

Examen Periódico Universal (2022)

Informe sombra al presentado por el Estado de Perú

Elaborado por la Coalición de organizaciones Kichwa, Shipibo Konibo, Kakataibo y de la sociedad civil para el EPU- Perú

Esta Coalición es integrada por:

Instituto de Defensa Legal (IDL)

Forest Peoples Programme (FPP)¹

Federación de Pueblos Indígenas Kechua Chazuta Amazonas (FEPIKECHA)

Federación Nativa de Comunidades Kakataibo (FENACOKA)

Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Afluentes (FECONAU)

Federación de Pueblos Indígenas Kichwas del Bajo Huallaga San Martín (FEPIKBHSAM)

Consejo Étnico de los Pueblos Kichwa de la Amazonia (CEPKA)²

La coalición articula acciones por la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en especial de naturaleza territorial y ambiental, así como los derechos humanos en general. Ejercen la representación política de comunidades y organizaciones indígenas de la Amazonía peruana. Realizan acciones de litigio estratégico, incidencia y fortalecimiento comunitario con miras a promover la autonomía de los pueblos y transformaciones sociales concretas en favor de los pueblos indígenas amazónicos y la protección del medio ambiente.

¹ Por parte del IDL, participaron en la elaboración del informe Álvaro Másquez Salvador, Sebastián Delgado Céspedes, Jacopo Tosi y Maritza Quispe Mamani, con la colaboración de Mattia Comoglio y Michela Locci. Por parte de FPP, Matías Pérez Ojeda del Arco, Angela Mera Mejía, Karinna Fernández y Tom Younger.

² Los representantes de las federaciones indígenas participaron vía llamadas telefónicas y validaron este informe. Por CEPKA, Isidro Sangama; por FEPIKBHSAM, Samuel Pinedo; por FEPIKECHA, Wilger Apagueño; por FECONAU, Graciela Reategui; y por FENACOKA, Herlin Odicio. Este informe se nutre de las fuertes alianzas de acompañamiento por años de parte del IDL y FPP a los casos de vulneración de derechos a las bases comunitarias de estas federaciones indígenas.

I. Introducción

Problema estructural: un Estado ausente y perpetrador de violaciones a derechos humanos en la Amazonía

1. Existe un ostracismo institucional por parte del Estado de Perú, que genera desprotección a los pueblos indígenas al posponer sus necesidades. El contexto amazónico realza la precariedad de los sistemas estatales de control, así como la corrupción enquistada ante la ausencia de instituciones que logren mitigar efectivamente las problemáticas concernientes a pueblos indígenas.
2. Se trata de un Estado que, en su respuesta fragmentada, da cuenta de su racismo estructural, abdicando de su deber de proteger las necesidades de los grupos sociales vulnerabilizados. Las soluciones aisladas y sin enfoque intersectorial entre las instituciones son insuficientes, pues no implican los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. De este modo, la fragmentación perpetúa la impunidad de los responsables y la aquiescencia estatal frente a la consolidación de la violencia.
3. La ausencia estatal amplía las brechas de desigualdades en la Amazonía indígena. En el caso de las mujeres, el despojo del bosque y los medios de vida tradicionales tienen un impacto diferenciado.
4. Existe evidencia de que las actividades extractivas y el ingreso intempestivo de economías monetarias (legales e ilegales) agravan condiciones de vulnerabilidad en niñas y mujeres; se acrecientan las posibilidades de violencia. La imposición de estas actividades configura las condiciones para el desplazamiento de los 'jefes de familia'. Esta situación, en muchos casos, deviene en abandono familiar. Asimismo, la inserción de trabajadores foráneos está relacionada con el acoso y embarazos no deseados³.

El Estado peruano no cumplió las recomendaciones 111.116, 111.106, 111.81 y 111.157 del 2017.

El impacto de la pandemia de COVID-19 en la Amazonía indígena

5. Las crisis golpean con más fuerza a quienes mayor desigualdad sufren. Los pueblos indígenas, ciertamente, conforman uno de los colectivos más golpeados y de mayor

³ Belaunde, L. (2011). *La mujer indígena en la colonización amazónica: ruptura de la masculinidad, tránsitos y nuevos espacios políticos*. En: *Mujer Rural: Cambios y Persistencias en América Latina*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales, pp. 181-206.

vulnerabilidad, tanto en lo social, económico o epidemiológico⁴. Las respuestas iniciales del Estado resultaron erráticas, al carecer de infraestructuras o personal suficientes fuera de las grandes áreas urbanas. Con el paso de los meses, la estrategia de intervención falló por ser excesivamente biomedicalizante⁵ y sin enfoque intercultural. Este problema afectó a la población indígena que vivía en áreas urbanas y zonas de frontera.

6. La ausencia del Estado se expresó también en sus capacidades de control y seguridad. Este problema impactó a los órganos del sistema de justicia, así como a los mecanismos administrativos de fiscalización a cargo del Poder Ejecutivo. Desde el confinamiento, se ha producido un avance sin precedentes de las economías ilegales, incrementándose la violencia contra las comunidades rurales e indígenas.
7. Según IDL y Proética, “entre abril de 2020 y abril de 2022, 22 personas defensoras fueron asesinadas o desaparecidas en contextos de defensa de sus derechos. Diez fueron asesinadas durante el 2020, siete en el 2021 y cinco en lo que va del 2022. Del total, veinte incidentes ocurrieron en la Amazonía, sobre todo en el cinturón de la selva central, mientras que diecinueve víctimas eran indígenas”⁶.
8. La justicia peruana frenó repentinamente y puso a prueba la fragilidad de su institucionalidad y descrédito. El déficit de acceso a la justicia cobró más fuerza cuando impuso un sistema de medios virtuales para tramitar procesos judiciales pues solo 28% de los hogares tendrían acceso a Internet a nivel nacional⁷. La brecha digital se agudiza cuando se hace la comparación entre zonas urbanas y rurales: mientras que el 35.66% del total de hogares urbanos tienen acceso, solo el 1.67% de hogares rurales⁸. Durante la pandemia, no se priorizó el trámite de procesos vinculados a conflictos territoriales de pueblos indígenas, postergándose atención a violaciones de derechos humanos.

