrollo económico suelen pasarlos por alto o no tienen suficientemente en cuenta sus opiniones y necesidades específicas. Otros procesos de adopción de decisiones suelen mostrarse igualmente desdeñosos de su contribución o son indiferentes a ella. El resultado es que las leyes y las políticas formuladas por mayorías que prestan escasa atención a las preocupaciones de los pueblos indígenas generan a menudo conflictos y disputas en torno a los recursos naturales, que amenazan el modo de vida y la supervivencia misma de esos pueblos⁶.

Peor aún, tanto a escala global, regional como nacional, se produce un evidente proceso de invisibilización efectiva de los asuntos e intereses de los Pueblos Indígenas, tanto en los instrumentos presupuestales así como en los indicadores de medición de la gestión pública,

⁵ Reunión del Grupo Internacional de Expertos sobre el tema "Aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: el papel del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y otros mecanismos específicos para los indígenas (artículo 42)"

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/C.19/2017/10&referer=http://www.un.org/en/documents/index.html&Lang=S

⁶ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDRIPManualForNHRIs_SP.pdf

caso de CEPAL⁷ o CEPLAN, respectivamente. Esta situación obliga a realizar esfuerzos adicionales para formalizar los compromisos asumidos en la escala internacional.

Por ello, existe la necesidad de identificar y actuar de forma más específica y focalizada desde el aparato estatal, para poder avanzar progresivamente, mostrando un mayor compromiso político y jurídico de los Estados tanto hacia fuera como hacia dentro, y con carácter de medible y verificable, en la implementación de las disposiciones de la Declaración materia de esta iniciativa. En ese sentido, se debe entender la propuesta de la implementación doméstica del Plan de Acción resultante de la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas del 2014, que contiene el artículo 2 de la presente propuesta legislativa como una fórmula de implementación y de gestión pública.

Las acciones previas en el Congreso sobre este tema, datan desde el 2007 mediante el Proyecto de Ley 2932/2007 y años más tarde mediante el PL 3492/2018, que se encuentra en estudio en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afro peruanos, Ecología y Medio Ambiente, los ha intentado incorporar con rango de Ley la mencionada Declaración, aunque sin éxito. En este periodo, los Pueblos Indígenas peruanos han sido testigos del debilitamiento de su situación al interior de los procesos parlamentarios incluyendo el no reconocimiento del Grupo Parlamentario Indígena (GPI), lo que sustenta la necesidad de fortalecer aún más, el marco jurídico que los protege. En tal sentido, las disposiciones de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas revisten similar importancia que la que tiene la Declaración Universal de los Derechos Humanos para el conjunto de la ciudadanía.

Las normas de Derecho Internacional, según la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, del 3 de mayo de 1969 ratificado por Decreto Supremo 029-2000-RE y en vigencia desde el 14 de octubre del 2000, abarcan los tratados, las convenciones, los principios, la costumbre internacional, decisiones judiciales supra nacionales:

Introducción.

1. Alcance de la presente Convención.

La presente Convención se aplica a los tratados entre Estados.

2. Términos empleados. 1. Para los efectos de la presente Convención: a) se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;

Entre los juristas en materia de Derecho Internacional, se dividen entre aquellos que apuestan por la teoría monista (Kelsen, Verdross) o la dualista (Triepel, Diez de Velasco), para la aplicación de las normas provenientes del Derecho Internacional, en el derecho interno, en su intento de encontrar soluciones pragmáticas según el caso. Similares clasificaciones ocurren con las normas operativas, con eficacia vinculante, de lege lata respecto de aquellas de carácter programático, progresivas o de lege ferenda.

7

http://www.cinu.mx/1informePueblosIndigenas/docs/SituacionPueblosIndigenasMundo_HechosY_Cifras_Mundiales.pdf

De conformidad a lo establecido por el artículo 55 de la Constitución peruana parece recoger la teoría monista al bastar el acto de celebración y puesta en vigor para la integración de sus disposiciones al derecho interno, salvo en los casos específicos -en materia de DD.HH., soberanía, defensa y obligaciones financieras- que requiere la aprobación del Congreso de la República. Igual forma señala el artículo 3 de la Ley 26647 sobre perfeccionamiento de los Tratados:

[...] [Dichos tratados] entran en vigencia y se incorporan al Derecho nacional, en la fecha en que se cumplan las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales respectivos.

Esta disposición constitucional, ha sido interpretada por sendas sentencias del Tribunal Constitucional, como lo refieren los Exp: 0047-2004-AI/TC y Exp: 0002-2009-PI/TC. Así también lo reconocen juristas locales como Salmón, Novak y Montoya Chávez y Feijoo .

