



**RESPUESTAS A LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA IMPLEMENTADAS POR
LOS GOBIERNOS DE ECUADOR Y PERÚ EN EL MARCO DE LA
PANDEMIA COVID-19**

-Vulneración de derechos de los pueblos indígenas-

Diciembre de 2020

Doménica Villena (Perú)

Daniel Espinosa (Ecuador)

Contenido

OBJETIVO	3
METODOLOGÍA	3
I. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA	3
1.1. Medidas adoptadas en el Perú	5
1.2. Medidas adoptadas en el Ecuador	21
II. CASOS	29
2.1. Perú	29
2.2. Ecuador	31
III. ANÁLISIS JURÍDICO Y RECOMENDACIONES	39
3.1. Recomendaciones para Perú	45
3.2. Recomendaciones para Ecuador	46

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AIDSESEP	Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial
ACODECOSPAT	Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca
CODEPISAM	Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín
DL	Decreto Legislativo
DS	Decreto Supremo
FEDIQUEP	Federación Indígena del Quechua del Pastaza
FECONACOR	Federación de Comunidades Nativas de la Cuenca del Corrientes
IPRESS	Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud
MINSA	Ministerio de Salud
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
MSP	Ministerio de Salud Pública
OMS	Organización Mundial de la Salud
COE	Comité de Operaciones de Emergencia
CIDH	Comité Interamericano de Derechos Humanos
INS	Instituto Nacional de Salud
FCUNAE	Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana
OPIKAFPE	Organización de los Pueblos Indígenas Kichwas Amazónicos de la Frontera Perú Ecuador

PIACI	Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Contacto Inicial
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
RELE	Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

OBJETIVO

Identificar las regulaciones, políticas públicas y la legislación que ha implementado Ecuador y Perú debido al COVID 19 que están impactando a la libertad de asociación, reunión y expresión de los pueblos indígenas y las organizaciones de la sociedad civil en la Amazonía. Proponer recomendaciones legales y políticas para proteger sus derechos.

METODOLOGÍA

Recoger insumos sobre las limitaciones a la libertad de asociación, reunión y expresión de los pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil en la Amazonía durante la pandemia, a través de investigación bibliográfica y entrevistas, para contrastar la normativa y políticas públicas desarrolladas por el Ecuador y Perú debido a la pandemia de COVID 19, con el propósito de proponer reformas para garantizar el ejercicio de estos derechos.

I. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

En América Latina, la población indígena supera los 45 millones de personas, poco menos del 10% de la población total de la región¹. En el Perú, viven más de 4 millones de personas indígenas, la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI)² da cuenta de la existencia de 55 pueblos indígenas, ubicándose 51 en la

¹FILAC (2020): Coronavirus: Pueblos indígenas en serio peligro de desaparición.

Véase: <https://www.filac.org/wp/comunicacion/filac-informa/coronavirus-pueblos-indigenas-en-serio-peligro-de-desaparicion/>

² MINCUL: Lista de pueblos indígenas u Originarios. La base de datos es referencial y no otorga ningún tipo de derecho a los pueblos indígenas. El número de pueblos incorporados podría incrementarse o variar con el tiempo.

Véase:

https://bdpi.cultura.gob.pe/sites/default/files/archivos/paginas_internas/descargas/Lista%20de%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas%20u%20Originarios_0.pdf

Amazonía. Según resultados del último Censo Nacional de Población del año 2017, alrededor de 4'300,000 de personas indicaron que hablaban otro idioma indígena diferente del castellano como lengua materna. En tanto, a la pregunta por la autoidentificación étnica, cerca de 6 millones de personas respondieron que se autoidentificaban como miembros de un grupo indígena andino y amazónico. Esto quiere decir que la población indígena en el Perú podría significar entre un 12 a 18% del total nacional. En el Ecuador se tiene registro de cerca de 1.1 millón de indígenas³ de 18 pueblos y 14 diferentes nacionalidades, que representan el 8% de la población según el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, también conocido como Plan Nacional del Buen Vivir -PNBV-;⁴ este documento, al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos,⁵ también indica que los pueblos y nacionalidades indígenas están presentes en la mayor parte de la región amazónica, donde se ubican 11 nacionalidades y pueblos indígenas, de los cuales 7 son transfronterizos⁶