⁴ Másquez, A. (2020). *Los pueblos indígenas frente a la COVID-19: sus vulnerabilidades y demandas*. Lima: Polemos. En: <https://polemos.pe/los-pueblos-indigenas-frente-a-la-covid-19-sus-vulnerabilidades-y-demandas/>

⁵ Es decir, el Estado solo tomaba como solución a los problemas de salud que las comunidades indígenas se acerquen a los establecimientos de salud, los cuales se encuentran a largas distancias de sus lugares de origen. Además, carecían de un enfoque intercultural hacia sus prácticas y saberes medicinales.

⁶ Instituto de Defensa Legal y Proética (2022). *Mecanismo en emergencia. Balance del primer año de funcionamiento del “Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos” en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana*. En: https://drive.google.com/file/d/1LUd8COK7AvKulm_9ggrrQTUmCqfG_iYd/view

⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). *Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017*. En: <http://censo2017.inei.gob.pe/>

⁸ Carrasco, A. (2020). *Una transformación latente y otra pendiente: el Poder Judicial frente al COVID-19*. En: https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/una-transformacion-latente-y-otra-pendiente-el-poder-judicial-frente-al-covid19/#_ftn11

El Estado peruano no cumplió las recomendaciones 111.157, 111.161, 111.165, 111.167, 111.173, y 111.81 del 2017.

II. Presiones y amenazas sobre los territorios de pueblos indígenas amazónicos

Acceso al reconocimiento y titulación de territorios indígenas

9. La inseguridad jurídica de los territorios indígenas continúa siendo un aliciente estructural a los ciclos de violencia sistemática hacia las comunidades y sus medios de vida. Esta inseguridad es alimentada por la lentitud, incapacidad e ineficacia de los proyectos estatales de saneamiento de la propiedad rural. Estos no garantizan el respeto pleno de los derechos indígenas sobre sus territorios. A la fecha, el Estado no ha titulado aún los territorios de 626 comunidades indígenas amazónicas.
10. De nueve proyectos con la meta de titular a 719 comunidades en la década del 2010 al 2020, solo se avanzó un 20%: 147 comunidades tituladas e inscritas en Registros Públicos⁹. Esta problemática fue advertida por Naciones Unidas en 2020¹⁰, que destacó este sistema burocrático, lento y tedioso proceso de titulación de tierras como causa fundamental relacionada a los conflictos sociales. Además, la CEACR¹¹/OIT¹² ha instado también al Estado peruano¹³ a que dé cuenta de medidas necesarias para implementar procesos de identificación, demarcación y regularización de las tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas.
11. Otro pendiente es la rectificación de linderos de comunidades con títulos antiguos, a través de procesos de georreferenciación¹⁴. Esta meta no es considerada en los proyectos de titulación; sin embargo, el no tener linderos plenamente identificados, rectificados y legitimados constituye una de las principales fuentes de amenaza a las comunidades y sus medios de vida.

⁹ Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). *Análisis del funcionamiento de los fondos climáticos y otras fuentes para el saneamiento físico y legal de las comunidades nativas en el Perú 2011-2020*. En: <https://dar.org.pe/dar-presento-estudio-sobre-la-situacion-de-la-titulacion-de-tierras-de-comunidades-nativas-financiado-con-fondos-de-cooperacion-internacional-y-publicos-2/>

¹⁰ En: <https://www.ohchr.org/es/2020/01/end-mission-statement-michel-forst-united-nations-special-rapporteur-situation-human-rights>

¹¹ Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

¹² Organización Internacional del Trabajo.

¹³ En: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4120470,102805

¹⁴ Linderos de comunidades son los límites de los territorios comunales debidamente acetados y legitimados a través de acuerdos de colindancia formales e informales, y su importancia radica en que linderos bien definidos generan una mayor seguridad sobre la tenencia de la tierra. Ver: <https://www.servindi.org/actualidad-informe-especial/25/03/2021/elecciones2021-que-se-avanzo-en-titulacion-y-que-se-espera>

El Estado peruano no cumplió las recomendaciones 111.155; 111.162; 111.164 y 111.171 del 2017.

Mecanismos transitorios de protección a territorios indígenas no titulados

12. A pesar lo establecido en el derecho internacional, autoridades estatales continúan otorgando derechos a terceros sobre territorios indígenas: concesiones forestales, constancias de posesión, concesiones petroleras, servidumbres de paso, etc. Como una de varias soluciones, la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) anunció en 2020 un *Proyecto de decreto supremo de anotaciones preventivas en los Registros Públicos*¹⁵, a fin de brindar al menos protección formal a territorios no titulados de comunidades mientras tienen sus procesos de titulación pendientes. Pese a la incidencia de las organizaciones indígenas al Estado¹⁶, este proyecto normativo sigue sin promulgarse.

El Estado peruano no cumplió las recomendaciones 111.170 y 111.171 del 2017.

