



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



# **Informe Alternativo sobre Perú para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial**

## **Situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas**

**-30 de marzo de 2018-**

## I. Introducción

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante, CERD) es un órgano de expertos independientes creado por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante, la Convención) con el objetivo de supervisar su aplicación por los Estados partes. El Estado peruano ratificó la Convención el 22 de setiembre de 1971, en virtud de lo dispuesto por el Decreto Ley N° 18969. La Convención entró en vigor para el Perú el 29 de octubre de 1971. En virtud del artículo 9 de la Convención, los Estados Partes tienen la obligación de presentar informes periódicos sobre las medidas adoptadas para hacer efectivas las disposiciones de la misma. El Estado peruano presentó sus informes periódicos N° 22 y N° 23 el 27 de diciembre 2016.

En el contexto de la evaluación que realiza el CERD, el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos<sup>1</sup>, a través del el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), EarthRights Internacional (ERI) y el Instituto del Bien Común (IBC)<sup>2</sup>, realizaron el presente Informe Alternativo con el objetivo de presentar información complementaria relativa a los asuntos de interés del Comité. Para ello, la metodología utilizada incluyó la revisión de la normativa vigente, documentos producidos por la sociedad civil, así como la realización de solicitudes de acceso a la información pública a entidades estatales con base en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806<sup>3</sup>.

El Perú aún evidencia notorias dificultades para el adecuado ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. El presente informe aborda aspectos preocupantes en cuanto a la información estadística disponible y el derecho a la identidad de los pueblos indígenas, la tierra y territorio de los pueblos indígenas, el derecho a la consulta previa, la especial situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial (PIACI), el acceso y administración de justicia, y el derecho a la educación.

---

<sup>1</sup> Este Grupo de Trabajo está conformado por más de diez organizaciones de la sociedad civil que trabajan para la defensa y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú.

<sup>2</sup> Participaron en la investigación, elaboración, y revisión del presente informe Cristina Blanco (IDEHPUCP), Gustavo Zambrano (IDEHPUCP), Francisco Mamani (IDEHPUCP), Claudia Lovon (IDEHPUCP), Juliana Bravo (ERI), Katherine Luz Paucar Quispe (ERI), Upasana Khatri (ERI), Sara Mejia (ERI) y Luis Hallazi (IBC).

<sup>3</sup> De acuerdo al artículo 11.b) de dicha ley, la entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información debe responder en un plazo de siete días, prorrogables por cinco días adicionales, previa comunicación por escrito al solicitante. Para la elaboración del presente informe, el IDEHPUCP remitió solicitudes de información a siete entidades estatales de las cuales dos no fueron atendidas, según se detalla en la tabla que anexamos. Ver anexo de solicitudes de acceso a la información pública presentadas para la elaboración del presente informe.

## II. Derecho a la identidad

A pesar de reconocer y proteger el derecho a la identidad étnica, la Constitución Política del Perú de 1993 no hace mención expresa de los pueblos indígenas u originarios. Su texto se refiere, en el artículo 89, a las “comunidades campesinas o nativas”, las cuales han sido reconocidas por el Estado como pueblos indígenas u originarios ante la Comisión de Expertos en Ampliación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es decir, en la actualidad estos pueblos no gozan de un reconocimiento constitucional expreso.

En el Perú, se desconoce el número real de personas que pertenecen a pueblos indígenas por autoidentificación. En 2017, se realizaron los Censos Nacionales: XII Población, VII Vivienda y III de Comunidades Indígenas, en los que se incluyó por primera vez una pregunta de auto identificación étnica. Para ello, se tomó como base a los 55 pueblos indígenas contemplados en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas<sup>4</sup>, la cual –según el MINCU– es solo un instrumento referencial y no tiene carácter constitutivo de derechos<sup>5</sup>. Debe advertirse que a la fecha aún no se cuenta con los datos del proceso de levantamiento de información ni con los resultados finales de dichos censos<sup>6</sup>.

Respecto a los índices de indocumentación en distritos con comunidades nativas o campesinas –es decir, con presencia indígena-, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) ha indicado que no dispone de información sobre ello dado que no cuenta con un padrón con registro de la población nacional en donde se incluye la población documentada e indocumentada<sup>7</sup>. En ese sentido, a efectos de calcular la brecha de indocumentación se utilizan los resultados de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)<sup>8</sup>. Esto evidencia la falta de actualización de información respecto a población indocumentada en comunidades nativas o campesinas.

---

<sup>4</sup> MINCU. *Lista completa de pueblos indígenas y originarios*. Consulta: 2 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/9xzk6j>>. El Ministerio de Energía y Minas retrasó la publicación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas. Recién en 2015, se incluyeron en esta base a las comunidades campesinas.

<sup>5</sup> MINCU. *¿Qué es la BDPI?* Consulta: 2 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/1CKmWp>>.