A partir del reconocimiento gubernamental del número de los pueblos indígenas, tanto en Perú como en Ecuador, podemos visibilizar las principales deficiencias y dificultades asociadas al goce efectivo de los derechos humanos de los pueblos indígenas. En ambos países son recurrentes los casos de contaminación en sus territorios ancestrales y la falta de políticas públicas diferenciadas con criterios claros para la atención de los servicios públicos esenciales. Asimismo, la incidencia de la pobreza es mayor en los pueblos y nacionalidades indígenas. Por ejemplo, en el Ecuador la pobreza por necesidades básicas insatisfechas afecta 2,92 veces más a los hogares indígenas en comparación con aquellas de origen mestizo,⁷ esto refleja que los indígenas tienen un menor acceso a varios derechos, como la educación, salud, vivienda digna o

³ "Mundo Indígena 2019: Ecuador - IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs", accedido 28 de diciembre de 2020, <https://www.iwgia.org/es/ecuador/3396-mi2019-ecuador.html>. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INEC- posee información sobre población y demografía en Ecuador según cantones y provincias, mas no por pueblos y nacionalidades indígenas. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

⁴ República del Ecuador, Consejo Nacional de Planificación -CNP-, "Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida" (2017), <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NiiVza3FNjQJ:https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida/+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=ec&client=firefox-b-d.114>.

⁵ Ecuador, "Constitución de la República del Ecuador", Pub. L. No. Registro Oficial 449 (2008), Art. 280.

⁶ Shuar, Achuar, Shiwiar, Andwa, Siekopai, Sápara y kichwas. En PNBV. 114

⁷ *Ibíd.*

disponibilidad de servicios básicos. Esta desigualdad estructural se agudiza con las medidas de emergencia adoptadas por ambos países para evitar propagar el Covid-19, pues no consideran a los pueblos y nacionalidades indígenas. Esto ha impedido que puedan ejercer sus libertades civiles para la reclamación de otros derechos sociales y colectivos durante la pandemia, como la educación y la salud, siendo este último derecho el que paradójicamente, se busca garantizar con las medidas.

Por lo tanto, partiendo de la histórica discriminación hacia los pueblos indígenas, que se traduce en la falta de atención adecuada, esta investigación busca proponer alternativas para garantizar el ejercicio a la libertad de expresión, reunión y asociación inútilmente limitados, pues la dimensión del impacto de la pandemia hacia los pueblos indígenas amerita una respuesta adecuada, prioritaria y responsable, considerando que el daño que podría ocasionar el virus podría ser irreversible.

1.1. Medidas adoptadas en el Perú

a. Salud intercultural y participación de los pueblos indígenas

La pandemia Covid-19 representa un riesgo para la salud de los pueblos indígenas, aquellos que viven en áreas urbanas, rurales y los que se encuentran en condición de aislamiento. En el Perú se emitió la declaratoria de emergencia sanitaria el 15 de marzo de 2020, a través del Decreto Supremo N°044-2020-PCM, que dispuso el aislamiento social obligatorio por las circunstancias que afectan la vida a consecuencia del brote del Covid-19, sin contemplar un marco operativo intercultural y con enfoque de protección de derechos para los pueblos indígenas. Asimismo, se llamó la atención para la protección de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI), en cuyo caso la amenaza de extinción en masa es preocupante porque no poseen ninguna inmunidad y se encuentran fuera del alcance del sistema de salud.

Ante este escenario, el 18 de marzo de 2020, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) solicitó la atención prioritaria en salud para los pueblos indígenas en la Amazonía y convocó, como primera medida, al cierre total de sus territorios debido a la ausencia de protocolos específicos de atención culturalmente

