



RESUMEN EJECUTIVO

INFORME ALTERNATIVO 2018
CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES
DEL ESTADO PERUANO DEL
CONVENIO 169 DE LA OIT



GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA
COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS



**Resumen Ejecutivo del Informe Alternativo 2018
Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT**

Autor:

Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
Coordinadores Luis A. Hallazi Méndez y Juliana Bravo Valencia

Editado:

Luis A. Hallazi Méndez.

Fotos de portada:

CIFOR, Mark Rowland y Carmelo Urso

Hecho depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-15919

Se terminó de imprimir en octubre de 2018:

Sonimágenes del Perú S.C.R.L.

Av. Gral. Santa Cruz 653. Of. 102

Jesús María – Lima, Perú

www.sonimágenes.com

Tiraje: 1500 ejemplares

Está permitido la reproducción parcial o total de esta cartilla, su tratamiento informático, su trasmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros como la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Impreso y hecho en el Perú



Introducción

1. En el marco de la evaluación a la aplicación de los convenios ratificados por los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹, el Estado peruano tiene la obligación de presentar este año la memoria regular en relación a la implementación del Convenio 169 de la OIT. El Gobierno también debe responder la solicitud directa adoptada en 2017 y publicada en la 107 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) del 2018.
2. La Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), junto con las organizaciones indígenas que reúnen el Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), junto con el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) presentamos el informe alternativo sobre el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Convenio 169 de la OIT por parte del Estado peruano a la Comisión de Expertos de la Organización Internacional de Trabajo, del que hace aporte el presente informe ejecutivo. En el informe ponemos en conocimiento la situación actual de los pueblos indígenas en el Perú.
3. El Convenio 169 de la OIT fue suscrito y ratificado por el Perú hace más de dos décadas. Sin embargo, la situación de los pueblos indígenas sigue siendo dramática. Es en esa situación que, desde hace más de diez años, un grupo de quince instituciones de la sociedad civil expertas en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas nos hemos reunido en torno al Grupo de Trabajo de Pueblos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Nuestro fin es analizar, sistematizar, informar e incidir en la promoción y respeto de los derechos de los pueblos indígenas. En esta oportunidad presentamos a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) aquellos aspectos que más nos preocupan y que son relevantes para la protección efectiva de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.
4. El informe elaborado por las organizaciones indígenas y de la sociedad civil contiene en su primera parte las respuestas a las preguntas que hizo la Comisión de Expertos en la solicitud directa al Estado Peruano; en la segunda sección presentamos información relevante en relación a la situación de los pueblos indígenas en el Perú, y el cumplimiento efectivo de las obligaciones del Estado para la protección de sus derechos. En la última parte del informe hacemos una serie de recomendaciones y preguntas.

¹ Realizada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).



Respuesta a la solicitud directa

Información e identificación de los Pueblos indígenas

5. La Comisión pidió al Gobierno que comunique los resultados del tercer censo indígena, así como indicaciones sobre la información recogida con relación a la pregunta sobre autoidentificación étnica. Respecto a ello se mencionó que la autoidentificación subjetiva es el criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican derechos colectivos dispuestos en el Convenio. Sin embargo, en el Perú el criterio de la conciencia de identidad en cuanto al término “indígena” corre el riesgo de viciarse. Esto ocurre por estar relacionado con el racismo, discriminación, pobreza, ignorancia y marginación histórica de la población indígena que fue mayoritaria, pero que ha ido menguando en su número por esas mismas razones.
6. Los censos III Nacional de Comunidades Indígenas, III de Comunidades Nativas y I de Comunidades Campesinas del año 2017 formularon por primera vez la pregunta de autoidentificación étnica. Sin embargo, en el diseño e implementación del censo hubo serias deficiencias que no permitieron cumplir con el objetivo. Creemos que la pregunta y las alternativas de respuestas elaboradas no tuvieron en cuenta la realidad histórica, social y cultural respecto a las dificultades que conlleva la autoidentificación indígena en el Perú. Hubo poca difusión sobre la naturaleza y objetivos de la pregunta y ello dio lugar a dudas, cuestionamientos y malentendidos.
7. Después de diez meses de realizado el censo —y al cierre de este informe—, los resultados oficiales de dicho estudio sobre comunidades indígenas acaban de ser publicados, corroborando los cuestionamientos anteriores. Al respecto, queremos señalar que el Estado peruano debe ser cuidadoso en utilizar la información generada en este censo para tomar decisiones en políticas públicas y programas sociales. Necesariamente debe consultar otras fuentes y estudios para intervenir en territorios indígenas y orientar mejor las políticas públicas.
8. La Comisión también solicitó al Gobierno que informe sobre la actualización de la Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI). Asimismo, sobre toda dificultad registrada durante los procesos de consulta en relación con la identificación de pueblos indígenas. La respuesta fue que no existe información pública sobre la frecuencia y la forma en que el Viceministerio de Interculturalidad hace la actualización de la BDPI. Por ello no tenemos certeza sobre la información que contiene dicha base.