Ausencia de herramientas para la protección efectiva de territorios indígenas titulados

13. Tampoco se garantiza efectivamente la protección territorial de comunidades nativas ya tituladas. Los casos de las comunidades Flor de Ucayali (de la Federación de Comunidades Nativas de Ucayali, FECONAU) y Sinchi Roca I (de la Federación Nativa de Comunidades Kakataibo, FENACOKA) ejemplifican esta problemática.

14. Flor de Ucayali tiene un título de propiedad formal sobre su territorio desde 1987 y una ampliación desde 1996, haciendo un total de 21,290 hectáreas inscritas en Registros Públicos. Pese a la protección jurídica de su territorio, viven permanentemente en alto riesgo por amenazas físicas y territoriales a causa del narcotráfico¹⁷. El Estado sigue sin abordar las causas estructurales de las amenazas y responde únicamente de manera punitiva, con intervenciones militares potencialmente contraproducentes al generar represalias contra comuneros¹⁸.

¹⁵ Ver entrevista a ex directora de la DIGESPACR <https://www.actualidadambiental.pe/entrevista-buscan-declarar-de-interes-nacional-la-titulacion-de-comunidades-nativas/> El Proyecto de Decreto Supremo de anotación preventiva busca modificar el literal a) del artículo 5 del Decreto Supremo N° 003-79-AA que aprueba el Reglamento del Decreto Ley N.° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.

¹⁶ Ver <https://dar.org.pe/representantes-de-seis-ministerios-participaron-en-la-mesa-de-trabajo-sobre-defensores-con-aidesepe-y-orau-en-ucayali/> y <https://www.forestpeoples.org/en/news/2021/peruvian-communities-meet-congress-people>

¹⁷ En: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/18/09/2020/comunidad-shipiba-denuncia-amenazas-de-narcotraficantes-y-taladores>

¹⁸ En: <https://elcomercio.pe/peru/narcotrafico-en-ucayali-comunidad-shipibo-konibo-vive-amenazada-por-las-mafias-que-depredan-sus-bosques-deforestacion-vraem-droga-cocaina-pnp-ministerio-publico-comunidades-indigenas-del-peru-noticia/>

15. Por otro lado, Sinchi Roca I tiene un título de propiedad desde 1976 y una ampliación desde 1986, con un total de 30,827 hectáreas. Pese a su titulación, en 2021 fue asesinado el monitor territorial Herasmo García y se han registrado elevados índices de deforestación asociados al narcotráfico y la tala ilegal¹⁹2021.

Ausencia de mecanismos de resolución de conflictos en el saneamiento de la propiedad rural indígena que permitan restituir territorios usurpados

16. No hay avances en el diseño y consulta de mecanismos que permitan la restitución de territorios indígenas. Como ejemplo, la comunidad Santa Clara de Uchunya fue despojada de 7 mil hectáreas de su territorio ancestral por un esquema que combinó la falta de seguridad jurídica territorial, el tráfico de tierras e impunidad, involucrando al Gobierno Regional de Ucayali (GOREU), Registros Públicos y la empresa palmicultora Plantaciones de Pucallpa (hoy Ocho Sur P).

17. No existe una guía oficial de mecanismos de resolución de conflictos que faciliten los procesos de titulación. Precisamente, al encontrar superposiciones de campo o gabinete entre territorios indígenas y otros derechos otorgados por el Estado, los procesos terminan entrampándose en un espiral burocrático y las amenazas continúan. Urgen lineamientos oficiales ágiles que permitan coadyuvar a la resolución de conflictos en la titulación de territorios indígenas, con carácter vinculante, multinivel y multisectorial. Estos mecanismos ya han sido exhortados por la CEACR/OIT²².

El Estado peruano no cumplió n las recomendaciones 111.170 y 111.171 del 2017.

III. Violencia y otras formas de violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas amazónicos

Por economías de origen aparentemente lícito

- Agroindustria

18. La región de Ucayali es la más afectada en la Amazonía por la expansión agresiva de actividades agroindustriales de palma aceitera. Destaca el caso del Grupo Ocho Sur, propietarios de dos megaplantaciones denominadas Tibecocha (aprox. 7 mil hectáreas) y Zanja Seca (aprox. 5 mil hectáreas). El sector ha sido objeto de denuncias

¹⁹En:<https://ibcperu.org/ucayal-dramatico-aumento-en-las-presiones-sobre-territorios-de-las-comunidadeskakataibo-revela-estudio-de-deforestacion-elaborado-por-ibc/>

²⁰En:<https://es.mongabay.com/2021/03/peru-pistasaterriaje-clandestinas-cultivos-ilegales-comunidades-nativas/>

²¹ En: <https://larepublica.pe/domingo/2021/09/05/los-kakataibo-un-puebloacechado-por-el-narcotrafico/>

²²En:https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4120470,102805

por violaciones a derechos territoriales de los pueblos indígenas, delitos e infracciones ambientales, corrupción y lavado de activos.

19. El caso de Santa Clara de Uchunya es el más emblemático sobre la forma de operar de la agroindustria. Entre 2008 y 2009, el GOREU seccionó una porción de su territorio ancestral en 222 predios individuales a favor de traficantes de tierras, que luego los vendieron simultáneamente a la empresa Plantaciones de Pucallpa (hoy Ocho Sur P.). Además del despojo, la empresa deforestó 6824.39 hectáreas de bosques primarios (99,69% del total) y construyó carreteras en su interior. La empresa no cuenta hasta hoy con un instrumento de gestión ambiental que garantice la viabilidad de sus operaciones. Es decir, llevan operando más de ocho años en la absoluta ilegalidad.

