

# CONSIDERACIONES JURIDICO-POLITICAS SOBRE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y COMUNIDADES NATIVAS

Pierre Foy Valencia

*"En el presente trabajo -explica Pierre Foy- proponemos algunas reflexiones sobre las perspectivas e implicancias del modelo jurídico organizativo regional, con relación a las Comunidades Nativas y sus organizaciones representativas regionales; el eje central del trabajo atiende al estudio de las relaciones que se establecen entre la estructura político-administrativa propuesta para los gobiernos regionales y las principales demandas de aquellos".*

*"In this work -Pierre Foy explains- we propose some reflections about the prospects and implicancies of the regional organizative legal model with regards Native Communities and its regional representative organizations. The central idea of this work is directed to the study of the relations established between the political-administrative structure proposed for the regional governments and the main demands of the natives.*

*"In dieser Arbeit"-erklärt Pierre Foy-"stellen wir einige Überlegungen an, hinsichtlich der Perspektiven und Implikationen des Rechtsmodells für regionale Organisation in Beziehung zu den Comunidades Nativas und deren repräsentativen Organisationen auf Regionalebene; Kernpunkt der Arbeit ist die Untersuchung der Beziehungen, die zwischen der für die Regionalbehörden vorgeschlagenen politisch-administrativen Struktur und den Hauptforderungen dieser Behörden entstehen.*

## INTRODUCCION

Con cierta frecuencia se afirma que el proceso de regionalización, por el cual progresivamente va a transitar el Estado Peruano, debe ser entendido como un mecanismo o instrumento dirigido a la búsqueda de una efectiva descentralización de los diferentes aspectos y sectores de la vida nacional, en la perspectiva de un desarrollo integral y equilibrado del país.

Debe advertirse, sin embargo, que se trata de un proceso complejo en el cual intervienen una diversidad de factores y sobre todo de intereses. En tal sentido, el modo concreto en la búsqueda de dicha descentralización, dependerá también de la capacidad y formas con que los diferentes sectores de la población, puedan concertar y hacer prevalecer sus demandas sociales y regionales, convirtiéndolas a su vez en decisiones políticas y jurídicas. La adecuada descentralización dependerá en última instancia de la capacidad de democratización, no sólo de la estructura del aparato estatal, sino también de las diversas dimensiones del poder y del proceder de la sociedad civil en su conjunto.

La centralización a la que está sometido el país desde los inicios de la República se ha expresado de distintos modos, por ejemplo, en la situación de dependencia de las provincias respecto de algunas ciudades principales sobre todo de la costa o en la toma de determinadas decisiones nacionales (sean sociales, políticas o económicas) ordinariamente asumidas desde la capital, considerándose en pocas ocasiones la participación efectiva y al voluntad concertada de las poblaciones del interior. Ello explica en parte el que la historia regional y provincial de nuestro país se halle cargada de una rica experiencia en la búsqueda de un reconocimiento y un rol activo en la toma de decisiones en lo que concierne a su futuro y al manejo de sus recursos.

La secular práctica centralista de nuestras clases políticas no ha posibilitado la formulación de una alternativa racional de ordenamiento territorial y social que articule la diversidad regional en sus diferentes aspectos, tomando en cuenta la complejidad de los procesos histórico-sociales correspondientes, así como la participación de sus po-

blaciones dentro de la perspectiva de una propuesta nacional que, siendo integradora, reconozca las diferentes respuestas sociales y culturales de las regiones. En este marco de referencia, resulta obvia la inviabilidad de una propuesta de ordenamiento regional uniforme y homogénea expresada en un modelo legal de organización político-administrativa para las regiones.

De otra parte, el Estado peruano (v.g. sus sistemas de control político o jurídico), -puede decirse- se fue construyendo a partir de una opción y una práctica centralista pero también etnocentrista. Todo aquello que resultara incompatible con las ideas y modos de vida válidos para el hombre y la cultura de raíz hispana o europea tendía a ser marginado o expulsado. Los modelos republicanos de Estado-Nación recepcionados de la Europa industrial por nuestros países, así como sus correspondientes sistemas de control social o de disciplina (Foucault), no fueron los más adecuados para articularse a la realidad diversiforme y pluricultural del Perú, en cuyo interior operaban sincréticamente una variedad de formas de control local y regional (prácticas jurídicas antagónicas a las del Estado, prácticas religiosas, sistemas de control de recursos, etc.).

Cabe enfatizar, al respecto, cómo a consecuencia de la lógica de la reproducción del capital en el territorio nacional se ha consolidado en las últimas décadas una forma de "centralismo integral" (1), luego de haber sucedido centralismos a nivel político, administrativo y económico. Desde esta perspectiva hoy en día cualquier explicación sobre los procesos y tendencias actuales de descentralización tiende a desestimar el error generalizado de considerarlos básicamente como un problema geográfico o de carácter gubernamental y por el contrario los remite a un nivel más complejo relacionado con los mecanismos de dominación y control diversos (capital privado, control ideológico-cultural, etc.).

En este marco general los mecanismos de control social y de desestructuración cultural soportados por los pueblos indios de la Amazonía adquirieron una dimensión dramática dentro de la historia de marginación y violencia para con los pueblos y regiones del país. En efecto, la historia republicana con relación a esta región se halla directamente vinculada a la explotación de los recursos naturales e impacto social sobre aquellos pueblos y su medio ambiente. Estos pueblos fueron paulatinamente perdiendo el control sobre sus territorios, fronteras

étnicas y demográficas, formas sociales de vida y tradiciones, creando a su manera nuevas respuestas y estrategias de supervivencia social. Como respuesta a dicha marginación, avanzaron en la búsqueda de una mayor presencia y protagonismo en la vida regional y nacional. El reconocimiento de las Comunidades Nativas, fórmula jurídica por la que el Estado en cierto modo otorga existencia legal a los pueblos amazónicos; la aparición de diversas organizaciones multicomunales o federativas (aproximadamente treinta); la creciente interlocución -al menos formal- por parte del Estado en algunas acciones multisectoriales, además de la dación de ciertos dispositivos legales en su beneficio, permiten constatar la presencia real de los pueblos indígenas amazónicos en el Perú actual.

Al asumirse como impostergable la implementación política y jurídica de la regionalización en el país -no obstante recientes rémoras- se abre un nuevo espacio de preocupación y acción al cual no pueden asistir pasiva ni silenciosamente estos pueblos ni sus organizaciones representativas. Frente a un Estado que prácticamente vivió a espaldas de estas poblaciones, se ha yuxtapuesto un esquema y un cronograma de regionalización que pretende modificar las relaciones político-administrativas. Con este proceso, sin embargo, queda abierta la posibilidad de que se refuercen algunos poderes locales y regionales que no representan mayor beneficio para las poblaciones más olvidadas y marginadas sino por el contrario la formalización de determinados patrones de control local o la cristalización de otros nuevos.

En tal sentido, el modo en que los pueblos selvícolas aborden el problema de la regionalización -a partir de sus opciones y demandas de desarrollo autogestionario, así como del reconocimiento de su autonomía socio-cultural- resulta determinante y decisivo para garantizar su derecho a la supervivencia social y a la autodeterminación como pueblos, frente a los amenazantes procesos de institucionalización central o regional por parte del Estado.

En este orden de ideas, fenómenos complejos de nivel nacional e internacional como el narcotráfico, la subversión/contrasubversión o el deterioro/conservación del medio ambiente, deben enfocarse como pautas condicionantes del proceso de regionalización y analizar sus implicancias respecto a las poblaciones indígenas amazónicas.

Comprender dicho proceso, sus fundamentos históricos, sociales, jurídicos, políticos, económicos y ambientales se convierte en exigencia previa para definir la acción y respuesta, tanto inmediata como estratégica en el mediano y largo plazo, que han de asumir las organizaciones y pueblos amazónicos, conjuntamente con otros sectores igualmente marginados de la población, en la toma de decisiones acerca de su propio destino.

Si bien una perspectiva como la planteada, requiere de un marco general interpretativo de la dinámica de los movimientos regionales y de sus diversos sujetos colectivos, la elaboración del mismo responde, sin embargo, a una tarea de conjunto que escapa a los márgenes propuestos en el presente trabajo. En esa medida contribuiremos simplemente con una perspectiva de análisis sobre las propuestas, implicancias y perspectivas del modelo jurídico organizativo regional en relación a los principales requerimientos de los pueblos nativos y sus organizaciones.

El eje central de este trabajo atiende al estudio de las relaciones que se establecen entre la estructura político-administrativa propuesta para los gobiernos regionales y las principales demandas y derechos cautelatorios de las Comunidades y Pueblos Indígenas Amazónicos, en ese sentido, no vamos a realizar aquí un análisis global de la cuestión regional o del conjunto de la legislación sobre la materia. La tarea de evaluar críticamente sus límites, alcances y perspectivas, debiera abordarse profusamente en diversos espacios sociales e inter-institucionales.