9. Se ha corroborado que no existe una fluida coordinación entre el Viceministerio de Interculturalidad y el ente rector en materia de registro y titulación de comunidades campesinas y nativas, la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) adscrita al Ministerio de Agricultura. A estos dos registros se agrega uno tercero dado por las direcciones agrarias regionales. Por tanto, cada región tiene su propio registro de comunidades. Debido a ello existen tres fuentes de registro oficial de comunidades que no tienen una fluida coordinación, lo que en la práctica genera información deficiente.
10. En el Perú, la interpretación extensiva que se da a los pueblos indígenas está relacionada con la manera de organización en comunidades campesinas y nativas, y estas, de conformidad con la legislación nacional, tienen derecho a que se reconozca su personería jurídica. Esto significa el reconocimiento formal por parte del Estado de un derecho preexistente. Sin embargo, este reconocimiento de personería jurídica para pueblos indígenas recientemente se ha desarrollado a través de una norma restrictiva para el ejercicio de los derechos. Aquello a partir de la aprobación del Decreto Legislativo 1360 que le atribuye competencia exclusiva al Viceministerio de Interculturalidad para reconocer a los pueblos indígenas del Perú. Todo esto a raíz de ordenanzas regionales de Cajamarca y Amazonas que reconocieron el derecho el estatus jurídico de pueblos indígenas en sus respectivas regiones.
11. De acuerdo con la información estatal, dentro de la BDPI existen aproximadamente más de tres mil comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, si revisamos otras fuentes de información oficial como la del reciente Catastro de Comunidades elaborado por el Ministerio de Agricultura, encontramos que los mismos datos oficiales no coinciden, y que hay comunidades que no están en la BDPI. Si este análisis lo hacemos con bases de datos de organizaciones indígenas como Aidesep u otras especializadas, un gran número de comunidades quedarían excluidas de sus derechos colectivos, pese a que la propia Resolución Ministerial 202-2012-MC —que regula la BDPI— indica que esta “no tiene carácter constitutivo de derechos y es referencial”. En la práctica, se trata de la primera fuente de verificación pública para ser identificado o no como pueblo indígena y para el reconocimiento de derechos.

Recomendaciones

Información e identificación de los pueblos indígenas

1. Reconocer la existencia de los pueblos indígenas u originarios conforme a los criterios de autoidentificación como colectividades originarias que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; como personas jurídicas de derecho público; así como su derecho a su autonomía de organización, y en el uso y administración de sus tierras y territorios.
2. Modificar las normas nacionales que contravengan los criterios de identificación de los pueblos indígenas del artículo primero del Convenio 169 de la OIT, armonizando los diversos instrumentos legales existentes.
3. Establecer un mecanismo para el registro de las personas jurídicas, pueblo indígena u originario de derecho público, con base en la autoidentificación y solicitud de parte. Asimismo, desarrollar políticas públicas que coadyuven al ejercicio de la autonomía y la cooperación entre los pueblos indígenas y el Estado peruano.
4. Coordinar, integrar y consolidar la Base de Datos de Pueblos Indígenas como instrumento administrativo del Ministerio de Cultura con otras fuentes de información sobre el reconocimiento de comunidades campesinas y nativas que han sido identificadas como parte de pueblos indígenas en instancias gubernamentales como el Ministerio de Agricultura y los gobiernos regionales.

Recomendaciones

Institucionalidad estatal indígena

1. Impulsar y brindar las condiciones institucionales, jurídicas y presupuestales para la creación de una entidad pública autónoma y de rango ministerial que permita la participación directa de los pueblos indígenas.
2. Evaluar, con participación de las organizaciones indígenas nacionales y regionales, las funciones y el alcance del Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI) creado por el Ministerio de Cultura. Esto con el objetivo de transitar hacia una institucionalidad representativa más legítima para los pueblos indígenas.

Mujeres indígenas

12. La Comisión pide al Gobierno que comunique información sobre las medidas tomadas o contempladas para fomentar el acceso de la mujer indígena a la educación, al mercado de trabajo y a la propiedad de la tierra; así como su participación en los procesos de consulta previa en condiciones de equidad. Ante ello se menciona que la percepción general de las organizaciones de mujeres indígenas es que, en la práctica, estas acciones no han impactado real y significativamente en la vida de las mujeres. En materia de educación, por ejemplo, se ha avanzado en la construcción de la política y la matriz del Plan Nacional de Educación Nacional Bilingüe, el cual fue sometido a consulta previa y recogió aportes de los pueblos indígenas. Sin embargo, está pendiente su implementación de manera efectiva.
13. Por otra parte, la brecha que existe entre hombres y mujeres indígenas para acceder a la educación sigue siendo enorme (el 69% de las mujeres indígenas no pueden acceder a la educación secundaria). Algunas de las principales causas son el embarazo adolescente y la falta de oportunidades económicas para culminar sus estudios. El acceso a la tierra y al territorio de las mujeres indígenas aún es incipiente, ya que muchas no son consideradas comuneras calificadas en sus comunidades. Es decir, no pueden ejercer cargos ni participar en la toma de decisiones sobre sus territorios. El formato de inscripción en el padrón comunal solo contempla al hombre como jefe de hogar.
14. Con relación a la consulta previa, cabe resaltar que, en los procesos de consulta previa nacional, la participación de las