adecuados; además de instar al Gobierno la elaboración de informes, planes y seguimiento específico de casos de Covid-19 en comunidades indígenas⁸. Además de, un Plan Estatal de Emergencia Covid-19 para la Amazonía Indígena⁹ incorporando aspectos claves como las pruebas rápidas y moleculares en comunidades amazónicas, atención efectiva de la salud comunitaria, el registro de casos de mayor vulnerabilidad (gestantes, ancianos, niños, entre otros), la protección de los PIAVCI evitando el ingreso de terceros a las reservas indígenas y territoriales, así como su participación en acciones estatales. En esa línea, federaciones indígenas como Federación Indígena del Quechua del Pastaza (FEDIQUEP), Federación de Comunidades Nativas de la Cuenca del Corrientes (FECONACOR), Organización de los Pueblos Indígenas Kichwas Amazónicos de la Frontera Perú Ecuador (OPIKAFPE) y Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca (ACODECOSPAT) expresaron, entre otros puntos, su voluntad de articulación y coordinación con instituciones públicas en las estrategias para prevenir y controlar el contagio del virus¹⁰. Recordemos que para dicha fecha, el Instituto Nacional de Salud (INS) había reportado el primer caso de Covid-19 en una persona de origen indígena en la región San Martín.

Pese a la incidencia de los pueblos indígenas en el marco de la emergencia sanitaria, la primera respuesta gubernamental se dio después de 56 días de iniciado el aislamiento social obligatorio, a través de la promulgación del DL N°1489. La primera crítica sobre la norma fue la demora injustificada para su promulgación (10 de mayo de 2020), puesto que a dicha fecha ya se registraban 102 casos confirmados de personas indígenas con Covid-19¹¹. La segunda crítica se fundamenta en los vacíos de implementación porque no se explicaba la forma de intervención para cumplir con las

⁸ AIDSESP(18 de marzo de 2020): Pronunciamiento: Emergencia Indígena ante el Coronavirus. Véase: <http://www.aidesep.org.pe/noticias/pronunciamiento-emergencia-indigena-ante-el-coronavirus>

⁹ AIDSESP (01 de abril de 2020): Carta donde se exige un Plan Estatal de Emergencia Covid19 para la Amazonía Indígena. Véase: <http://aidesep.org.pe/sites/default/files/media/COMUNICADOS/V3%20Carta%20AIDSESP%20GOBIERNO%20-rev.pdf>

¹⁰ FEDIQUEP, FECONACOR, OPIKAFPE y ACODECOSPAT (27 de marzo de 2020): Pronunciamiento frente a los riesgos en territorios indígenas a causa del Covid-19 y la ampliación del Estado de Emergencia. Véase: <https://observatoriopetrolero.org/frente-a-los-riesgos-en-territorios-indigenas-a-causa-del-Covid-19-y-la-ampliacion-del-estado-de-emergencia/>

¹¹ MINSA (actualización al 23 de noviembre de 2020): Sala de población indígena con Covid-19. Véase: <https://www.dge.gob.pe/portalnuevo/informacion-publica/sala-de-poblacion-indigena-con-Covid-19/>

medidas sanitarias descentralizadas dirigidas a los pueblos indígenas. Asimismo, se evidenció la nula participación de los pueblos indígenas en la formulación de la norma pese al pedido expreso de los pueblos indígenas en ese sentido. Todo ello, demostró, la ausencia de un plan estratégico y articulado para atender la emergencia sanitaria por el Covid-19 y sus implicancias para con los pueblos indígenas, además de la falta de garantía para el resguardo del derecho de participación de los pueblos indígenas en decisiones que implican el respeto de su integridad.

Posteriormente, y como parte del paquete de medidas sanitarias, se promulgaron disposiciones específicas como el Plan de Intervención del Ministerio de Salud (MINSA) para las comunidades indígenas y centros poblados rurales de la Amazonía frente a la emergencia del Covid-19, que planteó fortalecer las medidas preventivas desde el nivel comunitario y mejorar las capacidades resolutivas de las instituciones prestadoras de servicio de salud que se encuentran cercanas o dentro de las comunidades indígenas. El presupuesto asignado para ello ascendía a S/88,426,254 (monto que representaba menos del 1% del presupuesto asignado para el Plan de Reactivación Económica en apoyo al sector empresarial en el contexto del Covid-19¹²) monto que se redujo en un 16% con el Decreto de Urgencia N° 071-2020.