## I. ASPECTOS SOBRE LA ORGANIZACION JURIDICO POLITICA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

### 1. Consideraciones previas

La historia republicana registra diversas propuestas jurídico-normativas vinculadas al problema de la descentralización. Las principales

surgen como respuesta a las demandas de los movimientos sociales surgidos desde el interior del país, que pugnaban por romper el centralismo fundamentalmente limeño. Cabe en este sentido destacar la Constitución Política de 1920 que, recogiendo el reclamo de las provincias y regiones, exigía una real participación, creándose los Congresos Regionales, que nunca llegaron a funcionar, entre otras causas, por estar concebidas bajo una óptica centralista y burocrática. Como afirmaba Mariátegui, tenían una mera "misión de legislación subsidiaria y adjetiva" resultando "en última instancia, una parodia absurda de descentralización" (2)

Esta misma demanda regional, fortalecida por la intensidad de los movimientos descentralistas de la década de los años veinte, procuró formalizarse en la Constitución de 1933 a partir de la creación de los Concejos Departamentales. Estos -se afirma- no pudieron ser instalados a raíz de un simple oficio del Ministerio de Hacienda el cual estipulaba que "El Gobierno no aceptaba dividir los ingresos nacionales en parcialidades postergando las obras de carácter reproductivo" (3), sin embargo esto hay que entenderlo no como una causa sino como una expresión más de la dinámica del poder decisorio centralizado de la República.

La actual Constitución Política del Perú (1979) en su Título IV (sobre la Estructura del Estado), regula la Descentralización, Gobiernos Locales y Regionales (Capítulo XII), y en la Novena y Décima Disposiciones Generales y Transitorias, establece el calendario a seguir a efectos de implementar esta nueva estructura organizativa del Estado. Originalmente se llegaron a diferenciar dos etapas:

Una primera, que permitía la continuidad de la institucionalidad entonces imperante (1979) a través de los organismos regionales de desarrollo, los que por mandato constitucional a partir de 1981 quedan conformados como Corporaciones de Desarrollo (CORDES).

Una segunda etapa que se constituye con la aprobación del Plan Nacional de Regionalización (en adelante PNR) mediante la Ley 23878 del 20 de junio de 1984.

Este cronograma se ha completado posteriormente con la expedición de la Ley de Bases de la Regionalización (Ley No. 24650) aprobada

en marzo de 1988, habiéndose expedido finalmente un "Texto Unico ordenado de la Ley de Bases de la Regionalización" (en adelante LBR) vía DS. No. 071-88-PCM del 12 de junio de 1988.

Asimismo se ha expedido una legislación específica para la creación de las regiones y otras normatividades complementarias (ver Anexo No I), lo cual ha permitido que hasta la fecha se haya implementado un primer proceso de elecciones regionales (4).

Antes de abordar aspectos significativos del marco legal en cuestión, conviene precisar algunos conceptos que permitan guiar el análisis posterior. En este sentido, conceptos referidos a aspectos y procesos complejos de carácter social, histórico o jurídico como regionalización, descentralización, desconcentración o autonomía regional -por mencionar los más recurrentes- requieren de una pauta de definición homogénea, que para los efectos del presente estudio, los circunscribiremos al ámbito jurídico-político. En primer lugar veremos estos conceptos según los términos de la actual legislación, para pasar luego a una apreciación crítica de los mismos.

**Regionalización.** Proceso complejo mediante el cual "dentro de la concepción de un Estado unitario se crean los Gobiernos Regionales sobre una amplia base participatoria, con autonomía económica y administrativa, lo que implica fundamentalmente una transferencia de funciones y recursos del Gobierno Central hacia el nivel regional. Consecuentemente habrá un cambio en la naturaleza y dirección natural de los flujos humanos, físicos y financieros en el marco del desarrollo regional integral" (PNR 5.1).

Este concepto implica un "sistema de regiones interrelacionadas, en el que se revierte la actual tendencia al centralismo" (PRN 5.1.), donde de una parte coexistan los ámbitos geográficos con sus respectivos tratamientos diferenciados y de otra, se presente un componente político-administrativo o un sistema de decisiones con ejercicio del poder regional (5).

**Descentralización.** Se entiende como "la transferencia de funciones y la correspondiente facultad de decisión en los aspectos políticos, económicos, administrativos del centro a la periferia, buscando un desarrollo homogéneo de las regiones, orientado a superar las desigual-

dades y desequilibrios existentes en el país" (1.2). La descentralización implica la delegación y transferencia de funciones y la consecuente facultad decisoria a nivel económico y político no meramente administrativo, incluyendo la delegación de competencias legislativas (Art. 57 LBR y Art. 266 Constitución).

Cabe mencionar que dicho concepto no se contrapone al carácter unitario del Estado, sino por el contrario lo refuerza, en la medida que de un modo equilibrado procura distribuir responsabilidades y atribuciones a otras instituciones u organismos (regiones) con diferente personería jurídica (véase Art. 5 LBR), reservándose el Estado determinadas atribuciones no delegables que garanticen su unidad formal como tal (Art. 266 de la Constitución y 58 de la LBR)

**Autonomía regional.** Tiene como base los conceptos anteriores. Los Gobiernos Regionales (Art. 261 Constitución) se constituyen como organismos políticamente descentralizados con goce de autonomía en la toma de decisiones en materia normativa y ejecutiva, además de económica y administrativa (PNR VII y LBR art. 5).

A nuestro entender, el contenido nominal de estos conceptos guarda correspondencia con una perspectiva de autonomía y democracia, cuya viabilidad real dependerá de las condiciones políticas y de democratización anteriormente propuestas.

Cabe enunciar, sin embargo, algunas consideraciones críticas acerca de dichos conceptos:

- Los términos dependientes en los que se concibe la descentralización respecto de las determinaciones del Poder Ejecutivo en la ley de Bases convierten al sistema regional en una suerte de "descentralización centralista", limitando la demanda histórica y social de la auto-determinación de los pueblos y regiones. El carácter plural y diversificado de nuestra sociedad parece ser percibido en la Ley como un componente desestabilizador que representa un riesgo a la unidad nacional; cuando en realidad el reconocimiento de una mayor autonomía regional al interior de un Estado unitario garantiza, como expresión política de la realidad pluriétnica del país, la articulación de un sistema pluriregional.

- El eje central radica en el carácter autonómico que le compete a los gobiernos regionales. En esa medida, se ha cuestionado desde diferentes posiciones los límites que tiene la "autonomía regional" en la actual legislación (6), expresado en el carácter restrictivo del Poder Legislativo y/o Ejecutivo para la delegación de facultades legislativas a los gobiernos regionales; en las "relaciones normativas" para con las regiones (vía Ministerios y Organismos Centrales) y en la ausencia de un margen de poder coercitivo regional.

Para los efectos del presente documento se ha tomado como referencia determinados aspectos del modelo legal de regionalización que guardan relevante implicancia con la problemática nativa. En tal sentido, se han considerado aspectos como la competencia legislativa, la estructura organizativa y funcional, el régimen económico y por último la participación y democracia regional.

## 2. Competencia Legislativa

Como ya se mencionó anteriormente, la base normativa de los gobiernos regionales se establece a partir de la Constitución Política de 1979, así como del PNR y la LBR. A ello se añaden las leyes orgánicas de creación de las once regiones y las demás normatividades específicas. (véase Anexo I).

El ámbito de las facultades y atribuciones legislativas de los gobiernos regionales, además de lo directamente regulado en el marco normativo anteriormente referido, se complementa a partir de la delegación expresa de los poderes Legislativo y Ejecutivo, según las competencias constitucionales del art. 260, además de las iniciativas de la Ley del Gobierno Regional (Art. 51 y 59 LBR). De este modo, las competencias sectoriales delegables dentro del "territorio regional" vendrían a corresponder a las siguientes materias (Art. 8 LBR):

- a. Salud y Salubridad.
- b. Educación.
- c. Trabajo, Promoción y Previsión Social.
- d. Bienestar y Rehabilitación Social.
- e. Vivienda y Construcción.
- f. Agropecuaria, Forestal y de Fauna.

- g. Pesquería.
- h. Minería e Hidrocarburos.
- i. Recursos Naturales y Medio Ambiente.
- j. Industria, Artesanía y Comercio.
- k. Energía.
- l. Transporte, Viabilidad y Comunicaciones.
- m. Registros y Archivos.

Queda establecido que los contenidos de tales delegaciones se hallan subordinados a la legislación nacional, no pudiendo ser objeto de delegación las materias que alteren el carácter unitario de la República, el ordenamiento jurídico del Estado o que se opongan al interés nacional de otras regiones (Art. 266 Const.). En el análisis posterior se particularizarán las competencias sectoriales regionales que guardan relevancia para nuestro objeto de estudio y se evaluará en qué medida ellas representan una posibilidad estratégica para las acciones de autodesarrollo de los pueblos nativos.