mujeres ha sido garantizada por las organizaciones de mujeres indígenas. No obstante, en los procesos de consulta locales y regionales, se observó poca asistencia y limitada participación de mujeres indígenas. Esto hace que no sean tomadas en cuenta en las decisiones sobre su territorio y aquello que les puede afectar directamente. Al ser pocas las mujeres que asumen la dirigencia de sus comunidades y las organizaciones indígenas de mujeres, se evidencia la falta de políticas que fomenten su participación efectiva y la equidad de género en dichos espacios de decisión.

Tierras y territorios

15. La Comisión pide al Gobierno que comunique información detallada sobre las medidas tomadas por la Dirección de Políticas Indígenas del Viceministerio de Cultura para formular, implementar y coordinar una política indígena que garantice los derechos colectivos de los pueblos indígenas previstos en el Convenio. El Viceministerio de Interculturalidad cuenta con una Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. Sin embargo, esta aún no se ha implementado. Un tema fundamental para la implementación de este tipo de políticas es el conocimiento de los temas en dicha materia. No obstante, hemos constatado que la gran mayoría de funcionarios públicos tienen conocimientos deficientes sobre derechos de los pueblos indígenas, incluso en espacios de directa implicancia con la atención y protección de derechos de pueblos indígenas.
16. El Viceministerio de Interculturalidad, como ente rector en lo que concierne a los pueblos

indígenas, no ha cumplido ninguna función de fiscalización, intervención, ni monitoreo de la aprobación de normas relacionadas a los territorios de los pueblos indígenas que se han venido aprobando desde el 2013 para promover las inversiones, en tanto que debilitan el marco normativo de protección de sus derechos (como la Ley 30230, el Decreto Supremo 001-2015-EM, la Ley 30327, los decretos legislativos 1192, 1210 y 1333, Ley 30723 y otros).

17. La Comisión reitera su solicitud al Gobierno de comunicar informaciones concretas y actualizadas sobre los progresos alcanzados en los procesos de titulación y de registro de tierras efectuados por las autoridades competentes nacionales y regionales, sobre las superficies tituladas en cada región del país, así como sobre los litigios derivados de estos procesos. Al respecto podemos mencionar que el Viceministerio de Interculturalidad no posee información actualizada sobre los progresos de titulación colectiva, aun cuando es responsable de la BDPI. El ente rector en materia de reconocimiento, titulación y registro de tierras de comunidades es el Ministerio de Agricultura (Minagri) a través de la DIGESPACR, quienes tienen cifras referenciales.
18. La DIGESPACR es un espacio institucional reciente: su existencia data del 2013. Fue elevada a dirección general en el 2017 y su función principal es orientar los procesos de formalización de la propiedad rural. Cabe resaltar que los entes competentes para ejecución de reconocimiento y titulación de comunidades son los gobiernos regionales a través de las direcciones regionales agrarias (DRA). Estas instancias reconocen y titulan



a las comunidades campesinas y nativas. Es necesario subrayar que a partir del 2014 hay un interés por la formalización de la propiedad rural a través de financiamiento externo, que se ha hecho realidad a través del Proyecto “Catastro, titulación y registro de tierras rurales en el Perú, tercera etapa” (PTRT3). Este programa incluye en uno de sus componentes el mandato de generar un catastro de la propiedad rural. Dicho proyecto debería proporcionar datos oficiales sobre cuántas son, dónde están y cuál es su situación en materia de saneamiento físico legal y titulación; sin embargo, al cierre del informe se han publicado cifras que hasta el momento vienen siendo cuestionadas.