Pese a que el derecho de participación indígena fue limitada y sus propuestas no tenían resonancia a nivel gubernamental, los pueblos indígenas empezaron a trabajar de manera autónoma en los protocolos de atención frente al Covid-19. Un ejemplo es la Guía para Comunidades Nativas de la Región San Martín para el Manejo Interno del Covid elaborada por Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (CODEPISAM). En virtud de estos antecedentes, se procede con el marco de implementación del plan con el Documento Técnico denominado Orientaciones para la Conformación y Funcionamiento del Comando Covid-19 Indígena a nivel regional para establecer la atención del Estado frente a los pueblos y comunidades indígenas¹³, y la conformación del Comando Covid Indígena a nivel descentralizado en ocho regiones (Loreto, Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Junín, Cusco, Huánuco y Pasco). Como

¹²SERVINDI (27 de mayo de 2020) :Los fondos para atender a los pueblos indígenas representan menos del 1% del Plan Reactiva. Ver:<https://www.servindi.org/actualidad-noticias/27/05/2020/fondos-para-la-atencion-de-pp-ii-representan-menos-del-1-del-plan>

¹³ Aprobado por Resolución Ministerial N°386-2020-MINSA de fecha 15 de junio de 2020

se aprecia del cuadro abajo, el proceso de implementación se tornó lento; generándose con ello reacciones por la falta de datos desagregados de casos con Covid-19, la vulneración sistemática del derecho a la información y participación indígena.

Un dato al respecto, es la divergencia entre las cifras del MINSA que reporta 3 mil contagiados y no más de los 100 fallecidos en las poblaciones rurales de Loreto. Situación que motivó a la generación de reportes de casos y evolución de la pandemia en poblaciones indígenas generados desde las organizaciones indígenas; tal es el caso de la información indígena de Loreto y Madre de Dios, donde organizaciones como ORPIO y FENAMAD, bases de AIDSESP¹⁴, proporcionan información actualizada de 36 comunidades nativas de la Amazonía de Loreto y Madre Dios sobre el impacto del Covid-19 en las comunidades y qué medidas se vienen tomando para su atención.

Cuadro de creación de Comando Covid Indígena en regiones

Región	Fecha de conformación	Problemáticas comunes
Loreto	22 de junio 2020	<ul style="list-style-type: none"> ● Insuficiente personal de salud para la atención en la emergencia sanitaria ● Falta de pruebas para diagnósticos de Covid 19 y disponibilidad de medicinas y equipamiento para el personal de salud. ● Los reportes de casos diagnosticados con Covid-19 no necesariamente constan en la información oficial ● Demoras en la ejecución del gasto para atender la emergencia sanitaria por los gobiernos regionales en el marco de la salud intercultural ● El impacto causado por el Covid-19, ha dejado en modo de espera las intervenciones de urgencia de casos detectados con Dengue y otros. ● La falta de articulación de las Direcciones Regionales de Salud con las organizaciones indígenas. ● Las medidas de atención hospitalarias se concentran en las principales ciudades de cada región
Amazonas	25 de junio 2020	
San Martín	10 de julio 2020	
Madre de Dios	22 de julio 2020	
Junín	06 de agosto 2020	

¹⁴ AIDSESP: Nota de prensa: Lanzan dato indígena como plataforma de información sobre comunidades indígenas de la Amazonía. Acceso a la plataforma a través de www.datoindigena.pe

Cusco	06 de agosto 2020
Huánuco	10 de agosto 2020
Pasco	20 de agosto 2020

Elaboración propia, 2020

Otra disposición a considerar es la creación de la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal, dependiente del Ministerio de Cultura, encargada de promover la implementación de las acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Covid-19¹⁵ conformado por nueve ministerios y las siete organizaciones indígenas de representación nacional para elaborar reportes mensuales e informes técnicos y brindar recomendaciones para salvaguardar la salud e integridad de los pueblos indígenas u originarios¹⁶. En una primera lectura se podría saludar la conformación de la comisión, sin embargo, al momento de tomar decisiones se observa que la estructura a través de los votos de la representatividad indígena no son equivalentes a los votos del gobierno, por lo tanto las propuestas de los pueblos indígenas no necesariamente estarían integradas dentro de este espacio.