Cabe precisar al respecto, que el art. 58 de la LBR explicita aquellas materias que de ningún modo pueden ser objeto de delegación legislativa a los gobiernos regionales:

- a. Los derechos y deberes fundamentales de la persona.
- b. La nacionalidad, ciudadanía, extranjería, asilo y extradición.
- c. Las relaciones exteriores, seguridad exterior y orden interno.
- d. La legislación civil comercial, penal y laboral.
- e. La administración de justicia.
- f. El régimen monetario y bancario.
- g. El régimen de comercio exterior.
- h. La deuda pública y la Hacienda Pública.
- i. Las bases de orientación y coordinación de la planificación nacional.
- j. La legislación básica de la seguridad social.
- k. La regulación de la marina mercante, la aviación comercial y los ferrocarriles.
- l. El régimen de prensa, radio, televisión, comunicación postal y telecomunicaciones.

Finalmente, importa advertir la progresiva construcción de "ordenamientos jurídico regionales", a partir de lo cual habrá de generarse

una dinámica de conflictos normativos y una profusa legislación, con disposiciones normativas o resolutivas regionales adscritas al marco de estas competencias delegadas. En este contexto, queda a su vez abierta la discusión acerca de la posibilidad legal y la conveniencia de la expedición legislativa de Estatutos Regionales para las Comunidades Nativas, considerando las materias no delegables reservadas para el Gobierno Central. En esta medida, como veremos más adelante, queda abierto un espacio de acción y petición que puede ser un elemento articulador de las demandas regionales orientadas a canalizar criterios y medidas en orden a la heterogeneidad socio-cultural, en ese caso de las poblaciones indígenas.

### 3. Estructura organizativa y funcional de los Gobiernos Regionales.

En breve, cabe mencionar que la estructura de gobierno propuesta para las regiones se organiza a través de:

(a) La Asamblea Regional, en tanto órgano de gobierno normativo y fiscalizador y,

(b) Del Concejo Regional, en su condición de órgano encargado de dirigir, supervisar y evaluar la ejecución de las acciones del Gobierno Regional. Este será integrado a su vez por un Presidente del Consejo, elegido entre los miembros de la Asamblea Regional como representante de dicho Gobierno, y por cinco Secretarías Regionales encargadas multisectorialmente de diversas responsabilidades: (véase cuadro del Anexo II).

**-Asuntos Sociales:** Con responsabilidad en las materias regionales sobre salud, vivienda, educación, trabajo, promoción y previsión social, bienestar y re habilitación.

**-Asuntos Productivos Extractivos:** Ejerce funciones y atribuciones en materia agropecuaria, forestal, y de fauna; pesquera; minera y de hidrocarburos; y de recursos naturales y medio ambiente.

**-Asuntos Productivos de Transformación:** Con funciones y atribuciones en materias de industria, artesanía y comercio.

**-Asuntos de Infraestructura:** Encargado de las materias de energía, transporte, vialidad y comunicaciones y de construcción.

**-Asuntos de Planificación y Presupuesto:** Con responsabilidad en la conducción del proceso de planificación y elaboración de los presupuestos regionales y de organismos descentralizados.

(c) Los Secretarios Regionales son los responsables de "ejecutar y administrar los asuntos de su competencia (Art. 34 LBR) y establecer relaciones con funcionarios de los Ministerios y demás organismos de nivel nacional" (Art. 40 L.B.R.).

La estructura gubernamental regional -como se analizará en el tema sobre la Democracia Regional- defiere sustantivamente de la correspondiente al Gobierno Central. En efecto, ello se expresa en la ausencia de un esquema formal clásico de división de poderes, (v.g. en la indelegabilidad de la función judicial), en el sistema mixto -corporativo- de representación ante el órgano legislativo regional. (Delegados de organizaciones sociales, Alcaldes provinciales y representantes elegidos directamente), en el caso del representante del gobierno regional (Presidente del Consejo Regional) que es elegido directamente por la Asamblea Regional o en la integración multisectorial en materias que en términos de Gobierno Central son asumidas fundamentalmente a nivel ministerial o de otros organismos de igual rango jerárquico.

(d) De otro lado, cabe destacar que las Asambleas Regionales tienen entre una de sus funciones importantes la de crear **Oficinas Subregionales de Desarrollo** (Art. 27-inc. 26 L.B.R.) en la condición de dependencias del Consejo Regional, siendo competentes para las acciones relacionadas con los aspectos sociales de la producción de bienes y servicios y de infraestructura dentro de su ámbito; acciones tales como de concertación, planificación, programación, presupuesto, coordinación, ejecución y evaluación subregional. El ámbito territorial de estas oficinas tiene un carácter técnico según la propia L.B.R. (art. 41) en la medida que deben procurar una integridad y complementariedad de los aspectos productivos, medio ambientales, de recursos naturales, así como de los aspectos de comercialización, gestión de servicios públicos y participación de la población, además de establecer las relaciones y el apoyo requerido con los Gobiernos Locales.

Estas oficinas subregionales están a cargo de un Director Subregional designado por el Consejo Regional. En este punto cabe una reflexión crítica respecto a lo que ha sido el funcionamiento de las micro-regiones y el rol fundamentalmente controlista y limitador que ha significado para el accionar de los gobiernos locales, ello representa los límites a que pueden llegar algunos esfuerzos de desconcentración y la afectación a determinados niveles de autonomía reconocidos por el Estado, cuando no se establecen mecanismos confiables y democráticos de participación.

Puesto que a este nivel subregional habrán de funcionar los denominados Consejos de Desarrollo Sub-regional (Art. 46 LBR) conformados por los Alcaldes Provinciales y Distritales del ámbito correspondiente, así como instituciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales, ello ofrece una posibilidad estratégica de articular las demandas locales en la perspectiva de consolidar las acciones organizativas de los diversos sectores.

(e) A nivel de la estructura de los Gobiernos Regionales, también se ha contemplado la creación de los denominados Organismos Descentralizados con su respectiva autonomía económica y administrativa y su propia personería jurídica. Para tales efectos, se ha previsto la constitución de Empresas Regionales con personería de derecho privado, atendiendo básicamente el criterio de eficiencia económica y rentabilidad; esto se llevará a cabo sea por transferencia de las empresas ya existentes que operen en el ámbito regional o por creación directa. Igualmente se contemplan las Instituciones Públicas Descentralizadas Regionales con personería de derecho público interno, orientadas bajo los principios de la eficiencia y rendimiento administrativo, así como de su capacidad de reversión directa para la región, de aquellos bienes y servicios producidos. Como puede apreciarse, se han introducido algunos criterios que pretenden evitar determinadas críticas formuladas a las Empresas Públicas.

Finalmente, en la vigésimocuarta disposición complementaria y transitoria de la L.B.R. se abre la posibilidad de la creación de Proyectos Especiales Regionales con la finalidad de ejecutar una actividad o conjunto de ellas, cuyos objetivos y metas tienen un tiempo determinado, los cuales son programados, ejecutados y administrados por la Asamblea Regional. Así por ejemplo, tenemos para la región Ucayali, el Pro-

yecto Especial "Ampliación, mejoramiento y pavimentación de la carretera Federico Basadre, en el tramo comprendido entre la divisoria y Pucallpa" (Ley 24945 3a D.C.), o el "Proyecto Especial de Desarrollo de la Cuenca Ganadera de la Región Nor-Oriental del Marañón" (Ley 2437 15a. D.C.).

En resumen, se considera que con la propuesta político-administrativa y funcional para los futuros gobiernos regionales, se configura una reforma en la estructura y gestión del Estado, sin embargo dichos mecanismos deberán corresponderse con determinados objetivos regionales y nacionales que garanticen una efectiva descentralización. Ello implica una definición de estrategias de Desarrollo regional, en términos de democratización del excedente, descentralización productiva y descentralización financiera (7).

#### **4 Aspectos del Régimen Económico; Región y Recursos Naturales.-**

La dimensión económica del Desarrollo Regional Amazónico ha respondido a un modelo o sistema de control de carácter mercantil, extractivista, conforme las demandas del mercado internacional; es el caso de los denominados "ciclos económicos" del caucho, oro, petróleo, etc. En este sentido el "control del recurso natural" vía mecanismos de concesión o adjudicación, ha respondido básicamente a criterios liberales de mercado y empresa individual (nacional o transnacional), siendo muy precarios los sistemas de control garantes de la conservación y manejo racional del recurso, habiendo igualmente tenido mínima importancia los impactos sociales de estas políticas en las poblaciones aborígenes.

En efecto, salvo en años recientes y de un modo muy discreto, los pueblos indígenas amazónicos han obtenido marcos de legalidad y reconocimiento, pero en base a discutibles criterios sociales, de territorialidad y políticos, no habiéndose contemplado suficientes pautas racionales que aseguren el acceso y control de sus recursos (v.g. Constitución Política de 1979, D.L. 20653 y D.L.22175 Ley de Comunidades Nativas, DL. 21147 sobre Recurso Forestal y de Fauna Silvestre, etc.).

