

Marco para los Pueblos Indígenas

República del Perú

Mejoramiento del desempeño de los servicios de justiciar no penales

(P162833)

Tabla de contenido

I.	Objetivos.....	6
II.	El acceso a la justicia y los pueblos indígenas.....	7
A.	Pueblos Indígenas en el Perú.....	7
B.	Marco legal e institucional sobre acceso a la justicia y pueblos indígenas.....	10
C.	Problemas de acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas.....	13
III.	Propuestas para la atención de los problemas identificados en el marco de la operación .	16
IV.	Resultados del proceso de consulta.....	19
V.	Mecanismos de consulta y quejas	20
VI.	Estrategia para el cumplimiento de los objetivos del Marco Indígena	21

Índice de figuras

Figura 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza y pobreza extrema (2013)..... 9

Índice de tablas

Tabla 1. Problemas de acceso a los servicios por pueblos indígenas	13
Tabla 2. Barreras de acceso a la justicia	14
Tabla 3. Objetivos y metas con relación a los pueblos indígenas.....	16

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Perú: Mapa de ubicación referencial de los 55 Pueblos Indígenas identificados a la fecha por el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura	7
--	---

I. Objetivos

1. La operación propuesta, denominada «Mejoramiento del desempeño de los servicios de justicia no criminales», es un posible *Financiamiento de Proyecto de Inversión* del Banco Mundial por un monto tentativo de hasta USD \$ 100 millones. El prestatario –la República del Perú– invertirá una cantidad igual en las actividades propuestas en el marco de la operación. El proyecto apoyará la estrategia descrita en el Acuerdo Nacional de Justicia, especialmente los aspectos relacionados con la eficiencia, el acceso a la justicia y la transparencia. El rediseño de los procesos judiciales y la implementación del Expediente Judicial Electrónico (EJE) por parte del Poder Judicial estarán en el centro del proyecto. La operación propuesta no incluirá ningún trabajo civil y contará de cinco componentes: El diseño e implementación de un nuevo marco organizacional para servicios de justicia (componente 1), el desarrollo de capacidades para funcionarios de justicia (componente 2), el fortalecimiento de la transparencia y gestión de la información para los servicios de justicia (componente 3), apoyar la extensión de los servicios de justicia a las poblaciones pobres y vulnerables (componente 4); y la gestión y evaluación del proyecto (componente 5).
2. El componente más relevante –pero no privativo– para el presente Marco es el componente 4. Este busca apoyar la extensión de los servicios a las poblaciones pobres y vulnerables mediante el fortalecimiento de las operaciones de los defensores públicos para casos civiles, laborales y familiares. El sistema de defensa pública es un componente esencial del sistema de administración de justicia que asegura el acceso a la población vulnerable. Este servicio proporciona asistencia jurídica gratuita para casos civiles, laborales, familiares y penales, así como para la defensa de víctimas de violaciones de derechos. El fortalecimiento de un modelo de gestión específico, programas de desarrollo de capacidades, sistemas de medición del desempeño, entre otros, para los defensores públicos es importante para una implementación completa del EJE. Para diseñar las actividades bajo este componente, el Banco tomará en cuenta las experiencias previas en programas de acceso a la justicia financiados por el Banco, especialmente las ALEGRA.
3. El objetivo del Marco para los Pueblos Indígenas es lograr que las actividades y acciones que se desarrollen en el marco de la operación descrita sean respetuosas de los derechos de los pueblos indígenas. Para ello presenta la información básica sobre las características demográficas, sociales, culturales y políticas de los pueblos indígenas en el Perú, así como el marco legal internacional y nacional sobre los derechos de los pueblos indígenas en lo que concierne al acceso a la justicia. Del mismo modo, analiza los principales problemas de acceso a la justicia para los pueblos indígenas y propone un conjunto de actividades para asegurar el cumplimiento del objetivo del presente Marco.

II. El acceso a la justicia y los pueblos indígenas

4. El Sistema de Administración de Justicia del Perú –SAJ– enfrenta barreras socioeconómicas, lingüísticas, culturales y geográficas, las cuales generan limitaciones importantes para lograr el pleno acceso a la justicia en varias regiones del país. Esta situación afecta en particular a los pueblos indígenas del Perú. En esta sección describiremos quiénes son los pueblos indígenas, cuál es su situación de vulnerabilidad y los problemas de acceso a la justicia que enfrentan.

A. Pueblos Indígenas en el Perú

5. En el Perú, los Pueblos Indígenas son definidos como aquellos «pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se auto reconocen como tales». Esta definición incluye a los pueblos en aislamiento o en contacto inicial, así como a las comunidades campesinas y a las comunidades nativas. La denominación «indígenas» comprende y puede emplearse como sinónimo de «originarios», «tradicionales», «étnicos», «ancestrales», «nativos» u otros vocablos.¹
6. El Perú reconoce la existencia de 55 pueblos indígenas, 51 de ellos de origen amazónico y 4 de origen andino (quechuas, aimaras, jacarus y uros).² Cerca del 30% de la población peruana (combinando su autoidentificación y su lengua materna) son parte de grupos étnicos indígenas: quechua 25%, aimara 4% y amazónicos 1%, es decir, alrededor de 9 millones de personas.³ No obstante, gran parte de esta población vive en el ámbito urbano. Otro sector vive en el ámbito rural, en particular en las comunidades campesinas y nativas. El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) reconoce la existencia de 6105 comunidades campesinas y 1469 comunidades nativas en el país.⁴ El Instituto del Bien Común ha identificado 6120 comunidades campesinas y 2009 comunidades nativas.⁵ Por su parte el Ministerio ha identificado 2545 comunidades nativas en su Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Del mismo modo, no todas las comunidades campesinas son consideradas como parte de los pueblos indígenas. La citada base reconoce como tales a 2938 de dichas comunidades.

