



## **Aporte situacional de los pueblos originarios Aymara y Quechua de la región de Puno-Perú, al Relator Especial de Pueblos Indígenas de la ONU**

### **1. Implementación y Cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el derecho a la consulta previa.**

El Convenio 169 rige en Perú desde 1995<sup>1</sup>, sin embargo, aún no se da la correspondiente difusión e implementación con la debida importancia y amplitud que merece este importante cuerpo normativo internacional. Pese a que se viene avanzando a pasos cortos para el reconocimiento de los derechos contenidos en esta norma, del otro lado de la orilla se encuentra el Estado que intenta por diversos medios no hacer válidas los argumentos que los pueblos originarios esgrimen cuando se afectan sus derechos, y, por el contrario, continúa negando la autoidentificación indígena, el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta y su defensa a través de procesos constitucionales. La lucha por la efectivización del Convenio solo nace a iniciativa de los mismos pueblos indígenas (PPII), acompañados por algunas organizaciones, grupos de la sociedad civil y de iglesia; siendo aún el ánimo estatal bastante limitado.

En la asunción de casos judiciales en defensa de los PPII, postulamos que la consulta se hace en las primeras etapas, en aplicación del artículo 6.1.a. del Convenio donde es muy claro al decir que “los gobiernos deberán [...] consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Esta norma ha sido desarrollada por el artículo 4.a. de la Ley de Consulta Previa (Ley 29785) cuando hace referencia al principio de oportunidad, en virtud del cual, “El proceso de consulta se realiza de forma previa a la medida legislativa o administrativa a ser adoptada por las entidades estatales”. En esa misma línea se ha pronunciado el Tribunal Constitucional (TC), y lo denomina Principio constitucional de implementación previa del proceso de consulta. Según este, “la consulta se lleva a cabo en forma previa a la toma de la decisión. Y es que la idea esencial de la inclusión de los pueblos indígenas en la discusión del proyecto de la medida administrativa o legislativa es que puedan plantear sus perspectivas culturales, con la finalidad de que puedan ser tomadas en cuenta”.<sup>2</sup>

La mayoría de las historias del conflicto socioambiental de las comunidades suscitadas en el Perú tienen un origen similar: el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET), que es parte el Ministerio de Energía y Minas (MEM) entregando concesiones mineras sobre territorios de comunidades campesinas, a espaldas de éstas, sin previa consulta, sin comunicado ni notificación efectiva. Y cuando las comunidades toman conocimiento de estas afectaciones, muchas veces de forma tardía y extraoficialmente, los plazos judiciales y administrativos para interponer acciones de defensa han vencido. Estos actos también fueron denunciados por la Iglesia.<sup>3</sup>

La consulta previa constituye un mecanismo institucional ‘rápido y sencillo’ para canalizar los cuestionamientos a las concesiones mineras, compartiendo información amplia y de buena fe para

---

<sup>1</sup> El Tribunal Constitucional (TC) indica que el Convenio 169 es parte del derecho nacional y con rango constitucional. Esto quiere decir que si una norma nacional, del rango que sea, es incompatible o contradice alguno de los Convenios, simplemente es inconstitucional. Incluso si la propia Constitución se contradice con un Convenio sobre derechos humanos ratificado por el Perú, el procedimiento de aprobación debe ser el que corresponde a una reforma constitucional. Es decir, si existe incompatibilidad entre el Convenio y la Constitución hay que proceder a una reforma de la Constitución (Art. 57º), dado que el Convenio no puede ratificarse parcialmente ni con reservas.

<sup>2</sup> Sentencia TC Nº 00022-2009-PI/TC, f.j. 36.

<sup>3</sup> Sínodo Amazónico, Informe Final, n. 45.



PRELATURA DE JULI



llegar a un verdadero diálogo de intercultural. La consulta previa puede servir para evitar protestas sociales de la población campesina, que, frente a esta imposición unilateral, naturalmente la población se levanta y reacciona con suspicacia. La negación de la consulta constituye una falta de respeto a los PPII y a sus territorios, deviniendo en conflictos socioambientales, puesto que la experiencia minera el Perú nos dicta que la presencia de la minería conlleva contaminación a la tierra y al agua.<sup>4</sup>