Aunque según la línea reconocida por el artículo 55 de la Constitución de 1993, la incorporación es automática para los casos de los tratados formalmente suscritos, mención especial merece la presente Declaración que, si bien escapa a los alcances del artículo antes citado de la Convención de los Tratados y del propio artículo 55 de la Constitución de 1993, por una cuestión temática, requiere un tratamiento especial. Así, por tratarse de una Declaración y por tener directa relación a la temática de los Derechos Humanos, por tanto, recoge los atributos y la fuerza específicos que le otorga las fuentes del Derecho Internacional a tales instrumentos (doctrina, práctica y jurisprudencia), como parte del derecho consuetudinario y el D. Internacional de los Derechos Humanos. La opinio juris como práctica generalizada de la comunidad internacional.

Los actos en cuestión no solamente deben constituir una práctica establecida, sino también deben tener tal carácter, o realizarse de tal forma, que demuestren la creencia de que dicha práctica se estima obligatoria en virtud de una norma jurídica que la prescriba. La necesidad de tal creencia, es decir, la existencia de un elemento subjetivo, se halla implícita en el propio concepto de opinio juris sive necessitatis. El Estado interesado debe sentir que cumple lo que supone una obligación jurídica. Ni la frecuencia, ni el carácter habitual de los actos, es en sí suficiente.

¿Constituyen una Obligación Internacional?

Desde la adopción de la Declaración Universal de DD. HH. el 10 de diciembre de 1948, el reconocimiento de su obligatoriedad luego de la Proclamación de Teherán consecuencia de la Declaración de Teherán del 13 de mayo de 1968. La posterior adopción de los Pactos y sus respectivos Protocolos, se terminó de configurar la "Carta Internacional de DD. HH". Posteriormente, el sistema interamericano confirmó la idea de "corpus juris", en la Opinión Consultiva 16/1999, luego ratificada por la propia Corte Interamericana.

Las obligaciones en materia de derechos humanos, se materializan en adopción de medidas, garantizar su ejercicio y de realización progresiva, usualmente en civiles y políticos es no realizar actos que violen esos derechos. Asimismo, en el plano interno de los países, se ha producido un ciclo de constitucionalización de los Derechos Humanos. En este sentido, la Declaración representa un paso adicional que reafirma el carácter **indivisible e interdependiente** de las normas y criterios internacionales en materia de Derechos Humanos en consonancia con lo adoptado por la Declaración y Plan de Acción de Viena, y

en tal sentido, el sistema de la ONU recomienda adopción de medidas concretas a cada Estado para cumplir con sus disposiciones.

Es un aspecto tradicional entre los tratadistas, abordar la existencia de normas duras y blandas con distinto grado de exigibilidad, en el marco del derecho internacional público, la misma que se refleja en la existencia de tratados jurídicamente vinculantes que han sido objeto de votación, aprobación, ratificación y depósito de instrumentos, para su puesta en vigor. Incluso, tratadistas como Ayala Corao hablan de la existencia de niveles de tratados: supra constitucional (Honduras, Guatemala), constitucional (Argentina, Perú), supra legal (Francia, Alemania) y legal (EE. UU. y México). Por otro lado, tenemos las Declaraciones, que son usualmente la consecuencia de grandes foros y reuniones internacionales, como es el caso de la A/Res/61/295 de la Asamblea General del 13 de septiembre del 2007 que aprobó la citada Declaración. Si bien estas carecen de las formalidades de los tratados, son un consenso en la comunidad internacional, pero sin fuerza vinculante formal. Sin embargo, una mención especial debe hacerse cuando se trata de Declaraciones cuyo contenido se refiere a los Derechos Humanos, lo que les otorga un estatus particular propio del *jus cogens*. Es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada en 1948, pero que con el paso del tiempo ha tomado una fuerza moral tal que ahora es reconocida como parte de la costumbre jurídica internacional y fuente de obligaciones de los Estados. Esto es recogido de forma extensiva por la Carta de 1993:

Artículo 3°. La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno"

Si bien es cierto que el Perú ha realizado todos los procedimientos establecidos para ratificar, incorporar y poner en vigor los dispositivos del Convenio 169 sobre este tema, estos han sido insuficientes para mejorar la situación real de los Pueblos Indígenas peruanos. Por ello, consideramos necesario reforzar la influencia de las normas de derecho internacional sobre el ordenamiento jurídico interno, dándole fuerza legal específica. Incluso, las disposiciones de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, son ampliamente utilizadas en la esfera internacional por los mecanismos establecidos en el sistema internacional de la ONU (ver Informe Relatora Especial de los Derechos de los Pueblos Indígenas a la Asamblea General ONU). Así lo establece la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana:

"(...) no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción" Son diversos los análisis que reconocen el carácter imperativo de las normas imperativas de *jus cogens*, desde la perspectiva del derecho internacional público. ¿Cuál es el impacto de las obligaciones en el ámbito interno? Surge la necesidad de darles exigibilidad en el ámbito doméstico, especialmente tomando en cuenta que la mayoría de actos violatorios ocurren en ese ámbito.