19. No se tiene cifras respecto a los litigios derivados de los procesos territoriales. Podemos señalar que desde el 2013 se viene cuestionando —y en algunos casos

Recomendaciones

Tierras y territorios

1. Derogar, modificar o suspender, según corresponda, la aplicación de las normas aprobadas durante el actual gobierno (decretos legislativos 1333, 1330 y 1251; Ley 30723) y archivar o modificar los proyectos de ley 1718-2017-PE y 2145-2017-PE.
2. Crear una política pública nacional con partida presupuestaria para atender la seguridad territorial de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas.
3. Garantizar la función proactiva del Viceministerio de Interculturalidad respecto al derecho a la tierra y territorio de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas.

judicializado— diversas normas jurídicas que debilitan el marco normativo de protección de derechos a la tierra y territorio de los pueblos indígenas. Estas normas son las siguientes: Decreto Legislativo 1333, Proyecto de Ley 1718/2017-PE, Ley 30723, Proyecto de Ley 2145-2017-PE, entre otras normas que afectan derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Institucionalidad indígena

20. La Comisión pide al Gobierno que indique las medidas tomadas para asegurar a los pueblos interesados su participación en el diseño, implementación y evaluación de esta política. Asimismo, se pide información sobre la necesidad de reforzar la institucionalidad indígena a la que se refiere el Informe Alternativo 2015. En ese sentido, cabe mencionar que no hubo medidas orientadas a mejorar este campo. El Estado ha previsto de manera unilateral al Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI) como un espacio dentro del Ministerio de Cultura (Mincu), encargado de coordinar y dialogar con organizaciones indígenas; sin embargo, el diálogo solo se hace con las organizaciones indígenas nacionales. Las organizaciones indígenas han manifestado que este espacio tiene serias limitaciones en su accionar y ninguna capacidad para influir sobre cambios estructurales y propuestas de políticas públicas para los pueblos indígenas. A pesar de ello, la actual gestión ha insistido en fortalecer el GTPI sin replantear su diseño institucional.

Pueblos indígenas en situación de aislamiento

21. La Comisión pide al Gobierno que indique si están pendientes otros procesos de categorización de reservas territoriales en reservas indígenas. También solicita que proporcione información sobre eventuales dificultades que las autoridades pudieron enfrentar para proteger y asegurar la integridad de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI), así como las medidas tomadas para superarlas.
22. Sobre la transformación de reservas territoriales a reservas indígenas, podemos señalar el caso de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN) debido a las importantes consecuencias de este cambio de denominación en la protección para los PIACI sobre los territorios que habitan. Se debe tener en claro que este cambio no genera una mayor protección para los PIACI: al contrario, lo que produce es una situación de desprotección y de retroceso en las normas que deberían incorporar los estándares internacionales.
23. Esto debido a que la adecuación normativa implica (i) pérdida de la garantía de integridad del territorio ancestral de los pueblos referidos, la cual es garantizada por el artículo tres del Decreto Supremo 028-2003-AG², Decreto

² “Artículo 3. Garantícese la integridad territorial, ecológica y económica de las tierras comprendidas al interior de la Reserva Territorial del Estado a favor de

Recomendaciones

Consulta previa, libre e informada

1. Revisar la normatividad sectorial que implementa la consulta para ajustarla a los estándares internacionales y fortalecer el rol del Ministerio de Cultura.
2. Incrementar la participación de los pueblos indígenas en la definición de las medidas a consultar. Garantizar que dicha participación tenga un enfoque de género.
3. Modificar la normatividad de consulta previa para ampliar la consulta a proyectos de construcción de infraestructura para la provisión de servicios públicos. También para el otorgamiento de concesiones sobre tierras y territorios indígenas y ancestrales.
4. Devolver a la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta el objeto y las funciones que inicialmente tenía: dar seguimiento a la implementación del derecho a la consulta y proponer las mejoras necesarias en herramientas, instrumentos y marco normativo.

Recomendaciones

Criminalización de la protesta y defensa de derechos humanos

1. Adoptar reformas legislativas que modifiquen la política criminal del Estado en cuanto a la protección del orden interno. Esto con el fin de garantizar el ejercicio libre y legítimo de la protesta social, entendida como un mecanismo de crítica y resistencia frente a la imposición de decisiones que ponen en riesgo los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas y originarios.
2. Detener la privatización de la Policía Nacional por ser una institución pública y de servicio a la ciudadanía peruana. Entre el escepticismo y la expectativa, esperamos que muchas de las reformas urgentes y necesarias al respecto de sus funciones y facultades se hagan realidad en el corto o mediano plazo y en beneficio de la población, en especial la más desprotegida.
3. Respetar y resguardar los cimientos de la identidad cultural de los pueblos indígenas en los procesos de consulta previa, decisión, participación y procesamiento de sus demandas. Ello no debe suponer aumentar las brechas de desigualdad en relación al resto de la sociedad.
4. Incorporar principios de interculturalidad, género y transformación de conflictos en el tratamiento de los conflictos sociales a nivel nacional. Especialmente en aquellos que surgen por la calificación, sin consulta previa, de territorios indígenas y ancestrales como zonas de influencia o de interés nacional minero, petrolero, gasífero, hidroeléctrico, entre otros rubros.

de Creación de la RTKNN; y (ii) eliminaría la prohibición del “otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales”³. Este impedimento sería sustituido por la configuración de una opción para el otorgamiento de nuevos derechos de exploración y explotación — señalada en el artículo 5.c. de la Ley para protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (Ley 28736)—⁴. Ello pone en grave riesgo la vida e integridad de los PIACI.