<sup>6</sup> El 22 de febrero de 2018, se presentó una solicitud de acceso a la información pública al INEI sobre el proceso de levantamiento de información y demás al INEI, la cual no ha sido contestada a la fecha.

<sup>7</sup> Esta información fue obtenida como respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada el 20 de febrero de 2018. En: RENIEC. Carta N° 000116-2018/SGEN/OAD/RENIEC del 28 de febrero de 2018, p. 1.

<sup>8</sup> RENIEC. Carta N° 000116-2018/SGEN/OAD/RENIEC del 28 de febrero de 2018, p. 1.

Por otro lado, resulta positivo señalar que el RENIEC cuenta con oficinas implementadas con el Registro Civil Bilingüe. Estas tienen como objetivo principal brindar mayores facilidades a las personas que tienen una lengua materna distinta del idioma español, para que puedan realizar diversos procedimientos en el registro civil con soporte oral y escrito en su lengua originaria<sup>9</sup>. Según información proporcionada por RENIEC, actualmente se cuenta con 302 oficinas con el Registro Civil Bilingüe, las cuales están distribuidas en poco más del 50% de los departamentos del Perú y contemplan solo a siete lenguas distintas al español<sup>10</sup>. De este modo, aún queda pendiente implementar este tipo de oficinas a nivel nacional y contemplar un mayor número de idiomas originarios.

Asimismo, resulta pertinente mencionar que, a pesar de los esfuerzos del Poder Judicial por incorporar el enfoque intercultural en su trabajo, los operadores de justicia en la práctica desconocen el contenido del derecho a la identidad en el caso de miembros de pueblos indígenas. Por ejemplo, en el caso de Walter Aduviri, líder indígena Aimara, quien en 2017 fue condenado a siete años de pena privativa de libertad por ser autor mediato de disturbios ante la autorización de un proyecto minero en Puno. Este asunto fue resuelto por la Corte Superior de Justicia de Puno el 18 de julio de 2017, en cuya sentencia señaló que: “[...]si bien es natural de la comunidad Aimara de Llustá –hecho no cuestionado–, empero es una persona que ha salido de su medio social, así al tiempo de la comisión de los hechos de disturbios, contaba con instrucción superior[...]”<sup>11</sup>. De este modo, la instancia judicial que conoció este asunto determinó que Aduviri no era indígena por los estudios superiores que obtuvo. Así pues, este hecho es un precedente que da cuenta que pese a los avances normativos e institucionales, en la práctica hay acciones que los contradicen y generan violaciones a los derechos de los pueblos indígenas, por lo que quedan acciones para fortalecer su protección efectiva.

### **III. Tierra y territorio de los pueblos indígenas**

En los últimos años, se ha producido – a través de la aprobación de distintas normas - un debilitamiento progresivo de los mecanismos jurídicos que permitían proteger las tierras y territorios de las comunidades campesinas y nativas. En efecto, durante el gobierno del ex Presidente Ollanta Humala, se aprobaron, entre otros, el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM,

---

<sup>9</sup> RENIEC. *Registro Civil Bilingüe*. Consulta: 6 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/z8xNGB>>.

<sup>10</sup> Las oficinas con el Registro Civil Bilingüe están distribuidas en solo 13 de los 24 departamentos del Perú. RENIEC. Carta N° 000116-2018/SGEN/OAD/RENIEC del 28 de febrero de 2018, p. 2.

<sup>11</sup> CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE PUNO, JUZGADO PENAL COLEGIADO. Expediente N° 00682-2011-7-2101-JR-PE-02. Sentencia de fecha 18 de julio de 2017. En el caso se denunció a 10 indígenas aimaras de la región de Puno-Perú.

el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM, la Ley N° 30320, el Decreto Supremo N° 001-2015-EM y la Ley N° 30327. Estas normas permitieron acelerar los procedimientos de otorgamiento de concesiones mineras en territorios comunales, flexibilizaron las sanciones administrativas por daños ambientales y establecieron nuevas formas de expropiación de tierras.

Además, se encuentra la Ley N° 30025, que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura, derogada por el Decreto Legislativo N° 1192, que facilita procedimientos de expropiación. Esta última norma fue modificada por el Decreto Legislativo N° 1210 que mediante un único artículo reemplaza el término “derechos de posesión y propiedad de comunidades campesinas y nativas” por el de territorios de pueblos indígenas.