El modelo regionalizador en esta dimensión no llega a ofrecer respuestas adecuadas que garanticen un manejo fundamentalmente regional de los recursos naturales, sin embargo establece algunas medidas que permitirían formular algunas estrategias de control del recurso y la reversión de sus rentas para las regiones y subregiones.

En relación a ello, en breve conviene relievare lo siguiente:

- En el rubro de recursos correspondientes a los Gobiernos Regionales, se consideran los ingresos provenientes de la aplicación del Artículo 121 de la Constitución Política del Perú. Esta norma constitucional reconoce el derecho de las regiones a una participación adecuada en la renta producida por la explotación de los recursos naturales contenidos en ellas; aunque propiamente emplea el término zona antes que el de región. Al respecto se ha considerado equívocamente que dicho dispositivo regula el denominado Canon regional, sin embargo como se puede apreciar, se trata de un derecho de participación en la renta, en tanto ésta se produzca; mientras que por el contrario el Canon es un pago que se plantea al margen de la producción y la renta generada, por el simple hecho de explorar determinada riqueza y tendría su amparo constitucional en el derecho preeminente del Estado que tiene sobre los Recursos Naturales (art. 118). En la medida que en la Décimo Segunda Disposición Complementaria y Transitoria (en adelante D.C.T.) de la L.B.R., se establece la necesidad de regular de un modo integral la aplicación de este dispositivo constitucional, creemos que es la oportunidad de normar adecuadamente estos conceptos diferenciados; incluso esa parece ser la perspectiva actualmente asumida en un Proyecto del Instituto Nacional de Planificación. (I.N.P.).

En tanto, la D.C.T. antes mencionada, refiere una distribución de los recursos obtenidos con la aplicación del art. 120, en los siguientes términos:

- 20% para el Fondo de Compensación Regional.
- 35% para el Gobierno Regional.
- 30% en partes iguales para las municipalidades provinciales de la región.
- 10% para aquellas municipalidades en cuyo ámbito se localice el recurso natural, dándose preferente atención a los distritos y comunidades campesinas y nativas en las que se ubique el recurso explotado.

- 5% para la educación pública en todas sus modalidades dentro del ámbito de la región. El cuánto, cómo, representación, etc. deberá explicitarse en la ley especial que al respecto se ha mencionado.

- En segundo lugar, se crea un Fondo de Compensación Regional (art. 262 inc 2 const. y art. 77 L.B.R.) conformado por una cuota de los recursos asignados en el Presupuesto del Sector Público (no menor al 8% de ingresos permanentes del Tesoro Público) y los demás recursos de la Región, fondo que se distribuiría equitativamente entre las regiones por el Poder Legislativo en la Ley de Presupuesto Público, atendiendo criterios como la superficie, población residente, tasa de migración y desocupación o subempleo y el rendimiento del impuesto a la renta (art. 263 Const.).

- Es de destacar la creación de los Bancos de Fomento Regional, en donde se contempla un Directorio conformado por siete miembros cuatro de ellos designados por el Gobierno Regional (art. 84).

- Adicionalmente es de considerar la Sexta D.C.T. en el sentido que los Gobiernos Regionales "priorizan la ejecución de programas de desarrollo en zonas desatendidas en servicios de recursos económicos y sociales."

**Los aspectos que han sido resaltados son susceptibles de ser orientados a través de convenientes estrategias regionales y subregionales, en la perspectiva de contribuir con las alternativas de Desarrollo Sostenido para los pueblos indígenas.**

#### **5) Democracia Regional: Participación y Representación Político-Regional.-**

En la introducción señalábamos que la regionalización básicamente consistía en un medio o instrumento para alcanzar progresivamente la descentralización, pero que ésta dependía en última instancia de la capacidad de democratización, tanto de la estructura estatal como del poder y la sociedad civil. No obstante las limitaciones e imperfecciones de los sistemas de representación reconocidos constitucionalmente para distintos niveles de Gobierno (Central, Regional y Local), sin embargo, en conjunto, se puede decir que expresan un espacio sig-

nificativo de posibilidades de participación social, cuyos alcances en términos de integridad y complementariedad, todavía no pueden ser vislumbrados a plenitud.

En ese sentido para los Gobiernos Regionales, según la L.B.R., identificamos fundamentalmente las siguientes posibilidades de participación y representación al amparo de las disposiciones constitucionales y del P.N.R.:

- **Consulta** a los concejos provinciales en aquellos casos en que las Corporaciones Departamentales de Desarrollo pidan al Poder Ejecutivo la creación de regiones (art. 3.1. L.B.R.).

- **Pronunciamiento previo y directo** de las poblaciones afectadas, cuando se requiera modificar la demarcación de las regiones, a través de un referéndum convocado por el Poder Ejecutivo, cuyo proceso es conducido por el Jurado Nacional de Elecciones.

- **El concurso y la participación de la población**, es un componente para el logro del desarrollo integral y armónico de la región, finalidad de los Gobiernos Regionales (art. 6 L.B.R.).

- Los Gobiernos Regionales colaboran con los Gobiernos Locales y las acciones son orientadas al **fomento de la participación** de la población en acciones de desarrollo (art. 7.14 L.B.R.).

La composición de las Asambleas Regionales, se determina en la ley de creación de cada región habiéndose establecido un sistema mixto de representación:

**Representantes directamente elegidos**, por ej. para el caso de la Región Nor-oriental del Marañón, se ha considerado 30 miembros, mientras en la Región Ucayali solamente 8, al igual que en la Región Amazonas.

**Alcaldes Provinciales**; v.g. en la región Ucayali son 4 y en la de Amazonas son 6.

**Delegados de instituciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales.** Por ej. en la región Ucayali y Amazonas son 6 en cada una, mientras en la Nor-Oriental Marañón son 23.

**Debe señalarse que, según las disposiciones transitorias de las leyes de creación, para las Primeras Asambleas Regionales, entre los delegados por categorías, se ha considerado por las Comunidades Nativas un número total de 10 representantes respectivamente, dentro de las delegaturas. (Véase Anexo ).**

El problema fundamental se cierne cuando, con la dación de la Ley de Elecciones Regionales y Designación de Representantes Funcionales, se limiten los mínimos de representación admitidos en las Disposiciones Transitorias de las Leyes Orgánicas de creación de las Regiones, en aplicación provisional de los criterios previstos en la L.B.R. Como comentario global, se puede indicar que para el caso de los estamentos o categorías de las instituciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales, no obstante los criterios generales que se han de seguir (art. 25 L.B.R.), es de advertir las dificultades y pugnas por identificar a estas representaciones; en tanto no se expida una confiable Ley sobre las Elecciones referidas.

Al respecto, cabe precisar que, según el art. 19 L.B.R. "Las organizaciones que agrupen a nivel regional a comunidades campesinas y nativas -entre otras-, estarán representadas en las Asambleas Regionales en el estamento correspondiente, en una proporción equivalente al porcentaje de la población rural de la región". Esto sin embargo no ofrece suficiente garantía por estar atendiendo prácticamente un criterio demográfico cuantitativo, que podría lesionar la deferencia constitucional del tratamiento legal para las Comunidades Nativas.

- En el ámbito de las funciones de la Asamblea Regional, (art. 27 L.B.R.), se pueden resaltar hasta tres puntos: la aprobación de las convocatorias a Referéndum modificatorios de Demarcación Regional (inc. 13), el transmitir a los Poderes del Estado y Consejo Regional, según el caso, las demandas a iniciativas de la población (inc. 14) y el convocar a consulta popular para las situaciones de demarcación regional (inc. 28)

- Los criterios de participación de la población en las subregiones para la toma de decisiones del desarrollo subregional (art. 41 L.B.R.);

en tal sentido, la conformación de los Consejos de Desarrollo Subregional, mantiene una cuota de representación de: alcaldes provinciales y distritales del ámbito subregional; delegados de instituciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales. El número de alcaldes equivale al sesenta por ciento del número de miembros del Consejo de Desarrollo Subregional (art. 46 L.B.R.). Dicho consejo a su vez canaliza las demandas e iniciativas de la población subregional. (art. 47-60).

- Otros referentes participatorios los encontramos a nivel de los organismos u órganos descentralizados de coordinación o gestión financiera, creados en los distritos financieros (art. 83); en los Directorios de los Bancos de Fomento Regional (art. 84), en los Directorios de los Bancos Regionales, en donde los representantes regionales son nombrados por el Consejo Regional respectivo y que será presidido por uno de ellos (art. 29 inc. 18) y finalmente la disposición que señala que los gobiernos Regionales participan con los demás Gobiernos Regionales, Ministerios, Organismos centrales y demás organismos en el proceso de formulación y evaluación de los Planes Nacionales de Desarrollo (art. 89 L.B.R.).