Ilustración 1. Perú: Mapa de ubicación referencial de los 55 Pueblos Indígenas identificados a la fecha por el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura

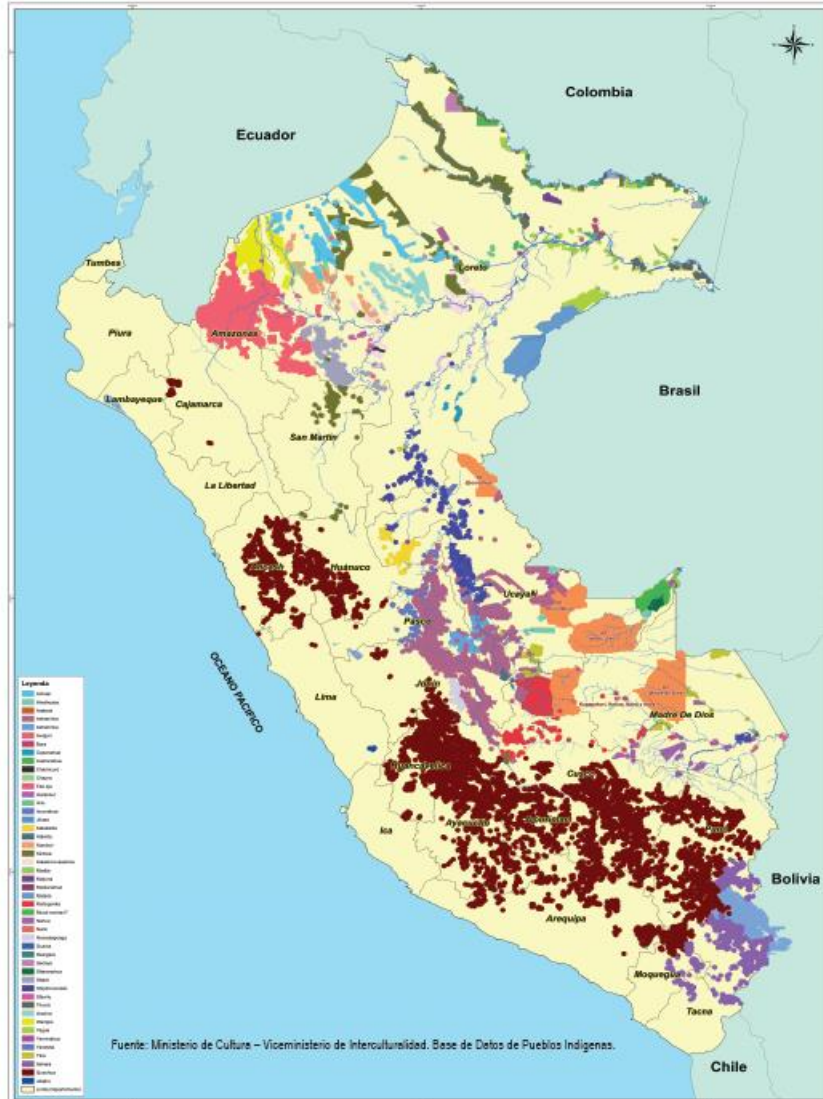
¹ Poder Judicial. Plan Nacional de Acceso a la Justicia en personas en condición de vulnerabilidad – Poder Judicial 2016 – 2021. Lima, Poder Judicial, 2016. p. 61.

² Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura.

³ Ipsos Perú y Ministerio de Cultura. I Encuesta Nacional Percepciones sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico Racial, 2018. Disponible en: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-03/percepciones_sobre_diversidad_cultural_y_discriminacion_etico-racial.pdf

⁴ Ministerio de Cultura. La Diversidad Cultural en el Perú. Lima, Ministerio de Cultura, 2014. p. 21

⁵ Instituto del Bien Común. Tierras Comunales. Más que preservar el pasado el asegurar el futuro. El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Informe 2016. Lima, IBC, 2016.



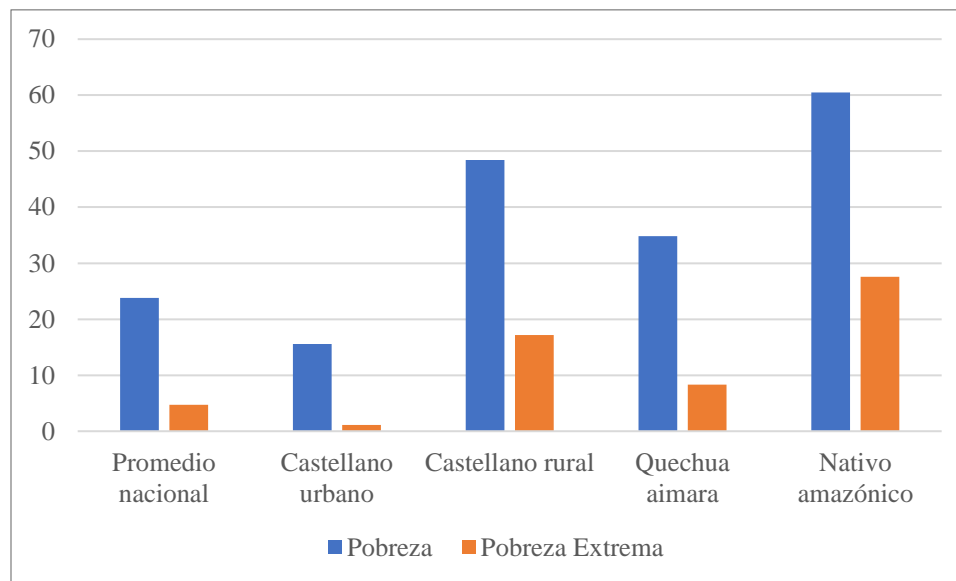
Fuente: INEI, Memoria Institucional Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad 2013-2016.