De otro lado, en el gobierno del ex Presidente Pedro Pablo Kuczynski, se aprobaron normas como el Decreto Legislativo N° 1333, el Decreto Legislativo N° 1330 y el Decreto Legislativo N° 1251; que también flexibilizaron los procedimientos administrativos para sanear y expropiar predios en aras de beneficiar a los proyectos de inversión. Como consecuencia, se vienen disponiendo tierras de posesión y propiedad de comunidades nativas y campesinas. Al respecto, cabe señalar que no existe un registro y catastro oficial de comunidades campesinas y nativas. Por otro lado, existe una superposición de concesiones mineras en tierras de comunidades campesinas de 35% según datos del Sistema de Información de Comunidades Campesinas (SICCAM), del Instituto del Bien Común y del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

#### **IV. Implementación y aplicación de la consulta previa**

A partir de 2011, el Estado implementó internamente el derecho a la consulta previa por medio de la Ley N° 29785<sup>12</sup> y su respectivo Reglamento<sup>13</sup>. Hasta la fecha se ha registrado un total de 40 casos de procesos de consulta previa relativos a medidas adoptadas por el Ejecutivo que afectaban directamente a pueblos indígenas<sup>14</sup>.

Si bien desde el Ejecutivo se han realizado avances en la normativa sobre esta materia<sup>15</sup>, es importante señalar la falta de un proceso de consulta previa como parte del procedimiento de

---

<sup>12</sup> Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del 7 de septiembre de 2011.

<sup>13</sup> Decreto Supremo N° 001-2012-MC, Reglamento de la Ley N° 29785, del 3 de abril de 2012.

<sup>14</sup> Consulta: 26 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/Xfp7xT>>.

<sup>15</sup> A la Ley N° 29785 y su Reglamento les han seguido instrumentos más específicos que intentan operativizar aspectos sustanciales de la Ley, tales como: (i) el “Procedimiento del derecho de petición de los Pueblos Indígenas

aprobación de leyes desde el Congreso, a fin de que se garanticen los derechos colectivos para los pueblos indígenas<sup>16</sup>. A pesar de que anteriormente hubo iniciativas para regular la consulta previa legislativa, estas no tuvieron éxito. A la fecha, se encuentra un proyecto de ley en la Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) del Parlamento, que tiene como objetivo modificar su Reglamento para incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas sobre medidas legislativas que les afecten<sup>17</sup>.

En cuanto a los procesos de consulta previa realizados desde el Poder Ejecutivo, llaman la atención aquellos vinculados a actividades extractivas. En estos procesos se han consultado decisiones operativas, excluyéndose las que son más relevantes y que pueden afectar los derechos de los pueblos indígenas<sup>18</sup>. Ejemplo de ello se presenta en el sector minero. Mediante Resolución Ministerial N° 362-2015-MEM/DM, se determinaron las medidas objeto de la consulta previa y la oportunidad para llevarlas a cabo<sup>19</sup>, en las cuales la consulta previa se realiza luego del otorgamiento de la concesión, de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), y del acuerdo entre la empresa minera y la comunidad sobre el uso superficial de la tierra. En otras palabras, en el momento de la realización de la consulta previa, ya se han decidido y aprobado las medidas de prevención, mitigación y reparación de los impactos ambientales sobre el territorio indígena, así como las modificaciones al EIA, lo que genera un clima de desconfianza respecto a las afectaciones a derechos<sup>20</sup>. Sobre la base de lo anterior, queda pendiente revisar la realización de procesos de consulta previa antes de la aprobación del EIA.

---

para la inclusión en un proceso de consulta previa o para la realización del mismo, en el Ministerio de Cultura”, aprobado a través de la Resolución Viceministerial N° 010-2013-VMI-MC; (ii) la Resolución Ministerial N° 202-2012-MC, que aprobó la “Directiva que regula la base de datos oficial de los pueblos indígenas y originarios”; y la (iii) “Guía Metodológica de la Ley de Consulta Previa”.

<sup>16</sup> CPAAAAE. *El reto de la consulta previa legislativa* [video]. Lima: Congreso de la República. Consulta: 2 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/s1vLni>>.

<sup>17</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ficha de seguimiento, “Proyecto de Ley 00005/2016-CR”*. Consulta: 2 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/m3nvgU>>.

<sup>18</sup> HIRUELAS, Nylva. “Entrevista a Ana Leyva”. *Aporrea*. 1 de febrero de 2018. Consulta: 2 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/WsT8Gs>>.

<sup>19</sup> Las medidas administrativas contempladas son las siguientes: (i) autorización para el inicio de actividades de exploración; (ii) autorización para el inicio de actividades de desarrollo, preparación y explotación en concesiones mineras metálicas y no metálicas; (iii) otorgamiento de concesión de beneficio; y, (iv) otorgamiento de concesión de transporte minero.

<sup>20</sup> Si bien es cierto que, como parte de la elaboración y previa aprobación, los EIA incorporan un conjunto de mecanismos de participación ciudadana, el ejercicio del derecho a la participación ciudadana no es el mismo que el cumplimiento adecuado del ejercicio del derecho a la consulta previa, a pesar de incorporar enfoques interculturales.

También cabe advertir que, en 2014, la Defensoría del Pueblo señaló que el Ministerio de Energía y Minas había emitido 16 resoluciones directorales autorizando actividades de exploración mineras en zonas con presencia de población indígena sin antes realizar procesos de consulta<sup>21</sup>. Los problemas en la realización de la consulta previa han tenido como consecuencia, en muchas ocasiones, protestas sociales que han derivado en actos de violencia y criminalización de líderes e integrantes de los pueblos indígenas<sup>22</sup>.