24. De esta manera se estaría perdiendo la intangibilidad de los territorios, generando el impulso de la colonización en la zona, el ingreso de agentes extraños a los pueblos y la actividad económica (legal e ilegal). Todo esto vulnerando el principio de no regresividad en materia de derechos humanos que señala que, una vez establecido un mínimo de protección en favor de las personas, el Estado no puede modificar la normativa generando una

disminución en el mínimo ya otorgado. Esto constituye una violación de las obligaciones internacionales por parte del Estado peruano en materia de protección a los PIACI.

Derecho a la salud

25. La Comisión pide al Gobierno que proporcione información sobre la adopción del Plan Sectorial de Salud Intercultural (PSSI) y sobre las medidas tomadas para implementar el PSSI y los resultados obtenidos en materia de acceso a servicios de salud y reconocimiento de la medicina tradicional. También informar sobre el proceso participativo llevado a cabo. En ese sentido, la consulta previa de la Política Sectorial de Salud Intercultural fue una de las primeras consultas previas nacionales. Sin embargo, tuvo que transcurrir un año y medio para que esta fuera aprobada por el Gobierno. Para lograrlo, la Defensoría del Pueblo tuvo que interponer una acción judicial y las organizaciones indígenas remitir cartas a la Presidencia de la República. Pese a ello, transcurrido más de un año de dicha aprobación, la implementación de la política es lenta y poco efectiva. Las organizaciones indígenas no perciben voluntad política para su implementación.

los grupos étnicos, en aislamiento voluntario y contacto inicial, Kugapakori, Nahua, Nanti y otros allí presentes” del Decreto Supremo 028-2003-AG.

3 Artículo tres del Decreto Supremo 028-2003-AG.

4 Artículo 5.c. de la Ley para protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Ley 28736.



Los derechos humanos de los pueblos indígenas a la luz del Convenio 169 de la OIT

Consulta previa, libre e informada-

26. Después de siete años de vigencia de la Ley 29785 que regula el derecho a la consulta previa, libre e informada, han quedado fuera del ámbito de la consulta decisiones que han tenido relevancia para el ejercicio de los derechos indígenas. Tales como regulaciones sobre normas que afectan derechos de pueblos indígenas: propiedad y posesión de la tierra, programas de saneamiento físico legal. Pero también han quedado fuera programas sociales que, desde una lógica asistencialista, se brindan a comunidades campesinas y nativas. Estos serían más útiles si se les consultara o por lo menos si tuvieran un mayor nivel de participación indígena en su diseño.
27. Sobre la implementación de los procesos de consulta, una limitación en los casos es que no se logra aminorar la asimetría de información y conocimiento existente entre pueblos indígenas y el Estado, esto con fin de establecer un diálogo más horizontal. El proceso no permite profundizar de manera adecuada en los temas que se consultan, lo que se ve reflejado luego en la dificultad que tienen los pueblos indígenas para identificar los límites de la propuesta y formular mejoras. El problema principal que ven actualmente en ellos es la poca implementación de los acuerdos adoptados en los procesos de consulta.
28. Respecto a los procesos de actividades extractivas, hasta marzo de 2018 se han realizado trece consultas sobre el decreto supremo que aprueba el contrato de lotes petroleros, doce sobre autorizaciones de inicio de operaciones para proyectos mineros (once de exploración y uno de explotación) y uno sobre la concesión definitiva para el proyecto de centrales hidroeléctricas del río Araza (Marcapata, Cusco). Varios de estos procesos de consulta se centran principalmente en los impactos generales de la actividad y no en la medida que se pone en consulta. Esto genera una distorsión en todo el proceso y los acuerdos no llegan a resolverla. En minería, esto es imposible porque no se puede poner condiciones a un acto como el inicio de operaciones, debido a que estos ya han sido establecidos en decisiones anteriores que no se pueden reabrir y que no son materia de consulta, como el otorgamiento de concesiones mineras.
29. Por ello los acuerdos terminan refiriéndose, de manera muy general, a obligaciones que tiene el Estado y el titular del proyecto por mandato legal. En el caso de este último, por lo señalado en sus instrumentos de gestión ambiental aprobados —como entregar copia del estudio de impacto ambiental (EIA), fiscalizar, implementar el monitoreo participativo, darle prioridad a la contratación de personal de las

comunidades siempre que cumpla con los requerimientos de la empresa, etc—. También existen acuerdos que no tienen nada que ver con la medida adoptada. Tal es el caso del traslado de pedidos sobre servicios públicos del Estado. Es decir, la consulta se convierte en una especie de mesa de partes para demandas pendientes de ser atendidas.