7. Por otro lado, la legislación peruana reconoce a las rondas campesinas, las cuales constituyen organizaciones conformadas al interior de las comunidades rurales, o formadas por grupos de pequeños propietarios rurales, las cuales colaboran en la solución de los conflictos y que contribuyen a la seguridad, a la paz comunal y a resguardar los bienes de la comunidad y de sus miembros. Aunque no necesariamente están integradas por miembros de los pueblos indígenas, la legislación peruana establece que los derechos reconocidos a dichos pueblos así como a las comunidades campesinas y las comunidades nativas se aplican a dichas rondas en los que les corresponda y favorezca.⁶
8. Los pueblos indígenas constituyen uno de los sectores más vulnerables del país. En una reciente encuesta sobre diversidad cultural, ninguna persona autoidentificada como indígena (quechua, aimara o nativa de la amazonía) estaba ubicada en el nivel

⁶ Poder Judicial. Plan Nacional de Acceso a la Justicia en personas en condición de vulnerabilidad – Poder Judicial 2016 – 2021. Lima, Poder Judicial, 2016. p. 62.

socioeconómico A. El 68% de los autoidentificados como indígenas amazónicos y el 48% de los quechuas y aimaras formaban parte del nivel socioeconómico E.⁷ Aunque existen problemas metodológicos, vinculados en particular a la definición sobre cuándo considerar que una persona es parte de un pueblo indígena, la evidencia empírica muestra que su situación sigue siendo deficitaria. Esto es así respecto a indicadores tan importantes como los niveles de pobreza y pobreza extrema, acceso a servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, acceso a la educación, acceso a la atención en salud, así como respecto al acceso a los programas sociales del Estado dirigidos a la población en extrema pobreza.

Figura 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza y pobreza extrema (2013)



Fuente: Ministerio de Cultura. Línea de base de brechas sociales por origen étnico en el Perú. 2015. Elaboración propia.

9. Al mismo tiempo, la población amazónica presenta peores resultados que la andina en casi todos los indicadores sociales mencionados, en particular en niveles de pobreza y, sobre todo, pobreza extrema, así como al acceso a servicios públicos, salvo en lo que concierne al acceso al seguro en salud y a los beneficios del Programa Juntos. De otro lado, es posible observar que durante los últimos años hay avances importantes en lo que concierne a los pueblos indígenas, lo cual ha conllevado una reducción de las brechas étnicas. Es decir, aunque hay mejoras, las brechas entre grupos étnicos se mantienen o incluso se acentúan. Por lo tanto, «hay cada vez más evidencia de que la atención de la exclusión étnica es crucial para atacar la persistencia de la pobreza, promover la equidad e incluso para mejorar la gobernabilidad».⁸ Es por ello necesario considerar en particular los problemas de acceso a la justicia de los pueblos indígenas como parte de las estrategias destinadas a reducir la brecha señalada.

⁷ Ipsos Perú y Ministerio de Cultura. I Encuesta Nacional Percepciones sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico Racial, 2018.

⁸ Ministerio de Cultura. Línea de base de brechas sociales por origen étnico en el Perú. Lima, Ministerio de Cultura, 2015.

B. Marco legal e institucional sobre acceso a la justicia y pueblos indígenas

10. El Perú es parte del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). El artículo 8 de este tratado establece que al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas el Estado debe tomar en debida consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. De otro lado, deben respetarse las instituciones de justicia propias, en tanto no sean incompatibles con los derechos fundamentales. Por otro lado, y siempre que sea necesario, el Estado deberá establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio. En consecuencia, en tanto respeten los derechos humanos, deberán respetarse los mecanismos que los pueblos indígenas usan tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros. Finalmente, la aplicación de la ley penal a los ciudadanos indígenas debe considerar sus características económicas, sociales y culturales, dando preferencia a sanciones distintas al encarcelamiento. Por último, conforme al artículo 12 del Convenio 169, los pueblos indígenas deben tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. También el uso de la lengua resultada fundamental, conforme a dicho instrumento internacional, debiendo facilitarse, de ser necesario, intérpretes u otros medios eficaces. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas recoge disposiciones similares, incluyendo el uso de su propio idioma (artículos 13 y 14) y la jurisdicción especial (artículo 35).
11. En el ámbito interno, los artículos 88° y 89° de la Constitución Política del Perú reconocen a las comunidades campesinas y nativas derechos a la propiedad comunal sobre sus tierras, a su existencia legal y como personas jurídicas, autonomía organizativa, libre disposición de sus tierras, la imprescriptibilidad de las mismas, salvo abandono; y el respeto de su identidad cultural. Además, el texto constitucional reconoce los derechos a la identidad étnica y cultural y al uso de su propio idioma (artículo 2.19) y a la jurisdicción comunal (artículo 149). Con relación a este último punto, establece que las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La Constitución indica que mediante una ley deben establecerse las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial. Cabe indicar que hasta ahora el Perú no cuenta con una Ley de Coordinación intercultural de la justicia.⁹
12. La Justicia de Paz es un órgano integrante del Poder Judicial, que actualmente se encuentra normado por la Ley N° 29824, Ley de Justicia de Paz y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-JUS. De acuerdo con esta norma, los jueces

⁹ Entre las normas de desarrollo constitucional deben señalarse la Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, así como la Ley N° 29735, Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú.

de paz son autoridades que tienen competencia para resolver conflictos y controversias de una determinada localidad ya sea mediante conciliación o a través de decisiones judiciales; estas últimas dictadas de acuerdo a los criterios de la comunidad, no siendo obligatorio fundamentarlas jurídicamente y respetando siempre los valores de la Constitución. La necesidad de fortalecer la Justicia de Paz, llevó a la creación en 2012 la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP). Esta es un órgano de línea del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, encargado de seguir las políticas en materia de Justicia de Paz, Justicia Comunal y la coordinación con la Justicia Ordinaria. Además, cada Corte Superior de Justicia del país cuenta con una Oficina Distrital de Apoyo a la Justicia de Paz y Justicia Indígena (ODAJUP), órganos desconcentrados de la ONAJUP encargados de conducir, coordinar y ejecutar todas las actividades asignadas a ella en su distrito judicial. Estas entidades, realizan además acciones para la formación y el desarrollo de las capacidades de los operadores del sistema de justicia, su implementación logística y la asesoría permanente.