- Sector forestal

20. Los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI) de la región de Loreto son constantemente amenazados por el Gobierno Regional de Loreto (GOREL), el cual otorgó 47 concesiones forestales sobre las reservas indígenas solicitadas a su favor (que legalmente constituyen sus territorios). De estas, 43 fueron otorgadas en la reserva indígena Yavarí Mirim y cuatro en la reserva indígena Yavarí Tapiche.

21. La legislación forestal prohíbe el otorgamiento de concesiones forestales en áreas en trámite para el establecimiento de reservas indígenas para PIACI, a fin de proteger su vida e integridad. La prohibición de otorgarlas es absoluta y no admite excepciones²³. A pesar de ello, la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre (GERFOR) del GOREL ha seguido otorgando concesiones forestales en estos territorios.

22. Pese a las acciones judiciales presentadas para exigir su nulidad, el GOREL no ha anulado las concesiones forestales ilegales. Esta falta de respuesta demuestra el grado de desprotección y vulnerabilidad en la que se encuentran los PIACI.

- Conservación ambiental excluyente y mercados de bonos de carbono

23. En la región San Martín, el pueblo Kichwa resiste a un modelo de conservación excluyente que lo ha despojado de su territorio ancestral al crearse el Parque Nacional Cordillera Azul (PNCAZ) y el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera (ACR-CE). Ninguno fue creado a través de un proceso de consulta para obtener consentimiento previo, libre e informado.

²³ Su aplicación es de efecto inmediato y sigue lo establecido por el artículo 60 del Decreto Supremo N.º 021-2015-MINAGRI. Esta disposición es de cumplimiento obligatorio para el gobierno nacional y los regionales.

24. Desde el 2008, el PNCAZ ejecuta un Proyecto de Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) que comercializa créditos de carbono en mercados nacionales e internacionales. Este es implementado por la ONG Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA), que administra el Parque. A la fecha, no ha habido rendición de cuentas públicas de 30 millones de créditos de carbono comercializados entre 2008 y 2022, por un valor de 80 millones de dólares aproximadamente. Se ha negado el acceso al pueblo kichwa a participar plena y efectivamente de los beneficios que generan sus bosques y no existe transparencia. El Ministerio del Ambiente (MINAM) no maneja un sistema oficial de compradores de carbono y no ejecuta salvaguardas sociales REDD+, por lo cual los kichwa se ven obligados a recurrir al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información²⁴.

- Impactos diferenciados por género

25. El *boom* extractivo en territorios indígenas, cuyas industrias operan sin su consentimiento, potencializa dinámicas de dominación intracomunitarias al generar una mayor dependencia de las mujeres hacia los hombres por razones salariales. Los impactos del despojo son diferenciados, agravándose el riesgo de las mujeres de ser víctimas de violencia por agentes estatales y no estatales²⁵, incluida violencia sexual. Asimismo, el despojo impide la realización de la vida cultural y espiritual que los pueblos indígenas mantienen ancestralmente²⁶.

El Estado peruano no cumplió las recomendaciones 111.131, 111.124, 111.111 y 111.168 del 2017.

Por economías de origen ilegal

26. Según cifras del El Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú²⁷, entre 2017 y 2022, se registraron 26 casos de

²⁴ En: <http://aidesep.org.pe/noticias/pronunciamento-respaldamos-al-pueblo-kichwa-y-rechazamos-la-conservacion-excluyente-y-el>

²⁵ Justo, M. (2020). *Violencia contra las mujeres y justicia de las mujeres en la Amazonía*. Foro: Revista de Derecho, pp. 86-102.

²⁶ Con economías basadas en el despojo hacemos referencia tanto a dinámicas económicas legales e ilegales que imponen el control de la tierra por parte de agentes externos. Estas dinámicas económicas cambian las formas en las que se sostienen los medios de vida. Tanto en proyectos extractivos legales como ilegales, el ingreso de cuadrillas de hombres como fuerza laboral configura condiciones de vulnerabilidad a la libertad sexual de las mujeres. Además, en muchos casos se amplía la brecha económica entre hombres y mujeres: la mayor parte de la fuerza laboral que accede a pago monetario y mejor remunerado son hombres, lo cual, aunado al despojo de medios de vida tradicionales, acentúa las relaciones de dependencia de las mujeres hacia los hombres.

²⁷ Documento no publicado.

asesinatos y lesiones contra defensores indígenas en la Amazonía, relacionados con el avance de economías ilegales.

27. Un ejemplo específico es el tráfico de tierras, que sigue un esquema específico como se mencionó en el caso de Santa Clara de Uchunya²⁸. Esto ha convertido a Ucayali en una de las regiones más violentas y con más pérdida de bosques del Perú. Asimismo, las actividades ilegales se han desarrollado, en muchos casos, gracias a la complicidad de funcionarios públicos regionales encargados de los procesos de titulación y otorgamiento de derechos a terceros.
28. Parte de esas tierras han sido deforestadas para sembrar hoja de coca destinada al narcotráfico, como en la comunidad Unipacuyacu (Huánuco). Ahí el MIDAGRI identificó cuatro sectores de tráfico ilícito de drogas y tres pistas de aterrizaje clandestinas.²⁹ Como resultado, la comunidad sufrió el asesinato de su jefe, Arbildo Meléndez, en abril de 2020.
29. Al 2020, acorde con la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), de las 9989 hectáreas de superficie sembrada con hoja de coca en el territorio nacional, 6475 se encuentran en territorios indígenas.³⁰

El Estado peruano no cumplió con las recomendaciones 111.67, 111.69, 111.70, 111.71, 111.72, 111.73, 111.74, 111.157, 111.170, 111.171 del 2017.