## 2. Persecución y criminalización de líderes indígenas.

La criminalización de la protesta es un fenómeno multidimensional que consiste en el despliegue de acciones y discursos dirigidos a desaparecer y deslegitimar la disidencia política. Los actos de represión pueden abarcar asesinatos, ejecuciones, desapariciones forzadas, agresiones, amenazas, hostigamientos, actividades de inteligencia y persecución a través de procesos penales, en contra de una persona o grupo de personas. Mientras tanto, los discursos criminalizadores desacreditan a los manifestantes como delincuentes, antidesarrollo, antiprogreso y terroristas. Se trata del soporte ideológico que sostiene el Estado contra las protestas sociales.<sup>5</sup> Según la Defensoría del Pueblo, en el país los conflictos sociales son en su mayoría debidas a actividades extractivas como la minería.<sup>6</sup>

Son casos muy conocidos a nivel nacional e, incluso internacional, los levantamientos indígenas conocidos como el ‘Baguazo’ y ‘Aymarazo’. Este último, en el 2011, luego de enterarse que sus territorios ancestrales fueron dados en concesión minera al Proyecto minero Santa Ana de propiedad de la empresa canadiense Bear Creek, las comunidades campesinas aymaras afectadas se levantaron en protesta al no hallar respuesta a sus demandas por parte del Gobierno, trayendo como resultados que los principales voceros aymaras, fueran denunciados penalmente por delitos como disturbios, extorsión agravada y entorpecimiento de los servicios públicos.

La protesta social es desvirtuada por parte del Estado y es tratada como ilícitos penales que deben ser reprimidos con cárcel. Una evidente muestra de la utilización del Derecho para la persecución penal por parte del Estado a líderes de protestas, es el artículo 200º del Código Penal peruano, párrafo tercero, agravado por el literal b) del quinto párrafo del mismo artículo, que contempla el delito de extorsión agravada, que castiga la obstaculiza vías de comunicación e impide el libre tránsito, como formas de protesta, con penas hasta de 25 años de cárcel. Con la existencia de este delito se pone freno a cualquier acto de protesta.

## 3. Agricultura familiar y minería.

En el Perú, existen más de 2 millones 156 mil unidades agropecuarias que trabajan la agricultura familiar, concentrándose en mayor número en Cajamarca 15%, Puno 10%, Ancash 8%, Junín 6%, Apurímac 4% y Ayacucho 4%. El 87% de la agricultura familiar es de subsistencia, donde las unidades productivas tienen menos de 2 hectáreas, seguido del 10% de agricultura familiar intermedia que posee entre 2 y 5 hectáreas, y tan solo el 3% de la agricultura familiar consolidada posee de 5 a 10 hectáreas. Este sector es la principal fuente de empleo e ingresos para la población rural del Perú, sin embargo, si situación ha venido disminuyendo en importancia debido al abandono por parte del Estado. Pese a que la ONU declara esta actividad como un valor primordial para la erradicación del hambre y la pobreza, declarando los años 2019 – 2028 como el “Decenio de la agricultura familiar”.<sup>7</sup> La agricultura familiar produce el 80% de los alimentos que

<sup>4</sup> Sínodo Amazónico, Informe Final, n. 46.

<sup>5</sup> SALDAÑA, José y PORTOCARRERO Jorge; La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú; Revista de la Facultad de derechos de la Pontificia universidad Católica del Perú; N° 79, 2017 pp. 311-352.

<sup>6</sup> Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 194, abril 2020.

<sup>7</sup> Sistematización de “Agricultura familiar y minería en el Perú, 2019” por Red Muqui.



PRELATURA DE JULI



consumimos en el mundo, ya que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura menciona que (FAO), la agricultura familiar produce alrededor del 80% de los alimentos del mundo, siendo los campesinos los impulsores del desarrollo sostenible. Sin embargo, se espera que para el año 2050, el crecimiento de la población y los cambios en la alimentación aumentarán las necesidades alimentarias en un 60% y la producción agrícola y los medios de subsistencia, ya amenazados, se enfrentarán al desafiante compromiso de proporcionar alimentos saludables a una población creciente.<sup>8</sup>

La obvia importancia de la agricultura familiar en el logro del objetivo “hambre cero” del desarrollo sostenible a niveles locales, regionales, nacionales e internacionales merece una mención honorífica. Sin embargo, el incremento desmesurado de las concesiones mineras en territorio comunitario destinado en muchos casos a la agricultura familiar, la presencia de más de 8,854 Pasivos Ambientales Mineros (PAM) ubicados en partes altas de unidades hidrográficas de gran relevancia para el desarrollo de esta actividad, y la agudización de la pobreza producto del COVID-19 y la afectación ambiental por mineras, se posicionan como enemigos reacios al desarrollo de esta actividad. Resaltando la intervención de la pandemia de Coronavirus a los problemas preexistentes, visibilizando una vez más el desinterés del gobierno frente a esta actividad, evidenciándose la misma en la ausencia de protocolos que permitan el abastecimiento “chacra a la olla”, ocasionando numerosas pérdidas económicas, afectación directa a la seguridad alimentaria y el incremento de precios. Por tal motivo, solicitamos garantías legales y técnicas desde el gobierno nacional, que permitan el normal abastecimiento de productos producidos por la agricultura familiar, por los pequeños productores, ya que en nuestra opinión son igual o más importantes para la economía, ambiente y población en general que las empresas mineras, especialmente bajo este contexto y en pro de salvaguardar la seguridad alimentaria; de ese modo se podría evitar el abuso indiscriminado e injusto de los comerciantes intermediarios que deciden deliberadamente el precio de los productos de los pequeños productores.