Criminalización de la protesta y defensa de los derechos humanos

30. El Estado peruano viene realizando una serie de modificaciones normativas en la ley penal y procesal penal que vulneran derechos fundamentales como la libertad personal, integridad personal y libertad de expresión. Realizando un análisis normativo se identifica que con dichos cambios, bajo el supuesto de *lucha contra la criminalidad organizada*, se aprueban normas que no son más que instrumentos para criminalizar a quienes hacen uso de su derecho a la protesta social para hacer conocer a las autoridades y opinión pública su situación de vulneración. Este escenario altamente crítico intensifica la situación de afectación de derechos de los pueblos indígenas, sus comunidades, dirigentes y organizaciones representativas a nivel nacional.
31. Durante el periodo de gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se elaboraron y emitieron normas destinadas, en primer lugar, a la creación de nuevas modalidades delictivas. Estas se asocian con el ejercicio de la protesta y el endurecimiento de sus penas; y, en segundo lugar, a la intervención de la fuerza pública en escenarios de conflictividad socioambiental y la custodia

de empresas extractivas. En el caso de la emisión de normas que criminalizan el derecho a la protesta social se aprobaron las siguientes: decretos legislativos 1244, 1245, 1267, 1298, 1307 y Ley 30558.

32. Los convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas buscan la protección de intereses corporativos mediante convenios que perjudican a la población. La institucionalidad de este tipo de acciones no hace más que confirmar el avance gradual de las diferentes formas que sirven para la criminalización de la protesta socioambiental. Esta situación apunta a la privatización del orden interno y ello constituye una violación a múltiples derechos (entre ellos la seguridad ciudadana). Con ello se pierde el objetivo y la finalidad de esta institución, que debiera ser proteger de manera autosuficiente a la población sin distinciones, no necesitando más recursos que los públicos.
33. Según la información proporcionada por el Ministerio del Interior (Mininter) en atención a los pedidos de información pública que se le hiciera a esta institución⁵, se suscribieron 145 convenios de servicio policial extraordinario entre la Policía Nacional del Perú y empresas extractivas (del sector minero e hidrocarburos). Esto ocurrió entre los años 1995 y 2018. Los departamentos con mayor cantidad de convenios de servicio policial extraordinario son Arequipa (21), Cusco (17), Cajamarca (13), Áncash (9) y Apurímac (7).

5 Solicitudes realizadas e información suministrada a EarthRights International Perú, Instituto de Defensa Legal y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Recomendaciones

Mujeres indígenas

1. Promover la inclusión de las mujeres como comuneras calificadas en los padrones y estatutos comunales, así como su participación en la toma de decisiones sobre sus derechos, en especial en los procesos de consulta previa.
2. Crear programas y mecanismos efectivos para garantizar el derecho a la educación, en especial el acceso a la educación secundaria y superior, así como a condiciones laborales y económicas dignas e igualitarias.
3. Adecuar el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia de Género a la realidad de los pueblos indígenas, incorporando el enfoque intercultural.

Recomendaciones

Pueblos indígenas en situación de aislamiento

1. Modificar la Ley 28736 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 008-2007-MIMDES. Esto con el objeto de que las reservas territoriales categorizadas como reservas indígenas cuenten con una protección integral y sin excepciones a su intangibilidad territorial.
2. Realizar las acciones pertinentes para identificar la fuente de contaminación por mercurio que está afectando al pueblo nahua y tomar medidas efectivas para garantizar sus derechos fundamentales.
3. Realizar las medidas administrativas y judiciales necesarias para garantizar los derechos de los Piaci que habitan la Reserva Territorial Indígena Kugapakori, Nahua, Nanti y otros.

34. Otra de las acciones del Estado de seria preocupación son los estados de emergencia “preventivos”, como reconoció el anterior viceministro de Gobernanza Territorial, Javier Fernández-Concha. El Estado tiene como estrategia decretar estados de emergencia para responder a la conflictividad social, en vez de apostar por mecanismos de diálogo adecuados y transparentes⁶. Siguiendo esa lógica, en 2017 y lo que va de 2018 (hasta junio) se han declarado o prorrogado 20 estados de emergencia en Perú por supuestas causas de conflictividad social.
35. Los contextos de protesta socioambiental han puesto en evidencia la criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos. Durante el año 2017, lideresas y líderes defensores de derechos humanos fueron procesados en todo el país por la justicia penal y administrativa. Principalmente fue por razones vinculadas a sus labores de representatividad en su comunidad de origen. Tenemos casos como el de Walter Aduviri Calisaya y otros 17 líderes indígenas; Óscar Mollohuanca Cruz, Herbert Huamán Llave y Sergio Huamaní Hilario; y los activistas extranjeros Jennifer Moore y John Dougherty, como los ejemplos más visibles.