Durante la vigencia de la Constitución de 1979 se produjo la incorporación de los principales tratados y Convenciones relativas a los Derechos Humanos al derecho interno, con carácter constitucional, a través de la Disposición General y Transitoria Decimosexta de la Constitución de 1979 que establecía:

DECIMOSEXTA.- Se ratifica constitucionalmente, en todas sus cláusulas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.

Se ratifica, igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, incluyendo sus artículos 45 y 62, referidos a la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El artículo 105 de la Constitución de 1979, definía la cuestión de la jerarquía de los tratados de DD.HH. de la siguiente manera:

"Los preceptos contenidos en tratados relativos a derechos humanos, tienen jerarquía constitucional. No pueden ser modificados sino por el procedimiento que rige para la reforma de la Constitución"

El desarrollo del contenido del artículo 55 de la Constitución de 1933 señala la forma como los tratados se incorporan al derecho nacional de forma automática, con el acto de la aprobación y ratificación. En anteriores períodos parlamentarios, el Grupo Parlamentario Indígena (GPI), discutió y aprobó incorporarla al sistema normativo nacional, sin éxito. Existe pues la necesidad de una ley habilitante de las disposiciones de esta importante Declaración, en un Estado como el peruano que es formalmente monista en la recepción de normas provenientes del Derecho Internacional. Sin embargo, un análisis comparativo del artículo 55 de la Carta de 1993 y el artículo 101 de la Constitución de 1979, refleja que la primera no resuelve cuestiones de incompatibilidad entre el tratado y una ley doméstica, como si lo hacía de forma explícita la Carta de 1979. También hay que considerar lo establecido por la Cuarta Disposición Final de la Carta de 1993 que establece:

"Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú".

Hay que mencionar los avances de la doctrina relevantes: Para comenzar, cabe recordar que para las Naciones Unidas una declaración de la Asamblea General es un tipo de resolución y, por tanto, estrictamente hablando, tiene el valor de una recomendación para los Estados, no una fuerza vinculante. Sin embargo, la declaración es un ejemplo muy especial de resolución. En efecto, se la considera "un instrumento solemne, que se utiliza sólo en casos muy especiales, de grande y verdadera importancia, y cuando se espera obtener el máximo de observancia por parte del mayor número de Estados posible".

En síntesis, sostenemos que, en la Constitución peruana de 1993, y dejando de lado la intención que el legislador pueda haber mostrado de rebajar la jerarquía de los derechos humanos en la jerarquía jurídica interna del país, dichos derechos mantienen su rango constitucional y, por consiguiente, producen todas las consecuencias que dicha jerarquía trae consigo, incluida la de poder ser defendidos mediante las garantías establecidas en el artículo 200 de la Constitución peruana de 1993.

Las constituciones de los Estados latinoamericanos necesitan, en primer lugar, contar con una cláusula constitucional sobre la primacía del tratado de derechos humanos; y, en segundo lugar, es preciso que las constituciones dejen claro el carácter que posee el tratado internacional frente a su legislación jurídica (supraconstitucional, constitucional, supra legal o legal), por cuanto la inexistencia o la imprecisión de la cláusula constitucional puede generar conflictos en la aplicación de un tratado frente a la legislación interna, y avivar aún más el problema constitucional de la primacía de los tratados .

Avances y aproximaciones del Tribunal Constitucional.

Nivel jerárquico superior que tienen las normas e instrumentos relativos a los Derechos Humanos, como es el caso de la sentencia recaída en el Expediente 0025-2005/PI/TC, que justifica el rango constitucional de los tratados de Derechos Humanos en virtud a la regulación de su fuente constitucional, de su producción, adopción y control. Ha sido consensuado que el tratamiento de la problemática de los PP. II. debe ser integrada al conjunto del Derecho Internacional de DD.HH.