De otro lado, aún se siguen presentando dificultades con relación a aquellos proyectos extractivos que no fueron consultados a pesar de la entrada en vigor del Convenio N° 169 de la OIT. En efecto, si bien el Convenio entró en vigencia para Perú en 1995, recién en 2011 se promulgó una Ley de Consulta Previa. Esto llevó a que entre esos años se efectuaran proyectos inconsultos, los cuales han derivados en casos de demanda de omisión de consulta, varios de ellos pendientes ante las instancias judiciales. A ello se suma que el Estado peruano carecía de un procedimiento que le permitiese identificar la presencia de pueblos indígenas en las primeras etapas de la consulta previa. Un caso representativo de lo anterior es el de la comunidad Huisa, perteneciente al pueblo K'ana, cuya ubicación se encuentra dentro del área de influencia directa del Proyecto Xstrata Tintaya expansión Antapaccay. En 2010, el EIA de dicho proyecto fue aprobado sin haberse realizado la consulta previa ante la inexistencia de la respectiva ley. A causa de ello, en 2015, se presentó una demanda de amparo, frente a la cual el Estado peruano no reconoció la responsabilidad de consultar, debido a que no consideró a las comunidades campesinas como pueblo indígena<sup>23</sup>. Este asunto aún se encuentra en sede jurisdiccional, pendiente de emitirse sentencia. Este caso, no es el único de este tipo.

## **V. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en situación de contacto inicial**

El Perú es uno de los países con mayor número de PIACI de la región<sup>24</sup>, por lo que resulta indispensable la implementación de una política y un plan nacional al respecto. El MINCU ha

---

<sup>21</sup> Defensoría del Pueblo. Oficio N° 0249-2014-DP/AMASPPI. Lima, 29 de agosto del 2014. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/261731797/Oficio-N%C2%BA-0249-2014-AMASPPI-1-pdf>.

<sup>22</sup> Algunas de esas protestas ocurrieron en Bagua (2009), por la aprobación de normas que deterioraban la seguridad jurídica de los territorios indígenas; Espinar (2012), por la contaminación de recursos naturales, Puno (2011), por realizar concesiones mineras sin realizar de manera previa un proceso de consulta. Un ejemplo de criminalización de integrantes de los pueblos indígenas es el caso del líder indígena aimara Walter Aduviry Calisaya, condenado a 7 años de prisión, por su participación en la protesta contra la explotación, realizada sin proceso de consulta, del Proyecto de Concesión Minera Santa Ana.

<sup>23</sup> LAMULA.PE. "¿Por qué debe declararse fundada demanda de amparo contra falta de consulta previa de proyecto Antapaccay?". En *LaMula.Pe*. 20 de julio de 2017. Consulta: 2 de marzo de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/yFFHeL>.

<sup>24</sup> ACTUALIDAD AMBIENTAL. *Conoce a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Infografía*. Consulta: 2 de marzo de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/gGkU3h>.

reportado que no se cuenta con un plan nacional; no obstante, en junio de 2017 se inició el proceso participativo de la elaboración y construcción de la propuesta de la Política Nacional para los PIACI, la cual estaría en la segunda de las tres etapas que componen dicho proceso<sup>25</sup>.

Ahora bien, es pertinente mencionar la reciente promulgación de la Ley N° 30723, la cual tiene como objeto declarar de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali<sup>26</sup>. Si bien esta norma puede ser calificada como meramente declarativa, cualquier proyecto de carretera en dicha zona pone en peligro a reservas declaradas indígenas para proteger a los PIACI. De manera más específica, proyectar obras viales en la frontera de Ucayali afectaría a tres reservas indígenas: Isconahua, Murunahua y Mashco Piro<sup>27</sup>. Por esta razón, la Ley N° 30723 ha causado la preocupación por parte de organizaciones de la sociedad civil<sup>28</sup>, así como de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>29</sup>. A raíz de la controversia, recientemente el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Supremo N° 005-2018-MTC, que establece disposiciones para que los proyectos de infraestructura vial se desarrollen cumpliendo la normativa ambiental, de áreas naturales protegidas y de aquella que garantiza la protección de PIACI<sup>30</sup>. Sin embargo, este Decreto Supremo no elimina el riesgo que supone la vigencia misma de la Ley N° 30723.

Por otro lado, a pesar de que se crearon cuatro reservas indígenas para proteger determinados PIACI, queda pendiente la revisión de las solicitudes de establecimiento de otras cinco reservas indígenas<sup>31</sup>, así como terminar el proceso de adecuación de la Reserva Nahua Kupapakori

---

<sup>25</sup> Esta información fue obtenida como respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada el 16 de febrero de 2018. En: MINCU. Memorando N° 000116-2018/DGPI/VMI/MC del 2 de marzo de 2018, p. 1.