#### 4. Derecho al agua

El derecho al agua está comprendido en normas internacionales de derechos humanos que comprenden obligaciones específicas en relación al acceso al agua potable, como constantemente lo repite la Iglesia.<sup>9</sup> Esas obligaciones exigen a los estados a que garanticen a todas las personas el acceso a una cantidad suficiente de agua potable para el uso personal y doméstico.<sup>10</sup> Sin embargo, según el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en el Perú alrededor del 16% de la población no cuenta con agua potable, el 35% no cuenta con alcantarillado, sólo el 62% de aguas servidas es debidamente acopiada por las Empresas Prestadoras de Servicios. Además, el índice de anemia infantil incrementa a más del 40% conforme las fuentes de recursos hídricos son contaminadas, afectando la salud pública, incrementando la pobreza y la incomodidad social.

En Puno, son más del 60.6% de viviendas de la región que no tienen acceso a agua potable, además más del 70% de niños y niñas en la región tienen anemia, esto debido a que fuentes de agua para consumo humano (potable y no potable) en la región Puno se encuentran contaminadas por metales tóxicos como arsénico, mercurio, entre otros, y organismos microbiológicos como coliformes, escherichia coli y otros, afectando la salud de las personas, en especial la de los niños, niñas y madres gestantes. Así declaran los informes de institucionales oficiales del Estado como:

---

<sup>8</sup> Organización de las Naciones Unidas, objetivos del desarrollo sostenible – Trabajando por el hambre cero. El trabajo desde la FAO en la agricultura familiar, prepararse para el decenio Internacional de la agricultura familiar (2019-2028) para alcanzar la ODS.

<sup>9</sup> “El acceso al agua potable y segura es un derecho humano básico... y es una condición para el desarrollo de los demás derechos humanos” (Laudato si’, 30)

<sup>10</sup> Según Autoridad Nacional del Agua (ANA) en: <https://www.ana.gob.pe/contenido/que-es-el-derecho-al-agua>



PRELATURA DE JULI



Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Autoridad Nacional del Agua (ANA), Dirección Regional de Salud (DIRESA), Dirección General de Salud (DIGESA) y otros, donde determinan la presencia de metales tóxicos como arsénico, con valores entre 0.08 a 0.43 mg/l. en diferentes pozos para consumo humano de la parte baja de la cuenca Coata (provincia y región de Puno), cuando lo máximo estipulado en los estándares de calidad ambiental es de 0.01 mg/l.

#### 5. Pasivos ambientales mineros (PAM) no gestionados en territorios de comunidades

La existencia de PAM genera impactos negativos a la salud de las personas y al ambiente. Contaminando acuíferos, ecosistemas acuáticos, el agua, el suelo y el aire. Sólo en el 2019 se identificaron 8,448 PAM<sup>11</sup> a nivel nacional, de los cuales 793 se ubican en territorio de la cuenca hidrográfica del Titicaca, de los cuales ninguno se encuentra gestionado y/o en proceso de remediación, recuperación y/o mitigación. Quedando vacíos en la responsabilidad de determinar la relación entre contaminación por PAM y los metales tóxicos como aportes negativos directos al suelo y agua, quedando los rezagos de alteración a las poblaciones afectadas, por la ineficacia de las instancias del gobierno frente a la identificación y remediación de PAM. (Laudato si', 51)

#### 6. Tecnología, educación y pueblos indígenas

El acceso a las tecnologías y al internet siguen abriendo brechas todavía insalvables en la población peruana, distanciando aún más a los sectores rurales de los urbanos, de los que tienen contacto con aparatos tecnológicos de los que no lo tienen. Una visión generalizada nos puede hacer errar al considerar a los celulares son objetos comunes en estos tiempos. La realidad nos muestra que no es así. Sin embargo, este instrumento de comunicación sigue estando ausente como parte de los bienes de las personas adulto mayores, analfabetos, pobres extremos y en aquellos que viven alejados geográficamente, y que, si se tiene, éste no cumple con la característica de ser un Smartphone.