En resumen no se crea que con el conjunto de mecanismos regionales participatorios -muchos de ellos eminentemente burocráticos por se- se va a reorientar plenamente la racionalidad del control o sistema político regional el cual se ha constituido sobre la base de una práctica centralista del poder no sólo enfocada en un sentido geográfico, sino de concentración en grupos o sectores económicos y de prestigio local o nacional. Sin embargo, se crean pequeños márgenes a partir de los cuales la "representación política" de la región y de sus diversos sectores poblacionales -léase en particular los nativos- puedan acceder a niveles de toma de decisión regional de un modo concertado.

## II. DIMENSIONES PROGRAMATICAS DE LA PROBLEMATICA JURIDICO-POLITICA RESPECTO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS AMAZONICOS Y LA CUESTION PLURIETNICA.

El reconocimiento particular que el Estado Peruano asume con relación a la población aborigen de nuestra Amazonía, se traduce jurídicamente mediante la forma denominada Comunidad Nativa, como reproducción del modelo andino de la Comunidad Campesina. Dicha población, con un número aproximado de 250,000 nativos, se distribuye por todo el territorio de selva y ceja de selva a través de unos 63 grupos étnicos y más de 1,000 Comunidades Nativas, habiendo adoptado durante el largo y conflictivo proceso de vinculación con los sistemas sociales imperantes en el país, diversas respuestas de defensa cultural y formas organizativas.

En los últimos veinte años aproximadamente y convergiendo con el proceso de reformas sociales de los primeros años de la década anterior, los pueblos indígenas amazónicos han experimentado una enriquecedora y múltiple práctica gremial-organizativa. Han optado por fundamentales reivindicaciones no sólo de carácter étnico y de autode-terminación como pueblos, sino también de articulación con la problemática político-social regional y nacional, que los tiempos modernos les imponen.

Importantes sectores de población nativa se encuentran organizados mediante sus Federaciones, Consejos, Centrales, etc., pero todas a su manera expresan tendencias históricas, ya sean de reencuentro o reunificación étnica, sean de consolidación de su autonomía regional buscando superar los restrictivos límites legales de una simple autonomía comunal (Constitución Política 1979, art. 161; Ley de Comunidades Nativas D.L. 22175-1978, art. 7 Código Civil 1984, art. 137).

Es así como se dan importantes experiencias organizativas de los nativos Yanasha del Pichis-Palcazu (FECONAYA), Shipibos del Ucayali

(FECONAU), Ashaninkas de la Selva Central (CART, OCARE, etc.), Nomatsiguengas de Pangoa-Satipo (CONOAP), Piros del Urubamba y Yaveros (CECONAMA, FECONAYY), Cocama-Cocamilla del Bajo Huallaga (FEDECOCA), Aguarunas (OCCAAM, OAAM, CAH), diversa población nativa de Madre de Dios (FENAMAD), por mencionar los principales. Debe, asimismo, recordarse la conformación relativamente reciente de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú-CONAP (1987) que agrupa aproximadamente unas 17 federaciones a la fecha y años atrás a la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP).

En la lucha por avanzar en la obtención de reivindicaciones fundamentales como la tierra, el bosque, el río, el idioma o la cultura nativa en general, pero también de mejores precios, crédito agrario, salud, servicios varios, etc., las poblaciones nativas han recorrido, bajo distintos ritmos y condiciones, diversas experiencias de participación, incluso en lo que vendrían a ser los aparatos administrativos del Estado. Ciertamente que no son abundantes, pero también al ser cada vez menos embrionarias, crecientes, de mayor consolidación y a su manera están generando efectos imitativos.

En el marco de estas consideraciones previas, creemos conveniente configurar algunos planteamientos que en última instancia constituyen los fundamentos para una política legislativa sobre Comunidades Nativas:

#### **a) Principios Generales.-**

No obstante la concepción del Estado renuente en admitir o reconocer jurídicamente la condición de pueblos a las poblaciones nativas, sin embargo se puede avanzar indirectamente en ese sentido considerando una concepción de Etnodesarrollo, -denominación cada vez más extendida a nivel internacional- en que, bajo la perspectiva de un progresivo y creciente proceso autogestionario, se establezcan las relaciones entre los elementos o componentes gruesamente calificados de carácter indígena o tradicional (o "propios" como los designa el Convenio 169) con aquellos relativamente impuestos -o asumidos- en los ámbitos culturales de dichos pueblos, de modo tal que se permita el establecimiento de programas y acciones coordinadas entre los gobier-

nos y las poblaciones en cuestión, promoviendo sus derechos económicos, sociales y culturales en igualdad de condiciones que el resto de la población, sin que ello signifique una afectación de su identidad social y cultural.

- Esta perspectiva autogestionaria de etnodesarrollo debería tomar en cuenta las instituciones, valores, modos de control social y pautas culturales en general (Derecho Consuetudinario) distintivas de tales pueblos, en relación con la situación actual de cambio por las que atraviesan, además de una concepción de desarrollo autosostenido, protección ambiental y equilibrio ecológico. Ello supone la implementación de sistemas confiables de participación y representación directa de las organizaciones nativas, con quienes se debe programar, ejecutar y evaluar aquellas acciones que las involucren, priorizando las que ellas así lo consideren, sobre todo a nivel regional y local.

#### **b) La Organización Comunal y Multicomunal.-**

Cuando se discute la cuestión de las "unidades" poblacionales nativas y se considera la dificultad real en reconocer jurídicamente como tales a muchos pueblos o grupos étnicos, es conveniente afirmar una definición general en cuanto a la caracterización de las Comunidades, la conformación de sus miembros así como de los cargos directivos, a fin de garantizar la variabilidad interna y diversidad de prácticas organizativas de estas poblaciones, remitiendo finalmente a las pautas que establezca el Estatuto interno de cada Comunidad y, cuando corresponda, el de la organización supracomunal a que pertenezca.

Resulta importante un mayor grado de reconocimiento estatal de las organizaciones federativas regionales y el derecho a la representación en los gobiernos locales y regionales, así como en las acciones y programas gubernamentales y sectoriales que afecten a dichas poblaciones, procurando no afectar los márgenes de autonomía que conviene alcanzar.

Cabe también reconocer el ejercicio del derecho de autodefensa a partir de los niveles organizativos comunal y supracomunal.

**c) Territorio Comunal y Recursos Naturales.-**

- Al respecto resulta indispensable el establecimiento de un conjunto de garantías por parte del Estado en cuanto a la integridad territorial y en ese sentido se requiere:

\* Reconocer el derecho inalienable, inembargable e imprescriptible de las Comunidades a sus tierras, que implique el acceso exclusivo de aquellos recursos naturales que garanticen la subsistencia de dichas poblaciones, de conformidad con sus demandas y necesidades actuales.

\* Propiciar y reservar en las regiones que sea posible, la contigüidad territorial entre comunidades, incluso mediante sistemas de reservas comunales o zonas especiales de protección comunal.

\* Disponer como obligatoria la consulta, concertación y decisión entre el Estado y las Organizaciones Nativas, para la implementación de acciones y programas de exploración y explotación de recursos naturales contenidos en su territorio, que no sean componentes de sus actividades de subsistencia, cuidando de evaluar obligatoriamente las implicancias e impactos ecológicos y sociales que se puedan ocasionar y prever las medidas correctivas al respecto.

- En complemento a las medidas que garanticen la integridad territorial, es conveniente:

\* Implementar programas periódicos de evaluación con las organizaciones nativas a efectos de establecer las reservas comunales y ampliaciones territoriales que se estimen convenientes.

\* Reconocer el derecho exclusivo para el usufructo de los barrizales colindantes a las comunidades.

\* El derecho a concertar con el Estado en aquellas acciones sectoriales que impliquen una afectación territorial: carreteras, servidumbres, sistemas de transporte y comunicación en general.

\* Disponer un sistema infraccionario con relación a las acciones que se emprendan con afectación de los derechos territoriales reconoci-

dos, incorporando como agentes de control y custodia a personal nativo designado por sus organizaciones.

\* Formular mecanismos que permitan al fuero judicial, atender prioritariamente las cuestiones referidas a derechos territoriales, considerando la carencia real de fueros agrarios en zonas de selva. En el mismo sentido, habría de considerar a los otros sectores de la administración pública.

#### **d) Régimen Económico y Promoción Estatal**

- El reconocimiento de modalidades empresariales que asuman como personería jurídica la correspondiente a la organización comunal o supracomunal, posibilitando la acción de comités intra e intercomunales.

- Facilitar por parte del Estado el establecimiento de otras modalidades empresariales en que intervengan las Comunidades Nativas.

- Integrar el sistema de exoneraciones, exenciones y demás beneficios no solamente referidos a la promoción empresarial, extendiéndolos a otras actividades que emprendan las organizaciones nativas, comunidades o sus miembros.