<sup>26</sup> Artículo único de la Ley N° 30723, Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali, del 22 de enero de 2018.

<sup>27</sup> VEGA, Ismael. "Congreso no puede seguir sacando leyes sin consultar a los pueblos indígenas". *La República*. Lima, 27 de enero de 2018. Consulta: 2 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/2P7AvY>>.

<sup>28</sup> AIDSESEP. *Pronunciamento de AIDSESEP sobre la Ley N° 30723*. Consulta: 5 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/87tHSc>>.

<sup>29</sup> CIDH. *Comunicado de Prensa N° 026/18*. 13 de febrero de 2018. Consulta: 5 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/5N5eYZ>>. OHCHR. *Peru road-building law threatens survival of Amazon peoples in isolation - UN indigenous rights expert*. Geneva, 20 de diciembre de 2017. Consulta: 5 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/f7EtZ8>>.

<sup>30</sup> Artículo 2 del Decreto Supremo N° 005-2018-MTC, Decreto Supremo que establece disposiciones aplicables a los proyectos de infraestructura vial y para la actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras – SINAC, del 2 de marzo de 2018.

<sup>31</sup> Las reservas solicitadas son: Kakataibo, Napo - Tigre, Yavarí - Tapiche, Yavarí - Mirím y Sierra del Divisor Occidental, localizadas en los departamentos de Loreto, Ucayali y Huánuco. AIDSESEP. *Informe sobre la situación de*

Nanti. En este último caso, el proceso de adecuación de reserva territorial a reserva indígena se está realizando sin las salvaguardas y garantías de no retroceso frente al goce efectivo de los derechos fundamentales reflejados en la protección e intangibilidad del territorio de los PIACI ubicados en dicha zona<sup>32</sup>. Debe advertirse que esta desprotección favorecería el otorgamiento de derechos de explotación de recursos naturales a favor de terceros en su interior, la superposición de áreas naturales protegidas que omiten la protección y zonificación adecuada de las áreas superpuestas a las reservas, y la invasión de estas por personas dedicadas a actividades ilegales<sup>33</sup>.

Finalmente, cabe reportar la crisis de salud pública del pueblo Yora/Nahua de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti, debido a la prevalencia de anemia, desnutrición, hepatitis B y tuberculosis<sup>34</sup>. Además, el Ministerio de Salud ha encontrado elevadas concentraciones de mercurio en el organismo de prácticamente el 80% de su población, siendo menores de edad el 63% de este pueblo<sup>35</sup>. Por otra parte, la presencia de Mashco Piros en las playas del río Alto Madre de Dios desde 2011 los ha expuesto a diversos agentes externos, lo cual ha derivado en actos hostiles que causaron la muerte a dos miembros de comunidades vecinas<sup>36</sup>. Ambos casos aún no han sido atendidos de forma eficiente por el Estado.

## VI. Acceso y administración de justicia

El Poder Judicial peruano ha implementado para las Cortes Superiores de Justicia el Módulo de búsqueda del “Registro de intérpretes de lenguas indígenas u originarias”<sup>37</sup>, mediante la Resolución Administrativa N° 011-2016-CE-PJ del 27 de enero de 2016. En este módulo están actualmente registrados 26 intérpretes a nivel nacional, distribuidos de modo que tal actividad se encuentra disponible en siete distritos judiciales y en un total de doce lenguas de este tipo. Si bien destaca la implementación de este registro, llama la atención el reducido número de intérpretes con los que cuenta las Cortes Superiores de Justicia, en los 34 distritos judiciales, lo

---

*los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía peruana (versión resumida)*. Lima, 2017, p. 9. Consulta: 5 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/ay87Qj>>.

<sup>32</sup> AIDSESEP. Carta N° 065-2018-AIDSESEP del 9 de marzo de 2018, p. 3.

<sup>33</sup> AIDSESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía peruana (versión resumida)*. Lima, 2017, p. 9. Consulta: 5 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/ay87Qj>>.

<sup>34</sup> AIDSESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía peruana (versión resumida)*. Lima, 2017, p. 6. Consulta: 5 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/ay87Qj>>.

<sup>35</sup> INSTITUTO NACIONAL DE SALUD. Centro de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud, CENSOPAS. Lima, 2015.

<sup>36</sup> AIDSESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía peruana (versión resumida)*. Lima, 2017, p. 7. Consulta: 5 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/ay87Qj>>.

<sup>37</sup> PODER JUDICIAL. *Módulo de búsqueda del “Registro de intérpretes de lenguas indígenas u originarias*. Consulta: 5 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/owQiBz>>.

cual amerita impulsar políticas para aumentar tanto el número como el alcance de estos a nivel nacional.