Se requiere un procedimiento efectivo de incorporación material de las obligaciones jurídicas asumidas por el Perú en la esfera internacional, en el derecho interno. Dadas las limitaciones del proceso de ratificación como es el caso del Convenio 169 que solo ha sido ratificado por 19 países y en los que la diplomacia peruana jugó un rol principal. En ese contexto, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas complementa los derechos establecidos por el Convenio 169 de la OIT que si tiene fuerza vinculante directa. Una consecuencia del desarrollo doctrinario, normativo y procesal del Derecho Internacional de DD.HH. es que lo ha elevado en su fuerza política, jurídica y moral, en el contexto internacional. Asimismo, se deben resaltar los avances logrados por espacios, organismos y mecanismos supranacionales como el universal a través de mecanismos como el Examen Periódico Universal del Consejo de DD. HH., las Directrices del Alto Comisionado de DD. HH. para la protección de estos Pueblos Indígenas. A nivel interamericano, la Corte o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del sistema interamericano, hasta las visitas, los Relatores y los informes de situación, han producido avances en el desarrollo y reconocimiento del bloque de constitucionalidad.

Reflejan, además, proceso de actualización respecto de los avances internacionales en la materia, como consecuencia del trabajo de plataformas y mecanismos supra nacionales ocurridos el 2012, 2015, 2016 y 2017, respectivamente. En realidad, se trata de un proceso iniciado en 1982 a través de trabajos de Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas para identificar los detalles de su problemática específica. Las disposiciones de la Declaración, permiten reforzar, completar las tareas pendientes en el aparato público de cada Estado. Resalta la labor del Fondo para el Desarrollo de Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, FILAC como instrumento financiero de promoción de dichas agendas. Asimismo, la labor de la Relatoría Especial de ONU sobre Pueblos Indígenas, a través de sus Informes anuales y especiales.

En su proceso de elaboración, tenemos el inicio de trabajos en 1994, como consecuencia del trabajo del Grupo de Trabajo aprobado por la Sub Comisión, luego la Comisión y finalmente aprobado por la Comisión de Derechos Humanos el 2006. Fueron dos décadas de debates para llegar a un documento de consenso. La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada por el Consejo de Derechos Humanos el 29 de junio del 2006. Aprobación por Asamblea General de ONU durante 61

Período de Sesiones del 13 de septiembre de 2007, **mediante A/Res/61/295**. Con 144 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones. Luego, entre 2009 y 2010 se revertieron votos contrarios de Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda.

La referida Declaración contiene 46 artículos que tienen relevancia respecto de la compleja problemática de los Pueblos Indígenas en el Perú, particularmente al reconocimiento y personería, así como a los derechos sobre la tierra y territorio, y el conjunto de derechos aplicables provenientes del Derecho Internacional. En ese sentido, la Declaración propone a los Estados cuya población es parcial o mayoritariamente indígena, una hoja de ruta sobre los actos que deben ejecutarse en el futuro, a partir de la obligatoriedad de sus disposiciones. En ese sentido, se trata de un instrumento internacional de vasto espectro que se focaliza en el carácter colectivo de los derechos y propone criterios mínimos de aplicación.

Hechos paralelos en el escenario internacional, 1985 la creación del Fondo de Naciones Unidas de Contribuciones Voluntarias para las Poblaciones Indígenas. 1993 fue declarado como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, luego vendrían dos decenios como Decenios Internacionales de Poblaciones Indígenas: 1995/2004 mediante Res 48/163 y 2005/2014) Res 59/174 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Otro elemento fundamental en el devenir internacional, es la posición y mandatos de los órganos y organismos del sistema internacional que son relevantes en este tema: (i) el Foro Permanente, (ii) el Relator del Consejo de Derechos Humanos, y, (iii) el Mecanismo de Expertos del Consejo de Derechos Humanos.

El Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, órgano asesor de ECOSOC. Durante su 16 período de sesiones en mayo 2017, tuvo como tema central, el décimo aniversario de la adopción de la Declaración y medidas tomadas para su implementación.

El Mecanismo de Expertos creado el 2007 por Res 6/36 del Consejo de Derechos Humanos proporciona asesoría temática y particularmente respecto a la implementación de la Declaración. Han sido numerosas las oportunidades en la que este grupo se ha reunido y deliberado. Incluso, en enero 2015 se reunieron para discutir el tema: "Dialogo sobre un Protocolo Facultativo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", que suele ser el mecanismo que le da fuerza coercitiva sobre grado de cumplimiento, al permitir a las partes a presentar documentos, reclamos o denuncias.