Las acciones de la comisión de guía por el Plan de Trabajo que establece una matriz de seguimiento, precisa de reuniones bilaterales y ordinarias, además de la elaboración de reportes mensuales. Hasta enero del 2021 se han desarrollado cuatro sesiones ordinarias con la asistencia de organizaciones indígenas de representación nacional (AIDSESP, CONAP, ONAMIAP, FENMUCARINAP, CNA y UNCA). A nivel de representatividad indígenas, se habría solicitado que las reuniones sean lideradas por los pueblos indígenas, se atienda las condiciones de inequidad entre los sectores gubernamentales y las organizaciones indígenas en cuanto a equipos técnicos, además,

¹⁵ Aprobado por Resolución Suprema N°005-2020-MC

¹⁶ Organizaciones indígenas de representación nacional: AIDSESP, CONAP, CNA, ONAMIAP, FERNMUCARINAP, CCP y UNCA

puntualizaron que las reuniones sean con todas las organizaciones indígenas y no por separado¹⁷

En julio de 2020, se expidió una Directiva para el abordaje del manejo de cadáveres a causa del Covid-19 en localidades con poblaciones indígenas u originarias¹⁸, estableciendo la prohibición de los velatorios de cadáveres, los cuales deben ser inhumados o cremados en un plazo de 24 horas de ocurrido el deceso, además de, delegar su implementación a las Redes de Salud e Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud (IPRESS) del primer nivel de atención que cuenten con localidades indígenas, y que las acciones de asistencia técnica, seguimiento y monitoreo deberán ser realizadas por el MINSA y las Direcciones Regionales de Salud o Gerencias Regionales de Salud o Direcciones de Redes Integradas de Salud. Si bien se aprecia un avance en las normas vinculadas al tratamiento sanitario para los pueblos indígenas, el retraso para su implementación y la no consideración de las recomendaciones y propuestas de los pueblos indígenas de manera oportuna ha generado un riesgo latente.

La otra cara de esta problemática es la falta de reconocimiento de la salud intercultural en el contexto del Covid-19. Es una realidad constante, que los pueblos indígenas no lleguen a los centros de salud por falta de capacidad de atención médica, o la falta de medicamentos; situación que motivó al surgimiento de propuestas de los pueblos indígenas para la atención preventiva del Covid-19 y otras enfermedades, a través de prácticas curativas y medicamentos tradicionales a través de la recolección de plantas para fortalecer los organismos de la población expuesta al virus. Si bien, a nivel de políticas públicas se han promulgado una serie de normas, directivas y estrategias, en la práctica, no se ha interiorizado el cambio de actitud a nivel gubernamental respecto de las propuestas de salud intercultural planteadas por los pueblos indígenas, situación que se resalta durante la emergencia sanitaria Covid-19.

En correspondencia, los pueblos indígenas desarrollaron una serie de pedidos en el marco de la salud intercultural, tales como: (i) La asignación de equipos de protección personal y movilidad local a los equipos de medicina tradicional que se están

¹⁷ MINCU (20 de octubre de 2020). Acta de cuarta sesión ordinaria de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal para el seguimiento de acciones para la proyección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Covid-19.

¹⁸ Aprobado por Resolución Ministerial N° 512-2020-MINSA publicada el 22 de julio de 2020

conformando, quienes ayudan a sobrellevar los efectos colaterales del Covid-19 en la atención primaria, e impedir el agravamiento¹⁹, (ii) El reconocimiento de las mujeres indígenas por su manejo de las plantas medicinales con el establecimiento de mecanismos que valoren, promuevan y fortalezcan los sistemas médicos tradicionales y los sistemas tradicionales de autocuidado, respetando su diversidad étnica, lingüística y cultural²⁰ y (iii) El reconocimiento oficialmente los saberes ancestrales de los pueblos indígenas y el rechazo a todo tipo de discriminación, denigración o prohibición de la medicina tradicional²¹ y (iv) Mayor articulación desde los ministerios con las organizaciones indígenas representativas.