En 2017, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1342, el cual tiene por objeto facilitar el acceso al contenido de las decisiones jurisdiccionales en todos los niveles<sup>38</sup> y que, entre otras disposiciones, establece que las localidades en las que la población mayoritaria hable una lengua originaria, los puestos para cubrir las plazas del personal que labora en las instituciones de la administración de justicia deben, preferentemente, ser ocupadas por personas que conocen y pueden comunicarse en el idioma de la población de la localidad<sup>39</sup>. Al respecto, debe advertirse que se encuentra pendiente la existencia de registro de operadores del sistema de justicia y personal administrativo del Poder Judicial y del Ministerio Público que conozcan y se comuniquen en el idioma originario de la localidad donde laboran<sup>40</sup>.

De otro lado, cabe señalar que, de acuerdo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), solo existen a nivel nacional seis defensores públicos asignados en materia de asuntos indígenas, los cuales tienen como especialidad la defensa penal. Además, los 119 defensores públicos que dominan lenguas originarias hablan solo quechua (106) o aimara (13)<sup>41</sup>, dejando de lado las otras lenguas originarias que tiene el Perú.

Por último, debe señalarse también la existencia de la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP), órgano de línea del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. La ONAJUP tiene entre sus ejes estratégicos el fortalecimiento de la justicia de paz, coordinación de actividades de información y capacitación sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como en materia de interculturalidad y pluralismo jurídico<sup>42</sup>. Cabe notar que, a la fecha no se cuenta con información oficial actualizada sobre los avances realizados para la implementación de un enfoque intercultural en los procesos judiciales por parte de la ONAJUP<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1342 - Decreto Legislativo que promueve la transparencia y el derecho de acceso de la ciudadanía al contenido de las decisiones jurisdiccionales del 7 de enero de 2017.

<sup>39</sup> Artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1342 - Decreto Legislativo que promueve la transparencia y el derecho de acceso de la ciudadanía al contenido de las decisiones jurisdiccionales del 7 de enero de 2017.

<sup>40</sup> El actual Plan Nacional de Derechos Humanos ha establecido dicha meta para el año 2021. MINJUS. *Plan Nacional de Derechos Humanos 2017-2021*. Lima: MINJUS, 2018, p. 135.

<sup>41</sup> Información obtenida como parte de la solicitud de acceso a la información pública presentada al MINJUS el 1 de marzo de 2018. MINJUS. Carta N° 119-2018/OGA-TRANSP. 19 de marzo de 2018.

<sup>42</sup> ONAJUP. *Nosotros*. Consulta: 5 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/Zpc3VM>>.

<sup>43</sup> El 23 de febrero de 2018, se presentó una solicitud de acceso a la información pública al Poder Judicial que no ha sido contestada a la fecha. La última información con la que se cuenta sobre los avances en la materia es de la Memoria Institucional del Poder Judicial de 2015. En ella, se destacó la realización de actividades de capacitación y la emisión de protocolos relacionados a justicia intercultural. No se precisó el nivel de aplicación de estos últimos.

## VII. Derecho a la educación

Resulta preocupante que actualmente se registre que solo el 23.6% de niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas reciben servicio educativo con educación intercultural bilingüe (EIB) en el nivel primaria de educación básica regular; el 67.2% de NNA indígenas hablantes de lenguas originarias culminan de manera oportuna el nivel primario; y, el 52% de adolescentes indígenas hablantes de lenguas originarias culminan de manera oportuna el nivel secundaria<sup>44</sup>. Ello amerita con urgencia aumentar dichas cifras. Además, llama la atención que en el reciente Plan Nacional de Derechos Humanos 2018- 2021, el Estado peruano haya fijado metas que no mejoran de forma notable esta situación, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Indicador	Línea base de 2017	Meta al 2021
Porcentaje de NNA indígenas que reciben servicio educativo EIB en el nivel primario.	23.6%	47.1%
Porcentaje de NNA indígenas hablantes de lenguas originarias que culminan de forma oportuna el nivel primario.	67.2%	76.3%
Porcentaje de NNA indígenas hablantes de lenguas originarias que culminan de forma oportuna el nivel secundario.	52%	64.1%

Fuente: Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, elaboración propia.

Por otra parte, cabe señalar la situación de la educación rural. Recientemente, el Tribunal Constitucional peruano ha declarado un *estado de cosas inconstitucional* en el caso de disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas en situación de extrema pobreza en el ámbito rural<sup>45</sup>. Esta declaración se sustenta en la falta de disponibilidad de instituciones educativas y las dificultades en el acceso a la educación en zonas rurales, situación que afecta especialmente a personas en extrema pobreza, entre las cuales hay un alto índice de población indígena.

---

En: PODER JUDICIAL DEL PERÚ. *Memoria Institucional 2015*. Lima: Poder Judicial, 2015, pp. 124-127. Consulta: 27 de marzo de 2018. Disponible en: <<https://goo.gl/zHS8M6>>.

<sup>44</sup> MINJUS. *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Lima: MINJUS, 2018, p. 133.