13. Las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad, también conocidas simplemente como las Reglas de Brasilia, señalan, en lo que concierne a los Pueblos Indígenas, que «las personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal». Por ello, los estados deben promover las condiciones destinadas a posibilitar que dichos pueblos puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. El Poder Judicial peruano, en tanto adherente a las Reglas de Brasilia, ha confirmado su misión de desarrollar políticas judiciales adecuadas a las necesidades de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad por razones étnicas o culturales, asegurando que el trato que reciban los pueblos indígenas por parte de la administración de justicia «sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales». Por otro lado, en concordancia con los instrumentos internacionales en materia de pueblos indígenas, las Reglas de Brasilia plantean la conveniencia de «estimular las formas propias de justicia en la resolución de conflictos surgidos en el ámbito de la comunidad indígena, así como propiciar la armonización de los sistemas de administración de justicia estatal e indígena basada en el principio de respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos». Además, deben considerar medidas de adecuación cultural fundamentales: la resolución de conflictos fuera de la comunidad indígena por parte del sistema de administración de justicia, abordar los temas relativos al peritaje cultural y asegurar el derecho de los pueblos indígenas a expresarse en su propia lengua. El Poder Judicial, a fin de hacer un seguimiento a la aplicación de las Reglas de Brasilia, creó la Comisión Permanente de Acceso a la justicia de personas en condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad (CPAJPVyJC). Recientemente, los Presidentes de 33 Cortes Superiores de Justicia suscribieron el Compromiso de Cajamarca sobre los Derechos de las Personas en Condición de Vulnerabilidad ante el Sistema de Administración de Justicia, acordando aplicar el Protocolo de Justicia Itinerante para el Acceso a la Justicia de Personas en condición de Vulnerabilidad, aprobado mediante la Resolución Administrativa N° 264-2017-CE-PJ de 2017.
14. En dicho marco debe entenderse el acuerdo plenario 1-2009/CJ-116, que reconoce el pluralismo jurídico, y discute la intervención jurisdiccional de las rondas campesinas y su

contacto con el derecho penal. Por otro lado, el Poder Judicial cuenta desde 2012 con una «Hoja de Ruta de la Justicia Intercultural», Resolución Administrativa N° 499-2012-P-PJ, en la cual se establecieron lineamientos para la reestructuración de la Justicia de Paz, para mejorar la capacitación intercultural, así como para mejorar la coordinación entre las distintas instancias de justicia. Otras herramientas son el «Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia», que estableció los principios, pautas y estrategias de coordinación interforal; y el «Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que Involucren a Comuneros y Ronderos», orientado a implementar la pertinencia cultural en el servicio que brinda el Poder Judicial cuando tanto comuneros como ronderos se encuentren inmersos en procesos ordinarios, estableciendo algunas garantías relacionadas con los derechos culturales y lingüísticos, así como disposiciones para mejorar la actuación de las autoridades estatales frente a estos ciudadanos y sus colectivos. Estos protocolos fueron aprobados mediante la Resolución Administrativa N° 333-2013-CE-PJ. Finalmente, en 2013, a través de la Resolución Administrativa N° 156-2015-CE-PJ, se aprobó el «Protocolo de Atención y Orientación Legal con Enfoque Intercultural a Funcionarios del Sistema Estatal de Justicia», cuya finalidad es mejorar las condiciones de acceso a la justicia de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, asegurando su adecuada atención y orientación legal.

15. En lo que concierne al uso de las lenguas indígenas en el sistema de justicia, el Decreto Legislativo que promueve la transparencia y el derecho de acceso de la ciudadanía al contenido de las decisiones jurisdiccionales, Decreto Legislativo N° 1342, de 2017, establece en su artículo 4° que las instituciones del sistema de justicia deben atender y emitir sus decisiones en el idioma en el que se expresa originariamente la persona usuaria del servicio. Además, en aquellas localidades en las que la población mayoritaria hable una lengua originaria, los puestos para cubrir las plazas de Juzgados, Fiscalías y la Policía Nacional del Perú, así como del personal administrativo 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. Con relación a las metas de esta norma, la Resolución Administrativa N° 011-2016-CE-PJ del Poder Judicial de 2016, ha implementado para las Cortes Superiores de Justicia el Módulo de búsqueda del «Registro de intérpretes de lenguas indígenas u originarias».
16. En lo que toca al Ministerio de Justicia, debe mencionarse el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, el cual en su ítem A.E.6, establece como un objetivo nacional «el garantizar el acceso de los integrantes de los pueblos indígenas a la justicia intercultural mediante el uso de sus lenguas originarias». Para tal fin, el Plan plantea establecer un registro de operadores del sistema de justicia y administrativo del Poder Judicial y del Ministerio Público que conocen y se comunican en el idioma originario de la localidad donde laboran.
17. También debe señalarse que en 2014, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos publicó el Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios de Ucayali y Loreto, que parte de la estrategia de Acceso al Derecho para comunidades nativas, tiene como objetivo guiar a los funcionarios estatales del Poder Judicial, de la Defensa Pública, del Ministerio Público y de la Policía Nacional del Perú, en el cumplimiento de su deber de brindar atención a los integrantes de las comunidades nativas, en sus requerimientos vinculados a la operatividad concreta del sistema jurídico

nacional, así como en su función de orientación de las acciones, que dichos comuneros deberán tomar, para canalizar sus peticiones y proteger sus derechos en el marco del sistema de justicia estatal.