El Relator Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, como parte del sistema de procedimientos especiales temáticos, creado el 2001 por la Comisión de Derechos Humanos. Este mecanismo, se replica en el ámbito interamericano con una Relatoría establecida en el año de 1990.

En el plano político, a pesar de la sensibilidad que el tema genera en los estados nacionales, ha habido hechos resaltantes, como la **Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas** del 2014 organizada por la Asamblea General por Resolución 65/198, en cuyo documento final aprobado por Res 69/2, los países comprometieron su apoyo. Particular atención a punto 7 del documento final aprobado por A/Res/69/2 del 22 de septiembre 2014: We commit ourselves to taking, in consultation and cooperation with indigenous peoples, appropriate measures at the national level, including legislative, policy and administrative

measures, to achieve the ends of the Declaration and to promote awareness of it among all sectors of society, including members of legislatures, the judiciary and the civil service.

Asimismo, incluye un proceso político de discusión y debate en las **Cumbres de las Américas** a través de las Cumbres de Líderes de las Américas (CLIA) en Canadá (2001), Argentina (2005) y Panamá (2009). El punto 31 de la Declaración de Mar del Plata del 2005 señala:

Reafirmamos nuestro compromiso de respetar los derechos de los pueblos indígenas y nos comprometemos a concluir exitosamente las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El ejercicio pleno de estos derechos es indispensable para la existencia, el bienestar y el desarrollo integral de los pueblos indígenas y para su plena participación en las realidades nacionales, por lo que debemos crear las condiciones necesarias para facilitar su acceso al trabajo decente y a condiciones de vida que permitan superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. (Declaración de Mar del Plata, 2005)

Asimismo, el proceso del Plan de Acción de Iberoamérica para la Implementación de los Derechos de los PP. II., en la XVI **Cumbre Iberoamericana** de noviembre 2018. En el plano universal, se puede reconocer la participación en el proceso de negociación de los PP. II. en la **Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible** y la inclusión de asuntos propios en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, asimismo en las negociaciones sobre la Convención Marco sobre Cambio Climático.

Los actos legislativos de incorporación explícita de los 46 artículos de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, tendrán diversos impactos domésticos positivos para sus integrantes:

- I. Aumento del nivel de protección de sus miembros;
- II. Otorgará medios locales de protección en casos específicos, al darles fuerza legal;
- III. Reducirá posibilidades de vulneración o indefensión, por parte de particulares;
- IV. Fortalecerá la difusión y promoción de estas medidas, en la esfera interna;
- V. Permitirá reducir el actual grado de dispersión, contradicción normativa que existe en la materia

Marco Jurídico.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948

Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos, Económicos y sociales, 1966

Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas

Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del 15 de junio 2016

Constitución de 1979.

Constitución de 1993, artículos 3 y 55, Cuarta Disposición Final

Efectos sobre la Legislación Nacional.

La presente iniciativa legislativa, busca identificar, sistematizar y darle toda la fuerza legal a un instrumento de derecho internacional que, si bien carece de fuerza formal vinculante, por

cuestión de materia resulta teniendo fuerza jurídica evidente que obliga a los Estados y les permitirá, en el caso de nuestro país, a visibilizar y dar cumplimiento a sus disposiciones.

Análisis Costo Beneficio.

La incorporación de los preceptos de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el ordenamiento jurídico interno, permitirá varios efectos y no irrogar ningún gasto adicional al Tesoro Público, en la medida que se ejecuten de manera sistemática los programas presupuestales relacionados a esta materia. En primer lugar, reforzará el carácter vinculante en la esfera interna. En segundo lugar, permitirá un mejor funcionamiento de los mecanismos de monitoreo y control político que se encargan de medir los avances del estado peruano en esta materia.

Relación con el Acuerdo Nacional.

El presente Proyecto de Ley, permitirá impulsar en el plano interno, el cumplimiento de la Política Tercera del Acuerdo Nacional que a la letra señala:

Política de Estado Número 3:

Nos comprometemos a consolidar una nación peruana integrada, respetuosa de sus valores, de su patrimonio milenario y de su diversidad étnica y cultural, vinculada al mundo y proyectada hacia el futuro.

Con este objetivo, el Estado

- a) promoverá la protección y difusión de la memoria histórica del país;
- b) desarrollará acciones que promuevan la solidaridad como el fundamento de la convivencia, que afirmen las coincidencias y estimulen la tolerancia y el respeto a las diferencias para la construcción de una auténtica unidad entre los peruanos; y,
- c) promoverá una visión de futuro ampliamente compartida, reafirmada en valores que conduzcan a la superación individual y colectiva para permitir un desarrollo nacional armónico y abierto al mundo.