<sup>45</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia del 14 de marzo de 2017, recaída en el Expediente N° 00853-2015-PA/TC, FJ. 75.

También resultan preocupantes los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2016<sup>46</sup>, que muestran que los estudiantes de 4° de primaria que recibieron EIB de los grupos lingüísticos aimara (10.2%), ashánika (5.2%), quechua Cusco-Collao (37.9%), quechua Chanka (19.6%) y shipibo-konivo (9.1%) tienen un nivel satisfactorio<sup>47</sup> muy bajo en “Lectura” de sus respectivas lenguas originarias<sup>48</sup>. Igualmente, tienen un nivel satisfactorio bajo en “Lectura” del castellano como su segunda lengua<sup>49</sup>.

El Ministerio de Educación (MINEDU) ha indicado que no cuenta con información sobre la tasa actual de analfabetismo de personas que se autoidentifican con indígena<sup>50</sup>. No obstante, ha precisado que en zonas rurales existen – de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares 2016 – 703.611 analfabetos y 2.612.055 personas que no han concluido la educación básica. De acuerdo al MINEDU, esta población potencial tiene como lengua materna una lengua originaria distinta al castellano. A ellos, está dirigida la propuesta pedagógica “EBA-IB”, sobre la cual no se tiene mayor información<sup>51</sup>.

Según información brindada por dicho Ministerio, otra de las medidas que aplicará para mejorar la educación en zonas rurales es un programa de alfabetización en las regiones de Ayacucho, Apurímac, Puno, Amazonas, Junín y Huancavelica, que prevé atender en 2018 solo a 799 estudiantes<sup>52</sup>. El MINEDU también ha señalado que viene desarrollando “diversas actividades en los círculos de aprendizaje y la ejecución de acciones de gestión con autoridades locales y comunales”. No obstante, no ha precisado en qué consisten estas acciones y actividades<sup>53</sup>.

---

<sup>46</sup> La ECE es una evaluación aplicada por el Ministerio de Educación (MINEDU) a todas las escuelas públicas y privadas del país para conocer en qué medida los estudiantes logran los aprendizajes esperados para su grado. Mayor información disponible: <<https://goo.gl/eHg5bS>>.

<sup>47</sup> Un nivel satisfactorio implica que el estudiante logró los aprendizajes esperados para el ciclo y está preparado para afrontar los retos del aprendizaje del siguiente ciclo. En: MINEDU. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2016, p. 3. Disponible en: <<https://goo.gl/1ZvUT1>>.

<sup>48</sup> MINEDU. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2016, p. 49. Disponible en: <<https://goo.gl/1ZvUT1>>.

<sup>49</sup> En promedio, el nivel satisfactorio es de 25.1%. Los niveles por grupo lingüístico son: aimara (49.7%), ashánika (17.8%), quechua Cusco-Collao (34.4%), quechua Chanka (43.2%) Shipibo-Konibo (9.5%), otros grupos lingüísticos (13.7%), En: MINEDU. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes ECE 2016, p. 56. Disponible en: <<https://goo.gl/1ZvUT1>>.

<sup>50</sup> El MINEDU ha precisado que su fuente de información es la ENAHO y que recién en el Censo Nacional 2017 se incluyó una pregunta de autoidentificación. En: MINEDU. Oficio N° 311-2018-MINEDU/SG-OACIGED. 7 de marzo de 2018.

<sup>51</sup> MINEDU. Oficio N° 311-2018-MINEDU/SG-OACIGED. 7 de marzo de 2018.

<sup>52</sup> MINEDU. Oficio N° 311-2018-MINEDU/SG-OACIGED. 7 de marzo de 2018.

<sup>53</sup> El MINEDU también informó al IDEHCPUP sobre las Formas de Atención Diversificada de la educación utilizadas en zonas rurales: Secundaria Tutorial, Secundaria en Alternancia y Secundaria con Residencia Estudiantil (SER). La primera alterna una fase en una comunidad núcleo a dos horas a pie del lugar donde vive el estudiante con una fase a distancia llevada a cabo por la comunidad de origen. Existen 32 instituciones de este tipo. La segunda está orientada a la adquisición de capacidades laborales y productivas y alterna la formación en el Centro Rural de

## VIII. Recomendaciones

A partir del análisis anterior, se considera de especial relevancia que el Estado peruano adopte las siguientes medidas con respecto a las materias abordadas en el presente informe.