C. Problemas de acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas

18. Los problemas de acceso a la justicia de los pueblos indígenas están muy bien documentados¹⁰. Podemos identificar varios de los problemas típicos que se observan en el acceso a los servicios en general por parte de los pueblos indígenas, tal como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Problemas de acceso a los servicios por pueblos indígenas

El servicio se encuentra lejos de la vivienda	Por ejemplo, los pobladores de las comunidades nativas bora, huitoto y yaguas en el río Ampiyacu, afluente del Amazonas, cuyas viviendas se encuentran a varias horas de distancia de la municipalidad de Pebas, en Loreto. Los momentos propicios para realizar sus gestiones se presentan cuando viajan a la ciudad a comprar víveres o vender sus productos (pescado, yuca y frutos recolectados). Para ellos realizar sus trámites les resulta sumamente complicado.
Dificultades en la comunicación, el funcionario no conoce el idioma	Por ejemplo, el caso de pobladores indígenas que asisten a la municipalidad o un juzgado y desconocen de los procedimientos administrativos. Tienen dificultad de comunicarse con los servidores públicos quienes a su vez no entienden el idioma indígena.
Se invierte demasiado tiempo en ir al lugar donde se presta el servicio	Por ejemplo, para los funcionarios del distrito Codo de Pozuzo, en la región Huánuco les resulta sumamente complicado dirigirse a la comunidad nativa de Santa Martha perteneciente al pueblo indígena Cacataibo. Para llegar a ese lugar deben realizar un viaje extenso desde Codo de Pozuzo hasta el distrito de Puerto Inca, a un día de distancia, y desde allí embarcarse por río para llegar hasta la comunidad. El clima y la geografía son radicalmente distintos.
Discriminación por apariencia física, características étnicas y formas de hablar.	Por ejemplo, existen casos de pueblos indígenas que se han visto discriminados por las autoridades, por citar un caso, respecto a la tramitación de sus propiedades comunales.
El modelo cultural predominante en la prestación de servicios públicos es el occidental, urbano.	Esto puede originar incluso un desprecio por parte de los funcionarios de los modelos de justicia comunitaria o incluso de la justicia de paz.

Fuente: Adaptado de Rodríguez y Vega, 2016.¹¹

¹⁰ Por ejemplo, Brandt, Hans-Jürgen. La justicia comunitaria y la lucha por una ley de coordinación de la justicia. En Revista Derecho PUCP, N° 78, 2017, pp. 215-247; Brandt, Hans-Jürgen, Franco Valdiva, Rocío (compiladores). Serie: Justicia Comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador. Volumen 1: El tratamiento de conflictos: un estudio de actas en 133 comunidades campesinas y nativas en Perú y en Ecuador. Instituto de Defensa Legal. IDL. Lima, 2006; Gálvez, Anibal, Serpa, Cecilia (Editores) Justicia intercultural en los países andinos: contribuciones para su estudio. Lima, Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria, 2013.

¹¹ Rodríguez, Roberto y Vega, Rubén. Gestión Pública e Interculturalidad. Lima, CAAAP, 2016

Estas dificultades adoptan formas específicas en el caso del sistema de justicia y pueden implicar una afectación al derecho de acceso a la justicia de los pueblos indígenas (y de la población rural en general). Sobre esta cuestión, consideramos útil la tipología elaborada por Wilfredo Ardito¹² quien identifica las barreras de acceso presentadas en la

19. Tabla 2.

Tabla 2. Barreras de acceso a la justicia

Barreras	Descripción
Lingüística	Los servicios de la administración de justicia no se brindan siempre en una lengua que comprenda plenamente el ciudadano indígena.
Geográfica	Los servicios de justicia se encuentran muy alejados de los lugares donde viven y trabajan los pueblos indígenas.
Económica	Originada por los costos del proceso judicial, incluyendo aquellos que derivan de otras barreras (por ejemplo el costo del transporte, dada las distancias geográficas) así como de la corrupción de funcionarios en el sistema de justicia.
Cultural	Es una dimensión más amplia que la lengua e involucra las creencias y las prácticas culturales. La diversidad cultural puede generar incompreensión sobre el sentido de justicia y sobre sus expresiones, cuando quienes administran justicia y quienes son los recurrentes no comparten la misma cultura.
Indocumentación	Las limitaciones que aún tiene el Estado para poder otorgar un documento de identidad a toda la población.
Discriminación	Que combina la incompreensión sobre la cultura distinta con los estereotipos que se utilizan para reforzar el estatus de superioridad social de un grupo respecto de otros.
Conciliación	Una barrera puramente formal, en tanto es necesario pasar por la conciliación como un paso obligatorio en algunas localidades.

Fuente: Adaptado de Ardito 2011

20. Con relación a la barrera lingüística, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos reportó que solo existen a nivel nacional seis defensores públicos asignados en materia de asuntos indígenas, los cuales tienen como especialidad la defensa penal. De los 119 defensores públicos que dominan lenguas originarias, 106 hablan quechua y 13 aimara. No registraron defensores que hablaran las lenguas originarias amazónicas.¹³ Durante los últimos años se han dado las primeras sentencias redactadas en lenguas indígenas, incluyendo el quechua, el aimara y el awajún. De las entrevistas que realizamos a los Centros Alegria en Ayacucho y en Puno, constatamos que varios defensores son quechuahablantes o aimarahablantes, aunque dado la ubicación de dichos servicios (áreas urbanas consolidadas) rara vez usaban este conocimiento para la atención de los recurrentes.

¹² Ardito, Wilfredo. La promoción del acceso a la justicia en las zonas rurales. Lima, Poder Judicial, 2011.

¹³ 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-. p.10.