- Formular la racionalidad de las políticas financieras y crediticias en función a los programas de etno-desarrollo, cuidando en particular que el crédito agrario se oriente a un racional aprovechamiento de los recursos naturales y respecto de las condiciones ecológicas.

- En el sentido de lo anterior, es conveniente seguir los criterios más idóneos para establecer las políticas de asistencia, apoyo técnico, apoyo a la producción y comercialización y la implementación del seguro agrario.

**e) Relaciones con el Sector Público y no Público Regional.-**

- Definición de políticas multisectoriales que integren propuestas y acciones orientadas a reivindicar el rol histórico, social y cultural de los pueblos indígenas en la construcción de un proyecto nacional pluriétnico.

- Establecer programas integrales o multisectoriales con las autoridades central, regional y local con la participación de las comunidades y sus organizaciones representativas, a fin de garantizar que los mecanismos y los contenidos de los servicios sociales del Estado o del Sector no público, obedezcan a los criterios de etnodesarrollo que se hallan elaborado. En ese sentido, las acciones de salud, educación, justicia, producción, comercialización y demás, deben tender hacia la incorporación de aquellos componentes étnicos o tradicionales, que refuercen la identidad cultural de las poblaciones indígenas en las condiciones de cambio actual.

- Considerar que los organismos del Sector Público Nacional dentro de los ámbitos de su respectiva competencia, otorguen la prioridad debida en los servicios que presten, y estimular al Sector no Público para que asuma esta perspectiva.

- Reconocer el derecho a designar a las autoridades locales: teniente gobernador y agente municipal.

- En particular, considerar las acciones estatales en el sentido de incorporar o reconocer, las instituciones tradicionales como política social y cultural reivindicativa de tales poblaciones.

**f) Procedimientos y garantías judiciales y administrativas para las Comunidades, Organizaciones y Comuneros.-**

- Actualizar los criterios sobre la penalidad del indígena, en el sentido de considerar los eximenes de responsabilidad, en función de los patrones culturales operantes en cada situación (Proyecto de Código Penal).

- Reorganizar las pautas procesales, sistemas de atención y sanción, evitando la ruptura del nativo con su medio social y familiar.
- Garantizar el derecho a la defensa, a la pericia antropológica, al idioma propio y demás aspectos tuitivos procesales aplicables.
- Reformar el sistema de responsabilidad para el caso de funcionarios y empleados públicos respecto la tramitación y ejecución de servicios para Comunidades, Organizaciones Nativas y Comuneros.
- Ampliar los criterios de cuantía y de falta del sistema judicial, a efectos de considerar los órganos comunales de resolución de conflictos como instancias decisorias.

**g) Poblaciones en contacto reciente.-**

En las consideraciones generales anteriores, habría que particularizar la necesidad de implementar programas especiales multisectoriales entre el Estado, las organizaciones nativas y sector no público o entidades particulares, a efectos de proponer las medidas y proyecciones necesarias que garanticen una adecuada política de subsistencia de tales poblaciones, cuidando proteger sus actuales condiciones sociales y culturales, así como las medio ambientales.

### III. EVALUACION Y PRINCIPALES CONSIDERACIONES ANALITICAS SOBRE LAS IMPLICANCIAS DEL ORDENAMIENTO JURIDICO REGIONAL RESPECTO DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y SUS ORGANIZACIONES

#### Consideraciones previas.-

En esta tercera parte se han seleccionado determinados aspectos temáticos de mayor prioridad para la cuestión indígena-amazónica, sin embargo, previamente resulta pertinente recontar aquellas disposiciones que en la L.B.R. expresamente se refieren a las Comunidades Nativas, puesto que tanto la Constitución -en su capítulo respectivo sobre Regionalización- como el P.N.R., omiten dicha explicación:

- En el ámbito de las competencias del gobierno regional se dispone que "deben promover, así como apoyar, a los gobiernos locales en el desarrollo integral de las parcialidades, **comunidades nativas** (Art. 7.4.).

- En materia de trabajo, promoción y previsión social, los gobiernos regionales tienen como función la promoción al desarrollo y el asesoramiento en la constitución y funcionamiento de **empresas comunales y multicomunales** (art. 8.C.6).

- En el aspecto anterior, también son competentes para promover el desarrollo de las **Comunidades Campesinas y Nativas**, en coordinación con los gobiernos locales (Art. 8.C.16), así como reconocer, registrar a las **Comunidades campesinas y Nativas** y dictar las normas administrativas de procedimiento que correspondan (Art. 8.C.17).

- En cuanto a lo agropecuario, forestal y de fauna los G.R. son competentes para organizar y conducir el registro de organizaciones agrarias de primer y segundo grado, y dictar las normas administrativas de procedimiento que corresponda. (Art. 8.F.17).

- Además de las ya mencionadas para el caso de la composición de la Asamblea Regional (Art. 19) y de la distribución de los recursos, según el art. 121 de la Constitución (12 D.C.T. de la L.B.R.).

Aspectos temáticos a considerar:

**a) Concepto de Desarrollo Regional y Etnodesarrollo.-**

No obstante determinados aspectos de carácter tecnocrático, con relación a este punto, se puede advertir que una conceptualización de desarrollo que pretende basarse en las potencialidades internas del país, mediante una estructura articulada e integrada (...) que permita hacer operativo en unidades menores, un sistema de gobierno que propicie la participación de la población organizada y promueva la descentralización y desconcertación (P.N.R. 1.2), ofrece una perspectiva nominalmente compatible con lo conceptuado para el etno-desarrollo de las Comunidades Nativas. Una vez más será la acción política, el respecto de las minorías y los modos efectivos de democracia que se implementen, los que permitirán dar validez a este concepto.

**b) Organización comunal y supracomunal en los Gobiernos Regionales.-**

El problema de reconocer como unidad jurídica a determinados pueblos aborígenes, al margen de los aspectos realmente operantes y de la viabilidad o no de ello, conceptualmente se inscribe en el marco de la concepción política general del Estado, en el sentido de no admitir dichas categorías como garantía de su soberanía y presunta unidad nacional. En todo caso, éste problema se enmarca a nivel de los que son las competencias indelegables del Estado, el cual mantiene "reserva de jurisdicción" sobre este tópico. Semejante tensión conceptual, la de "pueblos/poblaciones", se mantuvo durante la revisión final del Convenio 107, puesto que en la revisión parcial de dicho instrumento internacional, no hubo suficiente consenso para reconocer la categoría de "Pueblos Indígenas" al interior de un Estado (10). En todo caso, en lo que respecta a los gobiernos regionales, las organizaciones de carácter supra-comunal, al amparo del derecho asociativo y de representación - como veremos en punto posterior- tienen una posibilidad de interlocu-

ción indirecta, en tanto pueblos, y directa, como organizaciones federadas o atomizadamente, en tanto comunidades.

La necesidad de contemplar fórmulas multilaterales y de carácter integral para el caso de poblaciones asentadas en zonas de fronteras estatales, también es una solución que escapa al orden de competencias regional, sin embargo ello no es óbice para implementar medidas conjuntas de carácter administrativo entre Gobierno Regional y Estado fronterizo-sin transgredir las pautas de seguridad nacional- como acontece con los acuerdos que establecen algunos Gobiernos Locales.

Sin embargo, al interior de las "Fronteras" o jurisdicciones regionales se mantienen situaciones análogas, puesto que las regiones -al igual que con los departamentos, provincias o distritos, e incluso con las experiencias de los ámbitos de influencia de los Proyectos Especiales- de algún modo continuarán propiciando procesos de disrupción y fragmentación a cierto nivel. En esta perspectiva, previo análisis casuístico de zonas o áreas, queda abierta la posibilidad para el establecimiento de programas especiales interregionales, en atención a la cuestión nativa contemplados implícitamente por la propia ley de regionalización.

### **c) Participación y representación indígena en la democracia regional.-**

Hemos visto los márgenes jurídico-normativos de la participación regional en general, al interior de los cuales formalmente queda abierta la posibilidad de representación indígena; reiteradamente podemos mencionar aquellas delegaciones expresas al interior de los Consejos Regionales, sin que ello excluya la representación en los otros estamentos poblacionales/regionales (alcaldías, otros gremios, como podrían ser por ejemplo los artesanos); semejante situación se presenta a nivel de las Oficinas de Desarrollo Subregional. Todavía no contamos con evaluaciones globales acerca de las embrionarias experiencias de representación indígena por ejemplo a nivel de gobiernos locales (alcaldías -distritales o provinciales- y regidurías, además de agencias municipales), así como de otras instancias vinculadas a organismos del gobierno (v.g. Proyectos Especiales), que nos permitan proyectar el curso de

este nuevo marco de participación regional. Sin embargo una pauta de referencia nos lo brinda el propio nivel organizativo de determinadas experiencias federativas regionales, asunto que sin embargo no es materia suficiente del presente trabajo.