En este marco, los testimonios de los pueblos indígenas cobran mayor relevancia; por ejemplo, Delfina Catip dirigente de AIDSESEP sostuvo que "Las mujeres indígenas se están enfrentando al Covid-19 con lo que conocemos desde nuestros ancestros. Sabemos para qué es utilitaria cada planta", además de que "Cuentan con plantas seleccionadas para gripe, fiebre, dolor de cabeza; esto junto a las dietas y la fe en estas plantas es con lo que damos tratamiento a diferentes enfermedades. Esto no es recién, las mujeres indígenas siempre han mantenido y cultivado estas plantas". Asimismo, es importante exponer las propuestas devenidas de los pueblos indígenas quienes, de manera mancomunada, han desarrollado estrategias de intervención basadas en la salud intercultural con el uso de las medicinas tradicionales.

- Las organizaciones de URPIA y CORPIAA pusieron en funcionamiento la Casa de Sanación Covid-19 para el tratamiento y cura de pacientes indígenas potencialmente expuestos al Covid-19 fusionando la medicina tradicional con la medicina occidental²². El funcionamiento está dirigido por un sabio indígena y

¹⁹ Carta N° 067-2020-Aideseep dirigido al Ministerio de Salud y al Ministerio de Economía y Finanzas de fecha 03 de junio de 2020

²⁰ SERVINDI (10 de junio de 2020): Piden incorporar a especialistas indígenas en la lucha contra el Covid-10.

Véase: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/10/06/2020/edit-piden-incorporar-especialistas-indigenas-en-lucha-contr-el>

²¹ Manifiesto de la Nación Harakbut sobre el derecho al uso de las medicinas ancestrales frente al Covid19 y futuras pandemias publicado el 05 de agosto de 2020

²² GACETA UCAYALINA: Ponen en funcionamiento Casa de Sanación Covid19 en Atalaya
Véase: <https://www.gacetaucayalina.com/2020/07/ponen-en-funcionamiento-casa-de-sanacion-covid-19-en-atalaya.html>

acompañado en todo momento por un médico, para así garantizar la salud de los pacientes.

- En Pucallpa y Yarinacocha un grupo de diez jóvenes voluntarios Shipibo Konibo conformaron el Comando Nativo Covid-19, bajo la aplicación de propiedades de la planta Matico para el tratamiento de personas con Covid-19. Actualmente, vienen tratando casos de Covid-10 y Dengue, encontrándose en el desafío de buscar otras alternativas para el uso de las plantas medicinales.

Los principales retos que afrontan estas propuestas son la falta de presupuesto público para replicar las referidas propuestas, la visibilidad y el reconocimiento estatal. Para ello, emitir una declaratoria de necesidad nacional para el uso de la medicina tradicional resultaría importante²³. Como se ha expuesto en líneas precedentes, los avances en políticas y normativas en salud en el marco del Covid-19, no necesariamente reflejan el real compromiso por parte del Estado para garantizar el derecho de participación indígena a través de la integración de estas propuestas dentro de las políticas públicas, bajo prácticas de socialización culturalmente adecuadas que integren la cosmovisión indígena para el tratamiento del Covid-19 y otro tipo de enfermedades con igual o mayor agresividad. En ese marco, resulta oportuno citar las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Resolución Nro. 1/2020, que indican que los Estados deben garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas en el contexto de la pandemia del Covid-19, desde los enfoques de interculturalidad, género y solidaridad intergeneracional; tomando en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales (...) y asegurar la participación de los pueblos indígenas, mediante la inclusión de sus entidades representativas, líderes/as y autoridades tradicionales, en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a la prevención y atención médica de esta población.

Estas medidas de salud intercultural se acentuaron en este contexto de emergencia sanitaria, por el grado de vulnerabilidad manifiesto por los pueblos indígenas debido a la falta de acceso y la atención por el sistema de salud pública. Por lo tanto, las medidas