Salud ambiental e intercultural

36. El Estado tiene la obligación de asumir un enfoque que integre salud ambiental y humana, pues todo impacto en el ambiente repercute en la salud de las personas. Por ello la Defensoría del Pueblo señaló que existen nuevas causas de enfermedad y muerte vinculadas a la contaminación de ríos y fuentes de agua en la Amazonía peruana⁷.
37. En cuanto a la atención en salud de los pueblos indígenas, el Ministerio de Salud (Minsa) señaló que existen serias deficiencias “en la oportunidad, calidad técnica y humana y efectividad⁸”. Muchas personas indígenas que han visto su salud afectada por metales tóxicos no cuentan con establecimientos médicos cercanos, especializados o abastecidos de medicamentos, insumos y equipamiento para una atención adecuada. Esto ha sido confirmado por estudios especializados particulares que no han sido tomados en cuenta por el sistema nacional de salud.
38. Los pasivos ambientales de antiguas y actuales operaciones mineras e hidrocarburíferas son fuente central de contaminación para la salud. Las fuentes de agua de muchas comunidades y

6 García Delgado, Francesca (7 de abril de 2017). “La violación del orden jurídico tiene que tener consecuencias”. Entrevista con Javier Fernández-Concha Stucker. El Comercio. Consultada el 2/12/17. Disponible en: <https://elcomercio.pe/peru/violacion-orden-juridico-consecuencias-412919>

7 Perú. Defensoría del Pueblo. La Defensa del derecho de los pueblos Indígenas amazónicos de una salud intercultural. Informe Defensorial No. 169, 2015 Conclusión 11, p.127.

8 Perú. MINSA. Información sobre Salud de los Pueblos Indígenas. https://www.minsa.gob.pe/porta/web/06prevencion/prevencion_2.asp?sub5=9 (acceso el 21 de agosto de 2017).



Foto: Consultape / Julio Reaño

poblaciones se encuentran seriamente afectadas pues sus efluentes han sido canalizados sin el debido tratamiento. El Estado peruano ha reconocido el derecho al agua limpia y potable como derecho constitucional; sin embargo, no ha realizado acciones concretas que garanticen agua de calidad para las comunidades afectadas por metales tóxicos ni ha priorizado su utilización. Así, actualmente muchas comunidades afectadas por metales tóxicos no reciben atención integral especializada ni cuentan con agua apta para el consumo humano.

39. Entre los principales casos que podemos señalar está el caso de Chiriaco, donde el 2016 se produjo la fuga de tres mil barriles de petróleo. Este hecho generó daño ambiental en el río Chiriaco y afectó la vida y salud de decenas de comunidades nativas del pueblo Awajún. Entre los principales afectados estuvieron niños y niñas que fueron negligentemente

contratados para realizar labores de limpieza. Posteriormente se identificó a 243 personas expuestas a petróleo sin protección.

40. Otro caso es el de Cuninico, localidad integrada por miembros del pueblo indígena Kukama, en donde el 2014 hubo un derrame de casi tres mil barriles de petróleo. De la misma manera, las evaluaciones realizadas concluyeron que hubo inminente riesgo a la salud como resultado de la exposición a dichas sustancias. Finalmente, el caso emblemático de las cuatro cuencas del río Pastaza, Marañón, Tigre y Corrientes expuestas a sustancias tóxicas producto de diversos derrames por más de 40 años de explotación hidrocarburífera. Este suceso ratifica la inminente violación a los derechos de salud ambiental de los pueblos indígenas, específicamente en este caso los pueblos Quechua, Achuar, Urarina, Kichwa y Kukama.

Recomendaciones

Salud ambiental e intercultural

1. Adoptar e implementar una política nacional de salud ambiental y humana que permita la atención de la población indígena expuesta o con presencia de metales pesados en sus organismos.
2. Implementar la Política Sectorial de Salud Intercultural aprobada con participación activa de los pueblos indígenas.
3. Implementar las recomendaciones del estudio técnico independiente del ex Lote 1AB, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por encargo del Ministerio de Energía y Minas.

41. Respecto al derecho a la educación intercultural bilingüe (EIB), una de las principales afectaciones es la reducción del presupuesto estatal destinado al Programa de Educación Intercultural Bilingüe. Los recursos disminuyeron en más del 50% para el presente año, lo que ha tenido impacto en diversos rubros de la EIB. Ciertamente, el presupuesto pasó de S/ 73 272 638 asignados en 2017 para el acompañamiento pedagógico a instituciones educativas, a S/ 12 573 762 en 2018. En el mismo sentido, la inversión para formación de docentes en educación inicial de la EIB se redujo de S/ 4 507 978 a S/ 2 123 765. Como señaló la Defensoría del Pueblo, esta situación refleja el inicio de un debilitamiento en la implementación de la política pública educativa para los pueblos indígenas, cuyos avances fueron significativos en los últimos años.