Implementación de las políticas en materia de protección a defensores indígenas

30. Si bien el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (PNDH), el Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras (MI) y el Protocolo de Actuación Fiscal (PAF)³¹ representan avances en la materia, aún no se aplican efectivamente medidas de prevención o protección en la práctica. Para su implementación efectiva, el PAF requiere la reorganización del Ministerio Público, que actúa de forma fragmentada y sin enfoque territorial. Las fiscalías especializadas desarticuladamente y carecen de suficientes capacidades operativas. La función de prevención fiscal no es ejercida en ningún caso. Este problema incluye a la Policía Nacional.

²⁸ En: <https://ojo-publico.com/1284/el-esquema-que-encubrio-el-trafico-de-tierras-en-la-amazonia>

²⁹ En: <https://ibcperu.org/violencia-y-deforestacion-en-la-amazonia-peruana-por-luis-hallazi-del-instituto-del-bien-comun/>

³⁰ DEVIDA (2021). *Monitoreo de la superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción, en territorios de pueblos indígenas. Reporte de superficie cultivada N° 006-2021*. Lima: DEVIDA.

³¹ El Protocolo de Actuación Fiscal para la Prevención e Investigación de los Delitos en Agravio de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos.

31. Según IDL y Proética, el MI no se ha convertido en una herramienta preventiva, pues las escasas medidas adoptadas por algunos ministerios no han generado resultados concretos. Añaden que existe una severa deficiencia en la articulación, como lo demuestra el hecho de que solo el MINJUSDH haya participado en las 24 reuniones de trabajo del MI entre abril de 2021 y abril de 2022, mientras que el MIDAGRI y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) -directamente involucradas con los problemas estructurales- a menos del 20 %. Por su parte, el Ministerio del Interior (MININTER), el Ministerio de Cultura (MINCUL) y el MINAM, participaron en menos del 70 %.
32. Según IDL y Proética, el MI tampoco ha logrado brindar protección efectiva a defensores indígenas en riesgo. Hasta abril de 2022, se presentaron 24 solicitudes de protección, de las cuales 23 continúan en trámite. Una culminó con una decisión de archivo y ninguna cuenta un plan de actuación policial. En consecuencia, en ningún caso se cumplió con los plazos señalados por la norma y tampoco con el procedimiento regular. La evidencia comprueba que el mayor ‘cuello de botella’ reside en la desidia y falta de involucramiento del MININTER, que no aprueba aún un protocolo para elaborar planes de actuación o designar presupuesto a las intervenciones policiales en campo, a pesar de que así lo exige el MI.

IV. Barreras de acceso a la justicia de los pueblos indígenas amazónicos

Impunidad judicial y fiscal

Graves retrocesos en el reconocimiento de los derechos indígenas en el Tribunal Constitucional

33. Persiste la falta de acceso a la justicia por parte de los pueblos indígenas. Además de las barreras geográficas, lingüísticas o culturales que limitan la operatividad del sistema de justicia en estos casos, se han experimentado graves retrocesos en el reconocimiento e implementación de los derechos indígenas.
34. A lo largo del 2022, el Tribunal Constitucional (TC) ha dictado al menos cuatro sentencias que menoscaban derechos humanos interna e internacionalmente reconocidos a favor de pueblos indígenas. Tales son los casos de la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú (FENAP), Santa Clara de Uchunya, las comunidades campesinas de Chila Chambila y Chila Pucara, y el corredor vial Apurímac-Cusco.
35. En el primer caso³², dos magistrados del TC -Ernesto Blume y José Luis Sardón- negaron el derecho fundamental de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e

³² Ver: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/01171-2019-AA.pdf>

informada, en el contexto del otorgamiento de una concesión petrolera sobre el territorio del pueblo achuar.

36. En el segundo caso³³, el TC negó el derecho fundamental de la comunidad a la restitución de su territorio arrebatado por la empresa Plantaciones de Pucallpa (hoy Ocho Sur P.). A pesar de que el TC reconoce formalmente sus derechos territoriales, lo hace retóricamente sin brindarles una solución jurídica para garantizar su cumplimiento en la realidad. Más de seis años después del proceso, el TC no se pronunció sobre la constitucionalidad de la forma en que la empresa acaparó tierras. Similar situación ocurrió con la violación del derecho a un medio ambiente sano, por la destrucción de alrededor de 7 mil hectáreas de sus bosques: el TC, a pesar de reconocer que existen indicios de daños ambientales considerables en la zona, declinó emitir un pronunciamiento.
37. En el tercer caso³⁴, el TC negó nuevamente el derecho de las comunidades quechuas y aimaras a la consulta previa, en el contexto del otorgamiento de concesiones mineras sobre territorios indígenas. La sentencia ha establecido que: i) la consulta previa no está en la Constitución, ii) no es un derecho fundamental, iii) no tiene rango constitucional, y iv) no puede ser protegido a través del proceso constitucional de amparo. El TC ha desconocido la vinculatoriedad en el ordenamiento jurídico peruano del Convenio 169 de la OIT.
38. En el cuarto caso³⁵, el TC desconoció el valor normativo del Convenio 169 y del derecho a la consulta previa, esta vez en el contexto de la aprobación de dos normas reglamentarias que facilitaban la expropiación de territorios de comunidades indígenas quechua.
39. El acceso a la justicia de los pueblos indígenas también se ve gravemente afectado por el excesivo retraso en la atención de parte de los operadores de justicia. La tramitación del caso de Santa Clara de Uchunya, por ejemplo, duró alrededor de seis años y medio, de los cuales cinco fueron en el TC. Esta tendencia evidencia discriminación estructural en todos los órganos del sistema de justicia, donde las demandas y necesidades urgentes de los pueblos indígenas nunca son prioritarias y cualquier otro caso tiene más posibilidades de ser resuelto con celeridad (como los vinculados a la política nacional). Esta situación, además de promover la impunidad, produce el resquebrajamiento de tejidos comunales y aumento de amenazas contra personas defensoras.