21. Por otro lado, el mencionado «Registro de intérpretes de lenguas indígenas u originarias» solo tiene registrados a 26 intérpretes –de doce lenguas originarias– a nivel nacional, los cuales están a disponibilidad de solo siete de los 34 distritos judiciales.¹⁴
22. También está pendiente la implementación del 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.
23. Con relación a las barreras geográficas, la cuestión de la distancia ha sido un desafío constante. Además del esfuerzo de llevar la Justicia de Paz y el reconocimiento de la Justicia Comunitaria, ha sido un desafío mayor cómo llevar la justicia a ámbitos rurales o con una menor densidad poblacional. Es por ello relevante el esfuerzo de servicios itinerantes. Al respecto, el citado Protocolo de Justicia Itinerante para el Acceso a la Justicia de Personas en condición de Vulnerabilidad, del Poder Judicial está generando experiencias interesantes. Una de ellas es el programa de ferias denominadas «Llapanchikpaq Justicia», que buscan acercar todo el procedimiento jurisdiccional –a través de sus operadores– a la ciudadanía, atendiendo de forma célere y eficaz sus demandas de atención.
24. Las autoridades del RENIEC a través de sus GRIAS, han realizado un esfuerzo sostenido de documentación en las zonas rurales. De acuerdo con el INEI, el porcentaje de menores de edad que ya están debidamente documentados hacia el año 2017 es de 98,6%, 0,7% más que el año 2016.¹⁵
25. Las barreras culturales y de discriminación están muy vinculadas. Al respecto, la ausencia de enfoque intercultural es señalada por diversos autores (ver por ejemplo, Ardito, 2011). Esto plantea un desafío, en particular con relación a la justicia de paz. Los funcionarios del ONAJUP han señalado que vienen realizando un esfuerzo por sistematizar la información sobre los juzgados de paz, así como mejorar los mecanismos que permitan mejorar y apoyar el trabajo con los jueces de paz.¹⁶ No obstante, aún no es posible contar con evidencia empírica sobre el impacto de estos esfuerzos. Pero otros operadores como los Defensores Públicos, así como fiscales y jueces ordinarios, también son cruciales y las mismas carencias de ausencia de capacidades interculturales suelen observarse en el desempeño de sus funciones.

¹⁴ 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-.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Condiciones de vida en el Perú. Trimestre: Octubre, noviembre y diciembre. Lima, Informe Técnico N°1, marzo 2018.

¹⁶ Reunión de trabajo en las oficinas del ONAJUP el 6 de marzo de 2018.

III. Propuestas para la atención de los problemas identificados en el marco de la operación

26. Dada la dimensión de las barreras de acceso a la justicia que enfrentan los pueblos indígenas es necesario establecer prioridades. Al respecto, el Acuerdo Nacional por la Justicia identifica como acciones prioritarias que los operadores de justicia hablen el idioma de la zona (lenguas originarias) y reforzar la justicia de paz, así como la relación entre la justicia ordinaria y la jurisdicción especial. De forma similar, el Plan Nacional de Acceso a la Justicia en personas en condición de vulnerabilidad – Poder Judicial 2016 – 2021, plantea como objetivo propiciar un enfoque intercultural en el sistema de administración de justicia para la protección de los derechos de las personas pertenecientes a comunidades indígenas.¹⁷ Una meta del indicado plan es que los operadores y trabajadores de la justicia ordinaria, especial y de Paz desarrollen capacidades interculturales y plurilingües con enfoque de género y las apliquen en beneficio de los usuarios de los servicios de justicia. Del mismo modo, han planteado la necesidad de contribuir a la implementación de un servicio de atención especializado para la impartición de la justicia intercultural. Cabe precisar que la aplicación del enfoque de interculturalidad no implica aceptar prácticas culturales discriminatorias hacia las mujeres que toleren la violencia contra ellas e impidan su acceso a la justicia.¹⁸
27. El Plan Nacional de Acceso a la Justicia en personas en condiciones de vulnerabilidad, recoge en su Eje 5, las acciones con relación a los pueblos indígenas (Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas). Estos plantean nueve objetivos, que se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3. Objetivos y metas con relación a los pueblos indígenas

Objetivo	Meta
1. Generar conocimientos científicos sobre la jurisdicción especial, la Justicia de Paz y su relación con la jurisdicción ordinaria.	Los magistrados aplican los conocimientos adquiridos sobre la jurisdicción especial, la Justicia de Paz y su relación con la jurisdicción ordinaria
2. Desarrollar capacidades interculturales y plurilingües con enfoque de género en los operadores y trabajadores de la justicia ordinaria, especial y de Paz.	Los operadores y trabajadores de la justicia ordinaria, especial y de Paz aplican las capacidades adquiridas interculturales y plurilingües con enfoque de género.
3. Institucionalizar mecanismos de diálogo y coordinación entre la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial.	Los magistrados de la jurisdicción ordinaria, los jueces de la Justicia de Paz y los operadores de la jurisdicción especial logran dialogar interculturalmente.

¹⁷ Poder Judicial. Plan Nacional de Acceso a la Justicia en personas en condición de vulnerabilidad – Poder Judicial 2016 – 2021. Lima, Poder Judicial, 2016. p. 70.

¹⁸ Poder Judicial. Plan Nacional de Acceso a la Justicia en personas en condición de vulnerabilidad – Poder Judicial 2016 – 2021. Lima, Poder Judicial, 2016. p. 54.