1. Agilizar y fortalecer el procedimiento de actualización y sistematización de la información estadística sobre población indígena en el Perú.
2. Revisar y en consecuencia adecuar la normativa que pone en riesgo el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios.
3. Crear un registro y un catastro oficial de comunidades campesinas para fortalecer la protección de sus derechos colectivos.
4. Adoptar las medidas necesarias para que las medidas legislativas que afecten a pueblos indígenas puedan ser objeto de consulta previa.
5. Fortalecer la aplicación de los procesos de consulta en materia extractiva, para que estos se realicen garantizando efectivamente este derecho.
6. Aprobar un Plan Nacional sobre PIACI y acelerar la aprobación de la política nacional sobre la materia, la misma que debe ser realizada de manera concertada.
7. Revisar la Ley N° 30723 para garantizar la efectiva protección de los PIACI.
8. Realizar acciones de fortalecimiento para la protección de las reservas indígenas y de las reservas territoriales.
9. Fortalecer la protección del derecho de acceso a la justicia de los pueblos indígenas, incrementando el número de intérpretes y defensores públicos con dominio de lenguas indígenas u originarias, creando un registro de operadores de justicia con

---

Formación en Alternancia (CRFA) y el espacio socio familiar. Existen 70 CRFA en el país. Finalmente, la SER brinda un espacio de alojamiento durante todo el periodo escolar. Se cuentan con 83 instituciones de este tipo. En: MINEDU. Oficio N° 311-2018-MINEDU/SG-OACIGED. 7 de marzo de 2018. Otras medidas para la mejora de la educación en zonas rurales señaladas por el MINEDU son mejoras en los Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONEI), dotación de materiales educativos y acompañamiento a docentes. En: MINEDU. Oficio N° 3817-2018-MINEDU/SG-OACIGED. 22 de marzo de 2018.

dominio de las mismas, incrementando el número de defensores públicos especializados en asuntos indígenas y fortaleciendo las acciones para la aplicación de un enfoque intercultural en los procesos judiciales.

10. Fortalecer la protección del derecho a la educación de los pueblos indígenas, garantizando de manera efectiva su accesibilidad, disponibilidad, calidad y adaptabilidad.



---

**Cristina Blanco**

Investigadora principal del Instituto de Democracia y Derechos Humanos  
Profesora del Departamento de Derecho  
Pontificia Universidad Católica del Perú



---

**Juliana Bravo**

Directora Programa Amazonía de EarthRights International  
Co-Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos



---

**Luis Hallazi**

Instituto del Bien Común  
Co-Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos



---

**Elizabeth Salmón**

Directora  
Instituto de Democracia y Derechos Humanos  
Pontificia Universidad Católica del Perú



---

**Gustavo Zambrano**

Coordinador del Área Académica y de Investigación  
Instituto de Democracia y Derechos Humanos  
Pontificia Universidad Católica del Perú

**ANEXO: Solicitudes de acceso a la información pública presentadas para la elaboración del presente informe**

Fecha	Institución	Información solicitada	Respuesta	Observaciones
15/02/18	Ministerio de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre el proceso de levantamiento en el Censo nacional 2017.</li> <li>• Información sobre la capacitación que recibieron los empadronadores respecto a la pregunta de auto identificación.</li> </ul>	SÍ 21/02/18	-
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre los avances realizados a la fecha para la adopción de una política y un plan sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial – PIACI.</li> </ul>	SÍ 27/02/18	-
20/02/18	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje actual de indocumentación en distritos con comunidades nativas o pueblos indígenas.</li> <li>• Nivel de implementación actual de los registros bilingües.</li> </ul>	SÍ 02/03/17	-
21/02/18	Ministerio de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre el rol que desempeñó el Ministerio de Cultura en la elaboración de la metodología que se aplicó en el proceso de levantamiento de información en el Censo Nacional 2017, en especial lo relacionado a la laboral sectorial para la elaboración de la pregunta de auto identificación étnica.</li> </ul>	SÍ 27/02/18	-
21/02/18	Ministerio de Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados de última evaluación censal escolar en lenguas originarias.</li> <li>• Tasa actual de analfabetismo de personas que se auto identifican con un pueblo indígena o son parte de población afroperuana.</li> <li>• Nivel de accesibilidad y disponibilidad de la educación en zonas rurales donde se encuentran pueblos indígenas.</li> <li>• Medidas adoptadas para mejorar la accesibilidad y disponibilidad de la educación en zonas rurales.</li> </ul>	SÍ 26/03/18	-
22/02/18	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre el proceso de levantamiento de información en el Censo Nacional 2017.</li> <li>• Información sobre la capacitación que recibieron los censadores para realizar la pregunta de auto identificación incluida en el Censo Nacional 2017.</li> <li>• Información sobre el número de censadores con conocimiento de una lengua originaria para realizar el Censo Nacional 2017.</li> </ul>	PENDIENTE	Fuera de plazo legal
23/02/18	Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de intérpretes acreditados para atender procesos judiciales con participación de pueblos indígenas.</li> <li>• Información sobre los avances realizados para la implementación de un enfoque intercultural en los procesos judiciales.</li> </ul>	PENDIENTE	Fuera de plazo legal
01/03/18	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad de defensores públicos asignados en materia de asuntos indígenas.</li> <li>• Cantidad de defensores públicos que dominan lenguas originarias de las zonas donde brindan servicios.</li> </ul>	SÍ 20/03/18	-