³³ Ver: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/03696-2017-AA.pdf>

³⁴ Ver: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/03066-2019-AA.pdf>

³⁵ Ver: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00015-2020-AI.pdf>

Inactividad del sistema de justicia en casos de agresiones físicas contra defensores indígenas

40. Solo el caso de un defensor indígena asesinado -Arbildo Meléndez- tiene una sentencia judicial condenatoria contra algún responsable³⁶. El también jefe de la comunidad de Unipacuyacu contaba con garantías personales de carácter policial, otorgadas por el MININTER, apenas un mes antes de su asesinato. Meléndez venía luchando más de 30 años por conseguir un título de propiedad para su comunidad.
41. Los actos iniciales de investigación del delito, por parte de la Fiscalía de Puerto Inca (Huánuco) y la Policía, presentaron retrasos importantes y fueron en su mayoría defectuosos. La fiscal provincial, Verónica Julca, actuó de forma negligente y rechazó investigar las verdaderas razones detrás del delito, limitándose a presentarlo como un homicidio culposo. Como resultado, el Juzgado Unipersonal de Puerto Inca condenó a cuatro años y siete meses de prisión a Rabel Ibarra, quien disparó el arma homicida. Nunca se hizo el esfuerzo por investigar a los autores intelectuales del asesinato de Arbildo, vinculados a economías ilegales, los cuales continúan operando y usurpando el territorio de Unipacuyacu.
42. Entre los años 2017 y 2018, dirigentes de Santa Clara de Uchunya presentaron hasta 12 solicitudes de garantías personales al Ministerio del Interior y dos denuncias penales por intentos de homicidio al Ministerio Público. Ninguna concluyó en sanciones para los responsables –ni siquiera en investigaciones sólidas– o medidas administrativas o judiciales de protección para las víctimas. Así como en Santa Clara de Uchunya, la misma situación se repite en toda la Amazonía indígena.

Criminalidad ambiental y barreras de acceso a la justicia de los pueblos indígenas amazónicos

43. Las comunidades kichwa de Santa Rosillo de Yanayacu y Anak Kurutuyacu de la región San Martín (de la Federación de Pueblos Indígenas Kichwa de Chazuta, FEPIKECHA) han presentado múltiples denuncias por delitos ambientales en sus territorios no titulados ante la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Alto Amazonas (FEMA) en Yurimaguas. Por su falta de acción, múltiples denuncias han sido archivadas prematuramente entre 2017 y 2018.
44. En Anak Kurutuyacu, desde que la comunidad interpuso una denuncia en 2019 por tala ilegal, no se cumple con realizar una inspección fiscal. Esta diligencia ha sido

³⁶ La muerte del líder kakataibo, ocurrida el 15 de abril de 2020, estremeció a los movimientos indígenas y ambientalistas durante las primeras semanas del confinamiento decretado a raíz de la pandemia. En: <https://www.omct.org/es/recursos/llamamientos-urgentes/asesinato-del-l%C3%ADder-ind%C3%ADgena-arbildo-men%C3%A9ndez-grandez> y <https://es.mongabay.com/2020/04/peru-crimen-lider-indigena-y-actividades-ilegales/>.

objeto de 16 reprogramaciones sin éxito. En Santa Rosillo de Yanayacu, otra denuncia por tala ilegal fue interpuesta en setiembre de 2020. La inspección se realizó en marzo de 2022, después de 11 reprogramaciones. Ambos casos fueron declaradas complejos y continúan en investigación. La FEMA ha reprogramado las diligencias aludiendo la falta de presupuesto para el acompañamiento policial y de garantías, señalando que inteligencia policial diagnosticaba la zona como “convulsionada”. A pesar de las quejas administrativas contra la fiscal provincial Vanessa Vela del Águila, las diligencias no avanzaron, mientras la madera ilegal era transportada, las amenazas territoriales continuaban y la impunidad persistía.

45. La falta de reconocimiento a las comunidades como agraviadas -y no únicamente el Estado- en procesos penales por delitos ambientales, así como la desatención fiscal que deriva en impunidad, son otros factores que limitan el acceso a la justicia ambiental de los pueblos indígenas. Incluso, en muchos casos los denunciantes cubren los costos de logística de las inspecciones, asumiendo además los riesgos a sus vidas al enfrentar estos crímenes.