4. Monitorear y retroalimentar las políticas interculturales y de Justicia de Paz.	Los magistrados utilizan los mecanismos de monitoreo y registro.
5. Contribuir a la implementación de un servicio de atención especializado para la impartición de la justicia intercultural.	Los magistrados aplican un servicio de atención especializado para la impartición de la justicia intercultural.
6. Promover el enfoque intercultural en el sistema nacional de justicia.	Los jueces aplican el enfoque intercultural en el sistema nacional de justicia.
7. Impulsar mecanismos de cooperación con la jurisdicción especial, la Justicia de Paz, otras instituciones del Estado y la sociedad.	Los operadores de justicia aplican mecanismos de cooperación con la jurisdicción especial, la Justicia de Paz, otras instituciones del Estado y la sociedad.
8. Contribuir y aportar en los debates nacionales e internacionales sobre la justicia intercultural y de Paz.	Los magistrados y los miembros de las redes nacionales aportan con propuestas a los debates nacionales e internacionales sobre la justicia intercultural y de Paz.
9. Comunicar las políticas y acciones del Poder sobre Justicia intercultural.	Los operadores de la jurisdicción especial y de la Justicia de Paz aplican estrategias de comunicación intercultural, plurilingüe y de género.

Fuente: Plan Nacional de Acceso a la Justicia en personas en condición de vulnerabilidad – Poder Judicial 2016 – 2021. Elaboración propia.

28. Dadas las características de la operación objeto del presente Marco, los dos ámbitos de intervención que hemos identificado –en consonancia con lo arriba señalado– son:
- Mejorar la adecuación cultural de los servicios de justicia involucrados en la operación, fortaleciendo el enfoque intercultural. Esto incluye la promoción de medidas para garantizar el derecho al uso de la lengua indígena así como la lucha contra la discriminación. La adecuación cultural implica de un lado la adaptación de procesos y servicios a las características geográficas y ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales (prácticas culturales, valores y creencias) de las poblaciones que atienden. De otro lado, la adecuación cultural exige la valoración y la incorporación de la cosmovisión, así como las concepciones de desarrollo y bienestar de las poblaciones que viven en la comunidad.¹⁹ Esto involucra el desarrollo de tareas de capacitación dirigidos a los operadores de justicia (jueces, abogados, etc.), así como mecanismos de apoyo y seguimiento que permitan verificar la incorporación del enfoque intercultural en los servicios de justicia. Como ha señalado el Ministerio de Cultura²⁰ son tres las características principales para considerar que un servicio ha sido adecuado culturalmente:

¹⁹ Rodríguez, Roberto y Vega, Rubén. Gestión Pública e Interculturalidad. Lima, CAAAP, 2016.

²⁰ Ministerio de Cultura. Servicios públicos con pertinencia cultural Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de servicios públicos. Parte I: ¿Qué son los servicios públicos con pertinencia cultural? Lima, Ministerio de Cultura, 2015.

- i. Son servicios libres de discriminación: brindan un trato igualitario y de respeto a todas las personas independientemente de sus características.
 - ii. Son servicios bilingües: brindan atención en la lengua oficial y en la lengua predominante en la zona, siendo así accesible para las personas que se comunican en una lengua diferente al castellano; y
 - iii. Son servicios que incorporan, con respeto, la perspectiva cultural de la población de la zona.
 - b. Apoyar los esfuerzos de promoción de la justicia itinerante. Esto está orientado en particular a apoyar el desarrollo de experiencias similares al Programa de Ferias «Llapanchikpaq Justicia» así como a contribuir a la aplicación del Protocolo de Justicia Itinerante para el Acceso a la Justicia de Personas en condición de Vulnerabilidad. Este protocolo establece los principales criterios para que pueda operar adecuadamente este mecanismo, incluyendo: (i) la elección de los lugares en los que hay población en situación de pobreza; (ii) la difusión de actividades; (iii) la realización de campañas itinerantes de promoción y sensibilización de derechos; (iv) la instalación de mesa de partes itinerantes; y (v) el procedimiento a aplicar para desarrollar adecuadamente las diferentes etapas procesales. Así mismo, contiene definiciones de conceptos centrales para definir las estrategias a adoptar, tales como persona en condición de vulnerabilidad, justicia itinerante, campaña itinerante, mesa de partes itinerante, y audiencia itinerante. Por último, establece las reglas de implementación, entre las cuales se encuentran los criterios de ubicación geográfica, los criterios para la selección de la población beneficiaria, la coordinación interinstitucional necesaria, la difusión de las actividades, la promoción del uso de formularios simples para la elaboración de la demanda, los pasos y alternativas para notificar efectivamente, el desarrollo de la audiencia itinerante y, por último, la emisión de la sentencia.
29. Consideramos que este modelo, que busca articular a las distintas autoridades del sistema de justicia, generando respuestas ad hoc a la demanda de las comunidades locales puede ayudar a resolver la barrera geográfica, reducir la barrera económica, y combinada con el punto a) contribuir a atacar la barrera lingüística, la cultural, y la lucha contra la discriminación.