Derecho a la administración de justicia intercultural

42. En relación a este derecho, no se ha promulgado hasta el momento la ley sobre coordinación de justicia intercultural. En el año 2016 se presentó un proyecto de ley que propone desarrollar el referido artículo, estableciendo los principios, las políticas, los criterios y las reglas para la coordinación de la jurisdicción especial con la jurisdicción ordinaria⁹. No obstante, el Congreso de la República aún no debate sobre esta propuesta legislativa. Esta situación repercute en que los operadores de justicia desconocen el contenido del derecho a la identidad en el caso de miembros de pueblos indígenas.

⁹ Congreso de la República. Proyecto de Ley 00773/2016-CR. Lima, 14 de diciembre, 2016. Disponible en: <<https://goo.gl/MYQq6D>>.

Es el caso de Walter Aduviri, líder indígena aimara, quien en 2017 fue condenado a siete años de pena privativa de libertad por delito de disturbios ante la autorización de un proyecto minero en Puno. Esto fue resuelto por la Corte Superior de Justicia de Puno el 18 de julio de 2017. La sentencia señala que la instrucción superior determina la identidad étnica de una persona.

Participación política

43. Con respecto al derecho a la participación política de los pueblos indígenas, las cifras demuestran que esta aumentó, pero sigue siendo muy escasa. El Jurado Nacional de Elecciones ha señalado que uno de los mayores problemas para acceder a las cuotas es que, si bien el principal criterio es la autoidentificación (que la persona se reconozca y se asuma indígena), el requisito de que esta autoidentificación sea refrendada por el jefe o representante de la comunidad o ante el juez de paz de la circunscripción ha generado trabas para acceder al derecho.

44. Esto debido a que, para la probanza o acreditación de la denominada cuota de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios, el Estado peruano aún no ha desarrollado los instrumentos idóneos que faciliten la identificación de ciudadanos y ciudadanas que invoquen la condición de indígena. Por ello, en la actualidad no se cuenta con un padrón electoral que contenga dicha información. Además, la autoidentificación indígena no se sustenta siempre con un dato objetivo contenido en el Documento Nacional de Identidad (DNI) —como el sexo o edad—, sino que su asunción es subjetiva.

Recomendaciones

Derecho a la educación

1. Fortalecer la protección del derecho a la educación garantizando su accesibilidad, disponibilidad, calidad y adaptabilidad de manera oportuna.
2. Revertir la reducción del presupuesto para el Programa de Educación Intercultural Bilingüe

(EIB) e incrementarlo gradualmente. Estos recursos disminuyeron en más del 50%.

3. Reducir el analfabetismo en las poblaciones de 55 pueblos indígenas organizados en más de diez mil comunidades campesinas y nativas.

Recomendaciones

Administración de justicia intercultural

1. Fortalecer la protección del derecho de acceso a la justicia de los pueblos indígenas. Incrementar el número de intérpretes y defensores públicos con dominio de lenguas indígenas u originarias, así como crear un registro de operadores de justicia con dominio de las mismas.
2. Promover convocatorias de defensores públicos con dominio de lenguas distintas al español y al quechua en las regiones que sean pertinentes.
3. Establecer programas de capacitación dirigidos a los operadores de justicia para la aplicación de un enfoque intercultural en los procesos judiciales, con especial énfasis en las regiones con mayor presencia de población indígena.

Participación política

1. Creación del distrito electoral indígena para asegurar la representación política de los pueblos indígenas u originarios en el parlamento de la república, los gobiernos regionales y locales.

45. Otro punto crítico es el abandono de las formas tradicionales de organización para participar en política electoral, donde se exige a los pueblos indígenas que se incorporen a los partidos políticos, y los pueblos indígenas han aceptado estas condiciones. Esta asimilación que desde una perspectiva no indígena parece algo obvio, es sin embargo una opción controversial, debido a que los partidos políticos no son una forma de organización propia de los pueblos indígenas peruanos. Además, se debe tomar en cuenta que la estructura de los partidos políticos peruanos se encuentra en una crisis de credibilidad.

Foto: Consultape / Julio Reaño

Preguntas:

1. ¿Cuál es la situación respecto a la identificación de pueblos indígenas, rondas campesinas y comunidades campesinas y nativas?, ¿Existe un registro de cifras oficiales y actualizadas sobre cuáles son y dónde están los pueblos indígenas, comunidades y rondas campesinas en el Perú?
2. A siete años de iniciado el proceso de implementación del derecho a la consulta previa por el Estado peruano, ¿existe un balance sobre los avances, problemas y desafíos en materia de consulta previa? ¿Qué se debe mejorar?



Foto: Miguel Córdova Ramírez