En este contexto, donde las comunicaciones remotas se han vuelto escenarios al cuales la gran mayoría de la población ha tenido que recurrir para seguir desenvolviéndose laboral y socialmente. Esta situación de aislamiento social ha mostrado que no todos los peruanos cuentan con las tecnologías de información y comunicación mínimos en sus hogares ni con cobertura de las ondas de radio, cobertura celular ni mucho menos con internet con una velocidad que permita una interacción adecuada. La implementación del programa educativo estatal “Yo aprendo en casa”, dirigida a los escolares de educación básica, muestra cómo niños de comunidades campesinas, especialmente de zonas recónditas conocidas como el “Perú profundo”, trepan cuevas montañosas para que las señales de radio puedan ser recibidas por sus receptores radiales y participar en sus clases escolares con normalidad. Las distancias en las oportunidades de unos y otros se mantienen hasta la fecha.

#### 7. Ingreso básico universal

En el contexto de la declaración de emergencia sanitaria por la COVID-19 y los decretos que disponen el aislamiento social obligatorio (cuarentena), el Gobierno aprobó una serie de normas que autorizan la entrega excepcional de subsidios monetarios, de ayuda económica, a favor de los sectores sociales más vulnerables del país. A la fecha, se han cumplido casi 90 días de cuarentena, casi tres meses, en que las familias de los sectores más vulnerables como lo son los PPII de condición de pobreza y extrema pobreza, han tenido que solventar sus necesidades con sólo los 760 soles (230 dólares americanos, aproximadamente) de bono que el gobierno ha dispuesto para

<sup>11</sup> Inventario nacional de Pasivos Ambientales Mineros, Resolución Ministerial N° 10-2019-MEM/DM



PRELATURA DE JULI



subsistir durante el periodo de restricción; cantidad insuficiente para satisfacer las necesidades de un hogar

Pero estos bonos no llegaron a las familias verdaderamente necesitadas, quedando bastante gente excluida. La base de datos elaborada para entregar los bonos benefició a personas que no lo necesitan con la urgencia. Es así que, la necesidad de implementar un ‘Ingreso básico universal’ que pueda ser entregado sin diferenciaciones en la población, que cumpla en verdad la idea de universal, que no hace mucho también el jefe de la Iglesia Católica lo volvió a repetir<sup>12</sup>, la cual debe operativizarse en los siguientes meses, de manera urgente. Este Ingreso básico universal no puede ser sólo momentáneo sino permanente y que dé seguridad para cada familia con un ingreso mínimo, asegurando la seguridad alimentaria las poblaciones más vulnerables.

#### 8. Base de datos de pueblos indígenas en articulación con entidades gubernamentales

Para dación de concesiones mineras, el gobierno se guía, principalmente, a partir de la Ley General de Minería<sup>13</sup> y la Ley de Promoción de Inversiones Mineras en el Sector Minero<sup>14</sup>, para promover el uso del catastro nacional minero y con ello institucionalizar el uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG) para suprimir las visitas a campo y priorizar actividades de gabinete para la emisión de los títulos de concesiones mineras. Es así que para la delimitación de las áreas de concesión minera se utiliza el sistema de coordenadas UTM, siendo estos los que se publican en los medios correspondientes para dar a conocer la existencia de una concesión minera, situación que coloca en una posición de indefensión a las comunidades al tener que recurrir a instrumentos de ubicación para identificar las concesiones mineras que los afectan o puedan afectar.

Además, para la admisión de petitorios mineros para concesión, se reemplaza la visita de campo por la revisión del petitorio sobre las cartas nacionales, las mismas que no contemplan los límites y áreas de los territorios de los pueblos originarios, ni la presencia de restos arqueológicos, además de otros aspectos necesarios a considerar que, sin embargo, no son tomados en cuenta. En la revisión de estas cartas, según ejemplos específicos varios, se aprecian los detalles como el número y código de carta utilizada además de las observaciones sucintas e insuficientes sobre la ubicación de la concesión minera, no considerándose los territorios de las comunidades indígenas, ni restos arqueológicos entre otros.<sup>15</sup>

En los últimos años, las comunidades han tomado postura de autodefensa presentando solicitudes de oposición administrativa por omisión de derecho a la consulta en el otorgamiento de concesiones mineras, buscando la articulación entre los sectores de gobierno (INGEMET, MEM) y autoridades locales para la aplicación adecuada de los mecanismos necesarios para garantizar la defensa del territorio de las comunidades campesinas.