- Con relación a los tenientes gobernadores, en tanto estructura organizativa dependiente de materia indelegable del orden interno, tampoco es afectada por competencia regional alguna. En todo caso, éste aspecto debiera, vía presión regional, discutirse en el nivel central (Poder Legislativo Nacional).

En cuanto a los agentes municipales no obstante ser materia correspondiente a los gobiernos locales, sin embargo cabe recordar el trato diferenciado que la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 23583 art. 34) establece con las Comunidades Campesinas al permitir que las funciones de Agente Municipal las cumpla la autoridad comunal designada según sus usos y costumbres, excluyendo de esta posibilidad a las comunidades nativas; tal vez por tratarse de una estructura relativamente reciente, a diferencia de las Comunidades Campesinas, en las que se halla arraigada dicha institución. Ello deviene importantes en revisar sobre todo cuando se trate de contemplar la específica representación de los Gobiernos Locales Distritales a nivel de las denominadas oficinas Sub-regionales.

Al momento se tiene legislado ciertas delegaciones expresas en las primeras Asambleas Regionales como representantes de Comunidades Nativas, según las respectivas Leyes de creación de las Regiones (véase Apéndice).

Ello compromete a una reflexión especial acerca de la necesidad de una formación y capacitación sostenida para esa tarea y que por tanto, debe ser enfocada como una cuestión colectiva; a su vez compromete la dinámica de instituciones de promoción en dicho ámbito.

Finalmente ante la necesidad de contar con sistemas confiables de participación en las acciones que guarden incidencia en las poblaciones nativas y con su medio ambiente, también quedan abiertas ciertas posibilidades de participación, no recogidas de un modo expreso e imperativo, como sí sucede en el caso del Convenio OIT 169, en que se contempla la implementación de programas especiales de carácter inte-

gral. Esto sin embargo tampoco se halla explícitamente en nuestra legislación nacional central.

#### d) Tierras y Recursos Naturales.-

La cuestión de la titulación de tierras además de la posibilidad ampliatoria, inicialmente parecía iba a ser resuelta en última instancia administrativa a nivel de gobierno central, sin embargo con recientes adecuaciones de las leyes normativas su agotamiento corresponderá al nivel regional.

Se puede advertir una cierta integración de materias delegadas ambientales y de recursos naturales, a nivel de preservación, protección, rehabilitación de tierras, inventario de recursos naturales, entre otras; incluso la posibilidad de declarar y administrar Unidades de Conservación de carácter regional. (Art. 7. F.22). En este sentido, no obstante no pertenecer a esta categoría, cabrían atribuciones regionales a fin de establecer las reservas comunales previstas en la Ley General de Flora y Fauna Silvestre (D.L. 22147).

En conjunto, puede considerarse que los criterios de integración y complementariedad entre medio ambiente y cuestión nativa, no ha sido explícitamente regulada para la región, sin embargo, se colige a partir de la correspondencia de los diversos aspectos sectoriales v.g. medio-ambiente, educación comunal y protección cultural (11).

Salvo lo referido a la participación en las rentas generadas de los recursos de la región, no se ha contemplado tampoco algún otro sistema obligatorio de consulta, concertación y toma de decisiones con participación de la población nativa, respecto a las acciones de explotación de recursos; ello básicamente debido a que a nivel central tampoco se ha considerado la alternativa, a diferencia del actual Convenio OIT 169 -aun no ratificado por el Perú- y no obstante la delegación de ciertas funciones en materias de recursos naturales, así como de Minería e Hidrocarburos (12).

### **e) Régimen Económico, Canon y Participación en la Renta.-**

Como ya se dijo, se ha previsto una cuota expresa en la aplicación del Art. 121 de la Constitución (10 D.C.T.) preferencialmente en atención a los distritos con **comunidades campesinas y nativas**. Al respecto sería conveniente un tratamiento normativo más específico para estas situaciones en la nueva ley sobre la aplicación integral del Art. 121.

En el ámbito de materia tributaria se ha previsto un sistema de delegaciones en cuanto a la creación, modificación y supresión de tributos o exoneraciones. En este sentido, será a la luz de la dinámica político-legislativa regional y de sus relaciones con el gobierno central, que se podrían o no ampliar las facilidades en el orden tributario actualmente vigentes según la ley de comunidades nativas D.L. 22175, Art. 24.

Cabe reiterar lo dispuesto en materia de trabajo para los gobiernos regionales en el sentido de promover el desarrollo de las **comunidades nativas**, así como de las **empresas comunales y multicomunales**, sin embargo, estos objetivos guardan estrecha dependencia en algunos casos con la cuestión del funcionamiento y la dinámica de las organizaciones federativas y en otros, con experiencias un tanto aisladas a dicho nivel.

### **f) De la Educación y Cultura.-**

En este ámbito, se han formulado algunos planteamientos que no llegan a integrar suficientemente un marco regional tuitivo, que responda a los requerimientos de protección y fomento al autodesarrollo de las comunidades nativas; sin embargo para ciertas regiones, se puede ir construyendo en la práctica aquello que no se explicitó en la norma.

Al respecto cabe mencionar:

- La realización de estudios sobre la realidad regional, a fin de desarrollar acciones educativas adecuadas a la región, estableciendo los

objetivos, contenidos y programas de carácter regional (artículo 8.B.2. LBR).

- La promoción, ejecución, administración y supervisión de programas de educación no escolarizados (art. 8.B.4).

- El registro, autorización y supervisión de instituciones y apoyo a la educación impartida por instituciones comunales (Art. 8.B.6.).

- La promoción de la educación bilingüe pluricultural y la conservación de las lenguas regionales (Art. 8.B.14).

- El poblamiento ecológico con especies autóctonas (Art. 8.F.14).

- El fomento de la actividad artesanal (Art. 8.J.1).

- Merece destacar el rol asignado a las Universidades, Instituciones Superiores y Centros de Investigación en lo que se refiere a las actividades de Investigación Aplicada.

#### **g) De las relaciones con el Sector Público y No Público Regional.-**

En este ámbito, no se han formulado normas regionales que particularmente otorguen un cierto tratamiento o atención especial que garanticen los mecanismos y servicios y los contenidos sectoriales-regionales. En esto se seguirán las escasas pautas legislativas centrales que se hallan vigentes, además de lo adecuado que corresponda a las materias delegadas para las regiones.

#### **h) Procedimientos y garantías judiciales y administrativas.-**

En este rubro se mantienen importantes "reservas de jurisdicciones" de parte del poder central, como serán los casos de la legislación civil, penal; la Administración de Justicia o el régimen jurídico de la Administración Pública. (Art. 58 L.B.R.)

Sin embargo cabrían algunas disposiciones normativas de carácter regional que competentemente podrían coadyuvar en la realización de determinados procedimientos administrativos. Ciertamente que todo lo relacionado con la formulación de una "política criminal para indígenas amazónicos", responde a materia indelegable, no obstante fundamentales niveles operativos y de ejecución recaerán, preeminentemente en las acciones regionales sean del sector público o no público.

**i) Poblaciones en contacto reciente.-**

La posibilidad de tratamiento regional o interregional para estas situaciones, no ha sido explicitada, en tal sentido, determinadas acciones podrían absolverse a este nivel regional; sin embargo en la medida que algunas no han sido delegadas, permanecen privativas o preeminentemente determinadas desde el nivel central, como sería el caso de las unidades de conservación no regional o la delimitación de los territorios.

**NOTAS**

---

(1) Denominación que emplea Baltazar Caravedo en "Ciudad y Región: Los límites del nuevo descentralismo". Fundación M.J. Bustamante De la puente. Lima-1989.

(2) Citado por J.C. Mariátegui en los *Siete Ensayos de interpretación de la Realidad Peruana*. Editorial Amauta. Lima 1981. 44a. Edición.

(3) Oficio del 24-XI-1939. Ministerio de Hacienda mencionado en suplemento administrativo No. 12 de Normas Legales (Tomo 145), Trujillo Perú, Abril-Marzo 1987.