Falta de reconocimiento a los mecanismos de autoprotección indígena

46. La falta de reconocimiento estatal a los mecanismos de autoprotección indígenas, como las guardias³⁷, resulta en desamparo jurídico para sus miembros que actúan defendiendo sus territorios y medios de vida frente a actores criminales. En casos específicos, una potencial respuesta a una agresión puede resultar en su criminalización. Esta falta de precisión legal inhibe su capacidad de acción para responder a los problemas territoriales que buscan abordar. Por otro lado, cualquier proyecto legislativo o reglamentario para su oficialización debe ser sometido a la consulta previa de las organizaciones indígenas a nivel nacional.
47. Un caso particular es de la Ley N.º 31494, que recientemente relanzó la figura de los “comités de autodefensa” (CAD). Estos surgieron en comunidades rurales durante el conflicto armado, con la finalidad de sumarse a las Fuerzas Armadas en acción bélica contra las organizaciones terroristas, para lo cual recibían armamento y entrenamiento militar. Sus funciones perduran hasta hoy, incluyendo el monitoreo de linderos, recuperación de territorios y control de actividades ilícitas. En la selva

³⁷ Un elemento característico de la guardia indígena frente a otros mecanismos de autodefensa ya vigentes (como las rondas campesinas) es precisamente la defensa del territorio propio de las comunidades y sus habitantes, y no simplemente luchan contra la delincuencia común. Las guardias reciben otras denominaciones en otros pueblos indígenas.

central, el pueblo asháninka³⁸ considera que es una herramienta exitosa para combatir el narcoterrorismo y brindar otras formas de seguridad a sus comunidades. En ese sentido, la ley solo debe circunscribirse a las zonas donde vienen operando actualmente, eliminándose la figura en el resto del país donde representa un peligro latente de paramilitarismos, a la par de la abdicación del rol protector del Estado³⁹. Urge un proceso de diálogo con organizaciones con CAD existentes en sus bases comunitarias, para así definir los alcances de la norma, armonizando el satisfacer sus demandas históricas y los peligros de la nueva ley.

48. Otro problema causado por la falta de reconocimiento estatal de los mecanismos de autoprotección indígena es que, al no existir legalmente, los órganos del sistema de justicia no pueden coordinar con ellos para una actuación diligente sobre el territorio. Si estas se oficializaran, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional (excepcionalmente también las Fuerzas Armadas) podrían actuar en forma articulada y horizontal con las guardias. Esto aseguraría su presencia en el territorio, que actualmente se ve impedida por la falta de presupuestos para su acceso a zonas alejadas. Asimismo, la presencia de los cuerpos de autoprotección sobre el territorio tiene capacidad de aumentar la eficacia de las intervenciones. Por último, se ahorrarían recursos necesarios para destinarlos a fortalecer a las guardias.
49. Por último, el reconocimiento oficial permitiría reconocer al cuerpo de autoprotección constituirse como personas jurídicas, con la posibilidad de recibir soporte o recursos estatales. En ese sentido, los miembros de los cuerpos de autoprotección se incorporan de forma voluntaria y sin financiamiento, por lo que urge dotarlos de medios logísticos para realicen su trabajo.

Falta de medidas adecuadas de reparación a defensores indígenas

50. En el caso particular de medidas que afectan al ejercicio individual y colectivo de los derechos de los pueblos indígenas, las medidas de reparación deben tener en cuenta el alcance de sus derechos políticos y territoriales, de conformidad con el Convenio 169 y otros instrumentos internacionales. Cuando se trate de medidas de reparación colectiva, deben partir de un diálogo comunitario e intercultural para cerrar las brechas de desigualdad que sufren en materias como educación, salud, vivienda, conservación ambiental y proyectos productivos, con su consentimiento. Cuando se trate de medidas de reparación individual, deben contemplar compensaciones

³⁸ Son conocidos los casos exitosos de CAD como los de la Central Asháninka del Río Tambo (CART) y la Central Asháninka del Río Ene (CARE).

³⁹ En: <https://sudaca.pe/noticia/opinion/alvaro-masquez-es-conveniente-derogar-la-ley-de-comites-de-autodefensa/>

materiales y económicas justas para las víctimas y sus familiares, en casos de asesinatos o graves atentados contra la vida e integridad de los defensores indígenas.

51. Cabe señalar que no existe algún mecanismo normativo, de política pública o judicial que haya respondido a las necesidades de reparación integral que los defensores indígenas tienen en relación con la vulneración de sus derechos. Esto, sobre todo, considerando no solo la vulneración a sus derechos a la vida digna, integridad o libertad que generan las amenazas constantes, sino frente a la constante vulneración de sus derechos territoriales, a la participación y consulta, y a la determinación de sus propias prioridades de desarrollo que se generan como consecuencia de la falta de reconocimiento de sus territorios.

Recomendaciones

- Cerrar la brecha de titulación de 626 comunidades nativas de la Amazonía peruana y priorizar la georreferenciación de comunidades indígenas con títulos antiguos a través del uso de equipo modernos.
- Diseñar e implementar una política pública de protección integral de los territorios indígenas, incluyendo la titulación de las comunidades nativas amazónicas. Esta política nacional debe contar con metas y objetivos concretos, en colaboración y consulta previa con las organizaciones indígenas representativas. Esta política debe estar debidamente financiada en el tiempo para su correcta implementación y no condicionada a la existencia de fondos climáticos temporales que lleguen al país.
- Esta política pública debe contemplar protecciones territoriales una vez conseguidos los títulos de propiedad, dialogando con iniciativas de proyectos productivos en las comunidades nativas tituladas amenazadas y caseríos colindantes. Con ello, se busca generar efectos disuasorios a las economías ilegales que flagelan los territorios indígenas, independientemente de su seguridad jurídica. Se debe incluir en ésta salvaguardas para los PIACI.
- El MIDAGRI debe aprobar con celeridad el proyecto de decreto supremo de anotaciones preventivas de los territorios indígenas no titulados, a manera de salvaguarda inicial.
- Para proteger territorios indígenas no titulados se recomienda:
 - a) Modificar la Resolución Ministerial N.º 435-2016-MINAGRI relacionada al reconocimiento de comunidades nativas, con el fin de recoger un mínimo de puntos GPS al realizar el croquis de la comunidad. Estos serán referenciales hasta concluir el proceso de titulación y serán incluidos en los sistemas de catastro correspondiente.