Otra base informativa concerniente a los PPII es la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), implementada por el Ministerio de Cultura, que registra a todos los pueblos originarios del país. Esta cartera indica que este registro no es constitutiva de derechos y que los derechos colectivos de los PPII son reconocidos independientemente.<sup>16</sup> Afirmación cierta, puesto que en el Convenio 169, artículo 1, indica que basta la autoidentificación como criterio

<sup>12</sup> Papa Francisco. Carta a los movimiento y organizaciones populares. Vaticano 12 de abril de 2020.

<sup>13</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM

<sup>14</sup> Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 708

<sup>15</sup> Por ejemplo, el expediente de concesión minera “CHILLACHAMBILLA 2”, con código 05-00095-05, disponible en la página web del Sistema de Derechos Mineros y Catastro (SIDEMCAT). Informe N° 4334-2005-INACC-DGCM-UT

<sup>16</sup> <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/48565-ministerio-de-cultura-aprueba-listado-actualizado-de-pueblos-indigenas-u-originarios-quechuas-aimara-jaqaru-y-uro>



PRELATURA DE JULI



predominante para ser reconocido como PPII. Sin embargo, cuando se demanda ante sede judicial en exigencia del derecho a la consulta, el Poder Judicial reclama que la pertenencia a un pueblo originario debe ser acreditado con prueba suficiente, a fin de establecer la viabilidad del proceso constitucional de amparo y que en sede constitucional se determine la protección prevista por el Convenio 169 de la OIT.<sup>17</sup> Esta negación de la identidad indígena ha recaído en presupuestos absurdos como el uso de tecnologías y el logro de estudios superiores que, según algunos magistrados judiciales, les quita la condición de indígena.

Más allá del registro de PPII, otros puntos que aún continúan en pendientes y en debate, se refieren a la titulación de tierras de las comunidades campesinas y al no reconocimiento de la personería jurídica estos pueblos en ordenamiento jurídico peruano. En su lugar, sólo hay reconocimiento para comunidades campesinas y nativas. Por ejemplo, el Gobierno Territorial Autónomo Wampis no tiene reconocimiento formal en su autonomía por parte del Estado, diferente al de sus comunidades nativas que la conforman. Es decir, no tiene personería jurídica.<sup>18</sup>

#### 9. Racismo, discriminación y exclusión.

El racismo que corroe la sociedad en todo el mundo, se repite de igual forma en el Perú. Junto con la comunidad afroperuana, las comunidades campesinas de la sierra y las nativas de la selva continúan siendo consideradas como ciudadanos de segunda clase, poblaciones que habitan a espaldas del resto de la colectividad peruana. Los pueblos originarios son los otros 'negros', hacia donde el racismo cala hasta la fecha, cuya manifestación principal es la invisibilización, la discriminación y la marginación. El racismo también muestra su terrible rostro con la negación sistemática en sus derechos colectivos y el constante atentado a sus territorios y a la misma Pachamama (Madre Tierra).

Después de más de cinco siglos de maltratos y exclusión a los pueblos indígenas, este flagelo ha sido el origen de la violencia política que el Perú ha sorteado en las diferencias estaciones de su historia colonial y republicana.

Puno, junio de 2020.

Asociación Civil Derechos Humanos y Medio Ambiente (DHUMA) - Puno, Perú.

+Ciro Quispe López, Obispo Prelatura de Juli.



  
MONS. CIRÓ QUISPE LÓPEZ



  
Hna. Patricia Lee Ryan  
PRESIDENTA



  
Cristóbal Yuga Villanueva  
DIRECTOR EJECUTIVO

<sup>17</sup> Expediente N° 00163-2016-0-2101-SP-CI-01, donde actúa como demandante las comunidades campesinas de Chilla Chambilla y Chilla Pucara, demandando al Instituto Geológico Minero Metalúrgico, Ministerio de Energía y Minas y a la empresa concesionaria, con la pretensión de nulidad de concesiones mineras y realización de consulta previa.

<sup>18</sup> [https://www.servindi.org/actualidad-opinion/12/06/2020/desafio-pendiente-reconocimiento-constitucional-de-los-autogobiernos?fbclid=IwAR09ak8Sj1rprKJaOiXrs71pQE4YLMYtqCWWBVKIBmqQZEdiaKar8nXm\\_hQ](https://www.servindi.org/actualidad-opinion/12/06/2020/desafio-pendiente-reconocimiento-constitucional-de-los-autogobiernos?fbclid=IwAR09ak8Sj1rprKJaOiXrs71pQE4YLMYtqCWWBVKIBmqQZEdiaKar8nXm_hQ)