- (4) Véase el apéndice del presente trabajo.
- (5) Sobre éste punto véase "La Regionalización y la Constitución de 1979" de Luis Bustamante Belaúnde en "Lecturas sobre Regionalización" Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima 1981.
- (6) Al respecto: Luis Chirinos: "Gobiernos Regionales: una aproximación jurídico-política". TAREA No. 19-20. Marzo 1988 Lima-Perú.  
Valentín Paniagua: "Descentralización y Regionalización", THEMIS No. 11.1988. Lima-Perú.
- (7) Criterios que maneja Efraín Gonzales de Olarte en *El Problema Regional Hoy*, Tarea. Lima, 1983.
- (8) Cabe precisar que para el presente ensayo no hemos integrado algunos aspectos ambientales relativos a la regionalización relacionados con el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (DL. 613).
- (9) Para una aproximación de la cuestión indígena amazónica respecto al problema ambiental puede revisarse de Pierre Foy "Etnodesarrollo: El Ecodesarrollo de los Pueblos Indígenas" en *Revista Medio Ambiente No. 41*. IDMA, Lima. También del mismo autor "Consideraciones Jurídico-Políticas sobre Desarrollo Sostenible Amazónico, Recursos Forestales y Comunidades Nativas: "Un planteamiento del problema; ponencia para la Reunión Internacional Experiencias para el Desarrollo Sostenido de la Amazonía". DESEAM-APODESA-RONCO. Lima, 20-24 Agosto-1990.
- (10) El actual Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio OIT 169) no ha sido ratificado por el Perú.
- (11) Sobre Región y Medio Ambiente véase artículos conjuntos del autor del presente trabajo con Walter Valdez "Protección Jurídica del Ambiente y Gobiernos Locales" en *Revista Democracia Local* Vol 1 No. 8 (Dic. 1988) y No. 10 (Feb. 1989) IPADEL. Lima.
- (12) "Conversatorio sobre el Convenio OIT 169 CIPA 1991, por publicarse",

## APENDICE

---

### GOBIERNOS REGIONALES Y COMUNIDADES NATIVAS

#### "Representantes Indígenas Amazónicos ¿Y ahora qué?"

##### Lo que pasó.-

A los límites del modelo regional de representación indígena amazónico que anteriormente habíamos advertido en cuanto a expresión de la diversidad étnica, supracomunal o histórico-geográfica, cabe sumar la disfuncionalidad del sistema electoral que al respecto se pretendió aplicar en las primeras elecciones regionales. Ello en efecto, se pudo comprobar en el desarrollo del proceso eleccionario para cubrir las distintas delegaturas regionales de las instituciones económicas, sociales y culturales, en la categoría de Comunidades Nativas (véase cuadro anexo).

Sin entrar a un específico de lo acontecido en cada una de las regiones, se puede postular una evaluación crítica pero constructiva de sus resultados.

La previsible inviabilidad del sistema electoral regional respecto las condiciones reales de funcionamiento de los espacios rural-amazónicos, ya sea en términos de inscripción de instituciones (vg. comunidades, federaciones), procedimientos de elección interna de instituciones, así como de los delegados por categorías, se puso de manifiesto en un sinnúmero de aspectos tales como las distancias y vías de comunicación, clima (época de lluvias), organización real de los sistemas administrativos del Estado, complejidad formal del proceso, etc.

A ello, sin embargo se articulan -de diverso modo- factores tales como:

- El diferente grado de violencia política, urbana y sobre todo rural, operantes en los espacios regionales y subregionales amazónicos.

- La dinámica de funcionamiento realmente existente de las organizaciones indígenas; ello presupone considerar sus modos concretos de (des)-cohesión interna, autonomía y conducción tanto políticos co-

mo gremiales; conflictos interorganizativos y movimientos sociales regionales; sistemas de relacionamiento con diversos agentes o sujetos institucionales (organismos estatales, grupos políticos, entidades particulares, grupos confesionales, otros sectores rurales -v.g. campesinos, colonos, empresas, proyectos de desarrollo, etc.- entre otros.

- La decisión política ("el tiempo político") de llevar a cabo el proceso electoral regionalizador, incluso por encima de las propias reglas de juego electoral, en la medida que en última instancia se convertían en transgresiones menores frente al imperativo de completar el proceso.

En este marco enumerativo de factores, se explican o sostienen muchas situaciones -que en otro contexto- podrían aparecer como inverosímiles. Así tenemos casos en que un solo delegado -debidamente acreditado, aunque con entusiasta apoyo oficial- prácticamente se auto-designa como representante (Junín) o que tres delegados nombran a su representante, puesto que los demás que sobrepasan la treintena se regresan a sus comunidades, debido al retraso involuntario de los miembros del Jurado Departamental Electoral (Cusco).

Al margen de la especificidad y pormenores de cada caso, como resultado final encontramos un conjunto diverso de representantes indígenas amazónicos (diez) ante sus correspondientes Asambleas Regionales. Prácticamente todos ellos arriban a sus "curules regionales" desprovistos de elementos básicos en cuanto al rol y funcionamiento de los Gobiernos Regionales y en muchos casos algunos de los factores antes descritos, empiezan a adquirir una mayor dimensión crítica.

### ¿Y ahora qué?

En el entendido y constatación que las representaciones en cuestión, se encuentran sin plataformas específicas ni planes de acción ante sus Asambleas Regionales; que en muchos casos simplemente están formulando petitorios y reclamos, sin percibir adecuadamente que ya no corresponde solamente esos niveles de acción, sino más bien el de formulación de propuestas y alternativas; que tampoco son simplemente representantes o voceros de sus categorías o peor aún de sus federaciones o comunidades, sino de toda una región, es mucho lo que resta por hacer.

En ese sentido, es importante contribuir en el diseño de algunas estrategias que permiten darle contenido real y consistencia democrática a las representaciones en cuestión. Estrategias participativas que recojan organizadamente de la población nativa y regional efectivamente los componentes fundamentales que tiendan a garantizar un desarrollo sostenido, articulando adecuadamente sus bases histórico-culturales, sociales, políticas con sus autorequerimientos modernos y con proyección hacia el futuro, tanto a nivel regional como nacional.

En esa perspectiva cabría contemplar algunas principales acciones a llevar a cabo:

#### **PRIMERO:**

Asegurar que en la estructuración de la organización y funciones del Gobierno Regional, se contemple la creación de una oficina o instancia eminentemente participativa, encargada de integrar y activar los diversos aspectos relacionados con las Comunidades Nativas de la Región, a fin de dirigir, concertar, implemetar, evaluar y fiscalizar las acciones orientadas a garantizar un justo y armónico desarrollo de los pueblos nativos de la Amazonía (Institutos Regionales de Comunidades Nativas -IRCON).

#### **SEGUNDO:**

Que se declare de "interés regional", la necesidad de implementar las medidas convenientes para llevar a cabo encuentros participatorios de discusión y formulación de alternativas regionales para las Comunidades Nativas de Cusco y Madre de Dios, con el objeto de:

- Recoger las propuestas de las Comunidades Nativas a través de un ejercicio democrático y de efectiva representación de parte del o los delegados nativos ante la Asamblea Regional.
- Discutir en una Legislatura Regional, los planteamientos que hayan formulado las Comunidades Nativas.

- Procurar la más amplia y directa participación y concertación de las Comunidades Nativas y demás sectores e instituciones relacionadas con el problema amazónico.

Los ejes principales a discutir deberían estar en principio relacionados con:

a). Propuestas de Desarrollo Regional para Comunidades Nativas, en relación con las políticas agrarias y el Desarrollo Rural para la Amazonía.

b). La necesidad de establecer un Plan de Ordenamiento Territorial de las Comunidades Nativas que garanticen el reconocimiento, inscripción, titulación, ampliación y reservas comunales con respecto a las áreas protegidas de interés nacional, así como de Estrategias Regionales para la Conservación.

c). Defensa de Tierras y Recursos Naturales.

d). Condiciones de vida de la población: salud, educación, alimentación, vivienda, electrificación, comercio, servicios básicos, etc.

e). Participación y Representación de las Comunidades Nativas en los Gobiernos Regionales y Oficinas Subregionales.

f). Pacificación Regional y Nacional frente al impacto de la violencia política.

Estos puntos deben entenderse como ejes principales para empezar a discutir los principales problemas y formular alternativas viables de solución, pues no se puede cumplir, simplemente, el rol de solicitar y pedir sino también de construir alternativas y posibilidades reales.

REGIONES CON PARTICIPACION DE POBLACION NATIVA

REPRESENTANTES

REGION\ Departamento	Elegidos Directos	Alcaldes Provinciales	Delegados Institucionales y Organizaciones Nativas	
			C.N.	Otros
I. AMAZONAS(20) Loreto	8	6	1	5
II. NOR-ORIENTAL MARAÑON (76) Amazonas Lambayeque	30	23	2 (2) (0)	21
III. UCAYALI (20) Ucayali	8	4	1 (1)	7
IV. INCA (79) Apurimac Madre de Dios Cuzco	30	21	3 (0) (2) (1)	25
V. SAN MARTIN/LA LIBERTAD (60) La Libertad San Martín	24	18	1 (0) (1)	17
VI. ANDRES AVELINO CACERES (72) Junín Pasco Huánuco	26	20	2 (1) (1) (0)	24
<b>TOTALES:</b>	<b>126</b>	<b>92</b>	<b>10</b>	<b>99</b>

\* C.N.: Comunidades Nativas.

\*\* Por consulta popular de fecha 24-01-91 se decidió constituir la Región San Martín, autonomizándose de la anteriormente denominada Región San Martín-La Libertad.