IV. Resultados del proceso de consulta

30. Como se establece en los lineamientos de la Política Operativa 4.10 Pueblos Indígenas se llevó a cabo un proceso de consulta para conocer los puntos de vista de las organizaciones indígenas de alcance nacional sobre las actividades propuestas dentro del presente Marco, cuyos resultados se describen a continuación.
31. Los participantes en las reuniones de consulta señalaron la necesidad de tomar en cuenta las experiencias positivas de otras intervenciones del Banco Mundial con pueblos indígenas en el Perú, en los cuales los mismos son incorporados desde la etapa de diseño del proyecto, manteniendo una comunicación estrecha tanto con el gobierno como con el Banco. En particular señalaron la experiencia del «Mecanismo Dedicado Específico para pueblos indígenas y comunidades locales (MDE Saweto Perú: Memoria Viva)», cuyo objetivo principal, a escala global, es «fortalecer la función de las comunidades indígenas y locales mediante el Fondo de Inversión Forestal (FIP) y otros programas de REDD+ a nivel local, nacional y global para dar soporte al desarrollo de capacidades e iniciativas impulsadas por demandas de los pueblos indígenas».²¹ Esta experiencia ha generado «un mecanismo de transparencia y participación de la ciudadanía mediante una estrategia de comunicación y divulgación, así como la habilitación de un sistema que facilite el acceso a la información por parte de la ciudadanía y actores vinculados a la implementación de la iniciativa, sobre los aspectos administrativos y técnicos realizados en espacios nacionales y locales».²² Del mismo modo ha habilitado un mecanismo de consultas y quejas en línea.²³
32. De otro lado, los participantes consideraron adecuado el diagnóstico sobre la situación del acceso a la justicia de los pueblos indígenas. Enfatizaron que dicha realidad, sin embargo, varía ostensiblemente entre las distintas localidades y pueblos indígenas, por lo que es necesario un enfoque muy flexible al momento de diseñar las intervenciones del proyecto.
33. Otra sugerencia dada ha sido la necesidad de visibilizar el gasto del proyecto en la agenda indígena, a fin de poder hacer un seguimiento más eficaz sobre el impacto de aquel sobre los problemas de acceso a los pueblos indígenas.
34. Los participantes recomendaron que en los perfiles de los operadores del sistema de justicia se incorpore tanto el enfoque de interculturalidad como el conocimiento de las lenguas indígenas.
35. Los participantes enfatizaron la necesidad de que el espacio de participación de los pueblos indígenas tenga la capacidad de influir en la agenda de discusión, a fin de que las preocupaciones de los pueblos indígenas sean efectivamente tomadas en cuenta.

²¹ Disponible en: <http://www.mdesawetoperu.org/la-empresa.php?url=objetivos-y-metas>

²² Disponible en: <http://www.mdesawetoperu.org/transparencia.php>

²³ Disponible en: <http://www.mdesawetoperu.org/transparencia.php?url=mecanismo-de-consultas-y-quejas&id=88>

V. Mecanismos de consulta y quejas

36. Los principales mecanismos para la rendición de cuentas, participación de la población indígena en el esquema de la operación, así como para el manejo de quejas que proponemos son:
- a. Crear un comité consultivo indígena conformado por las organizaciones nacionales indígenas reconocidas por el Ministerio de Cultura, el cual pueda ser consultado antes de desarrollar aspectos específicos del Marco que pudieran estar vinculados con sus derechos de acceso a la justicia. Del mismo modo, cuando el desarrollo de algunos de los componentes de la operación se realizará dentro del territorio de alguna comunidad campesina o nativa, deberá obtenerse antes el consentimiento previo, libre e informado. En virtud de lo señalado, el comité consultivo deberá fijar periódicamente su agenda de trabajo.
 - b. Un mecanismo de recepción de quejas. Es un instrumento para la captación confidencial de comunicaciones de los distintos *stakeholders*, incluyendo pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades nativas, organizaciones no gubernamentales, u otras, ya sea en su modalidad de quejas, sugerencias o reconocimientos. En tal sentido, el Poder Judicial cuenta en la actualidad con el mecanismo del «buzón de sugerencias», ubicados en las sedes de las Cortes Superiores de Justicia de los distintos distritos judiciales, con la finalidad de recibir sugerencias o comentarios de los litigantes y público en general. Estos pedidos son atendidos por las Cortes Superiores, las cuales remiten los comentarios a las autoridades pertinentes, quienes en la brevedad posible, deben emitir una respuesta oportuna y adecuada. Del mismo modo, los reclamos de insatisfacción o disconformidad con relación a un servicio de carácter administrativo brindado tanto por el Poder Judicial como por las entidades que conforman el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se registrará en el Libro de Reclamaciones. Finalmente, para presentar una queja de carácter jurisdiccional –es decir, que pone en cuestión el comportamiento ético de los jueces– debe acudir a la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA). Dado que estos servicios ya existentes de recepción de quejas puede estar muy alejado de la población de las comunidades campesinas y nativas, sugerimos la inclusión de un espacio de recepción de comentarios y quejas dentro de las actividades de promoción de la justicia itinerante. Finalmente, sugerimos que el proyecto cuente con una página web especial en el cual exista una opción en línea para consultas y quejas, de forma similar al desarrollado por el «Mecanismo Dedicado Específico para pueblos indígenas y comunidades locales (MDE Saweto Perú: Memoria Viva)».
 - c. Mecanismos de información permanentes sobre los derechos y obligaciones de los pueblos indígenas al acceso a la justicia, y sobre la contribución de la operación a dicho fin. En este punto cabe recordar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuenta con un número telefónico de Orientación Legal Gratuita (0800-15259). Del mismo modo, el Poder Judicial cuenta con una Oficina de Orientación Jurídica Gratuita al Usuario. Adicionalmente, en línea con el punto anterior, sugerimos crear una página web del proyecto en el cual se organice la

información del mismo, de una forma que facilite el acceso para la ciudadanía en general y para los pueblos indígenas en particular.

VI. Estrategia para el cumplimiento de los objetivos del Marco Indígena

37. En primer lugar, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos deberá elaborar, en coordinación con los stakeholders del proceso, un set de indicadores sobre el cumplimiento de las dos líneas de acción señaladas en el numeral 3 del presente Marco.
38. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos deberá elaborar y aprobar un mecanismo de reporte público de los avances alcanzados. El mismo debe ser luego puesto en discusión con el comité consultivo indígena.
39. Una vez definido el alcance de la operación, así como las distintas acciones que se desarrollarán para ejecutarlo, es indispensable asegurar los recursos financieros suficientes para el desarrollo de las acciones previstas en el marco de la operación. En tal sentido, no solo debe considerarse los recursos asignados al componente 4, pues algunas acciones –capacitación de funcionarios, por ejemplo– pueden ser incorporados en otros componentes de la operación.
40. Finalmente, es indispensable fortalecer la construcción de un vínculo permanente de trabajo entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Poder Judicial y las organizaciones indígenas, a fin de asegurar un trabajo coordinado, que permita identificar dificultades que se puedan presentar en el desarrollo del presente Marco.