b) Modificar la Resolución Ministerial N.º 0029-2020-MINAGRI, sobre el otorgamiento de constancias de posesión con fines de formalización de predios rústicos, señalando en su artículo 7 que será de revisión obligatoria el croquis y puntos referenciales del área de la comunidad por todas las entidades a cargo de la entrega de las constancias de posesión.

c) Modificar la Resolución Ministerial N.º 362-2018-MINAGRI que autorizó la Creación del Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas (SIC Comunidades). Su artículo 3 debe establecer la obligatoriedad del SIC para todas las entidades del MIDAGRI incluido el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y con su consulta previa vinculante.

- Diseñar, consultar e implementar debidamente lineamientos oficiales de resolución de conflictos en el proceso de titulación de comunidades nativas, y de restitución de territorios indígenas despojados hacia las comunidades afectadas.
- Establecer las reservas indígenas a favor de PIACI mientras dure el trámite correspondiente. Por ahora es la única manera de proteger la intangibilidad de sus territorios y de prohibir el otorgamiento de derechos a terceros en estas áreas. Por ello, debe declararse la nulidad de las 47 concesiones forestales superpuestas en las reservas indígenas solicitadas para los PIACI.
- En el caso de la conservación excluyente en San Martín, debe reconocerse la primacía de los derechos territoriales del pueblo kichwa y otros afectados por el mismo problema. Además, se debe efectivizar su participación plena e imprescindible de los beneficios que genera el Proyecto REDD+, bajo salvaguardas sociales debidamente consultadas y aplicadas en la práctica. Esto debe incluir procesos transparentes de rendición de cuentas por CIMA, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), MINAM, y empresas compradoras de créditos de carbono del parque.
- El MI debe reforzar su actuación preventiva a través de la identificación y lucha contra los factores estructurales que generan violencia en la Amazonía indígena. En ese sentido, corresponde que se dote al MINJUSDH de capacidad de mando sobre los puntos focales en otros ministerios, así como fijar responsabilidad administrativa funcional para los funcionarios que incumplan con sus obligaciones.
- El MININTER debe aprobar urgentemente los Lineamientos de Actuación para la implementación de las medidas de protección o medidas urgentes de protección, cuya responsabilidad corresponde a la Policía Nacional. Esta herramienta debe incluir un procedimiento claro de atención a defensores indígenas, desde una perspectiva

intercultural, territorial y de género. Una primera cuestión importante es establecer plazos ágiles para la elaboración de planes de actividades policiales, lo que incluye responsabilidad administrativa funcional para los funcionarios que los incumplan. Un segundo aspecto consiste en definir con claridad cuáles serán las fuentes de financiamiento que harán posible la implementación de los planes de actividades, acelerando así la actuación policial en campo. Con ello, debe resolverse el obstáculo que impide actualmente al MINJUSDH dictar las resoluciones viceministeriales que otorgan medidas de protección y urgentes de protección a defensores indígenas.

- Proporcionar los recursos financieros, logísticos y materiales a los órganos del sistema de justicia encargados de atender a los pueblos indígenas, como el Ministerio Público y la Policía Nacional. Estas medidas deben priorizar a los actores locales, como las comisarías y las fiscalías provinciales y especializadas, a fin de una mejor implementación del MI y el PAF.
- Los órganos del sistema de justicia en todos sus niveles, incluyendo al Poder Judicial y el TC, deben asegurar el reconocimiento de derechos humanos de los pueblos indígenas como la consulta previa, el territorio y el medio ambiente. Ello implica revertir todos aquellos precedentes que puedan poner en peligro el avance en el reconocimiento e implementación de sus derechos.
- En materia de acceso a la justicia ambiental, urge fortalecer las capacidades de prevención del Ministerio Público, así como fiscalizar el desempeño del personal jurisdiccional en los distritos fiscales o judiciales donde se registran mayores índices de ataques contra defensores indígenas o daños contra el medio ambiente. También es urgente el reconocimiento de los pueblos indígenas como parte agraviada en los procesos judiciales por delitos ambientales.
- Cumplir con sus compromisos y obligaciones en materia de difusión de información vinculado a las amenazas contra defensores indígenas, como la publicación de informes y reportes periódicos sobre el Registro de situaciones de riesgo del MINJUSDH.
- Oficializar la existencia de los sistemas de autoprotección y justicia indígena para promover la protección de sus vidas, territorios y medios de vida, incluyendo la consulta previa de cualquier proyecto normativo. Las autoridades del Estado deben establecer mecanismos de articulación y coordinación horizontal con las autoridades indígenas.
- Atender de manera integral los riesgos y las dinámicas de violencia que dejan las amenazas territoriales y el despojo en las comunidades, principalmente asociadas a

proyectos extractivos. Por ello, los procesos de consulta previa deben estar garantizados a través de metodologías interculturales y enfoque de género.

- En torno a los impactos en economías ilegales, el MIMP, en articulación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, deben articular continuamente con las organizaciones indígenas para acercar el acceso a la justicia a mujeres indígenas. Las Mesas de Concertación Intersectorial de Lucha Contra la Violencia de Género, así como la Estrategia Rural del Programa Aurora del MIMP, deben contar con participación activa de organizaciones indígenas para la prevención y atención de estas problemáticas que profundizan las brechas de género y condiciones de vulnerabilidad.