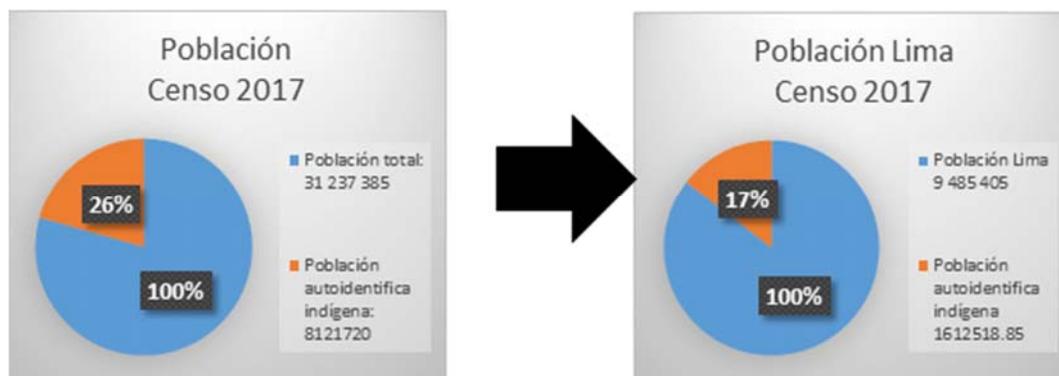
²³ Soria.J. (20 de diciembre de 2020). *Especial Comando Matico* organizado por el Colegio de Antropólogos-Región Centro.

Véase: https://www.facebook.com/watch/live/?v=4924854220890529&ref=watch_permalink

drásticas para el control del Covid-19 a través de la declaratoria del estado de emergencia (limitando derechos constitucionales como el tránsito y la libre reunión) no fueron acatadas por los pueblos indígenas, bajo el marco de la garantía de protección de las libertades de reunión y de asociación, ya que la función que han venido desempeñando han servido para prestar asistencia humanitaria a través del servicio de salud intercultural (bajo medicinas tradicionales). Al respecto, corresponde citar a Clément Nyaletsossi Voule, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, quién precisó que “Las organizaciones de la sociedad civil son fundamentales para ayudar a los Estados a enmarcar políticas inclusivas, difundir información y proporcionar apoyo social a las comunidades vulnerables que lo necesiten”²⁴.

En esa línea, es importante sacar a luz las deficiencias del Estado en el sector salud y el tratamiento hacia la población indígena que vive en zonas urbanas. Para ello, es necesario considerar la data del Censo 2017 (INEI) que precisa que de la población nacional (31 237 385 millones) poco más de la cuarta parte (8 121 720) se autoidentifica como indígena. Lo propio sucede en Lima Metropolitana (cuya población asciende a 9 485 405 millones) donde casi la quinta parte (1 612 518) se autoidentifica como indígena.

Población que se autoidentifica como indígena a nivel país y en Lima Metropolitana



Elaboración propia, 2020. Fuente INEI Censo 2017

²⁴ONU (14 de abril de 2020). Las restricciones de COVID-19 no deben detener la libertad de reunión y asociación, dice el experto de la ONU. Véase: http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1411:las-restricciones-de-covid-19-no-deben-detener-la-libertad-de-reunion-y-asociacion-dice-el-experto-de-la-onu&Itemid=266

La referida data es importante, ya que refleja una realidad innegable, el índice cada vez mayor de migración de los pueblos indígenas de zonas rurales a zonas urbanas, tanto voluntaria como involuntariamente. Entre los factores que contribuyen a la migración urbana²⁵[1] son la pérdida de la tierra, la pobreza, la militarización, los desastres naturales, la falta de oportunidades de empleo y el deterioro de los medios de vida tradicionales, combinados con la falta de alternativas económicas viables y la perspectiva de mejores oportunidades en las ciudades.

Esta población indígena situada en la urbe en el contexto de emergencia sanitaria, visibiliza la ausencia del Estado en las políticas de salud intercultural en las principales ciudades de nuestro país, como Lima. Un ejemplo de ello, se refleja en el pueblo Shipibo-Konibo que ha venido creando comunidades urbanas que les permiten reproducir su propia cultura en un nuevo contexto espacial). La Comunidad Indígena Urbana de Cantagallo, integrada por familias de la Comunidad Shipiba, refleja los problemas sobrellevados desde siempre, como la ausencia de servicios básicos (educación, vivienda, luz, agua, etc.) y la afectación a la salud por enfermedades como TBC, VIH, y hoy el COVID19.

Según data periodística²⁶ e informe oficial de la Dirección de Redes Integradas de Salud de Lima Norte²⁷, de casos positivos de Covid-19 en la comunidad Shipibo-Conibo de Cantagallo con pruebas rápidas de 656 personas, 476 fueron positivos. Asimismo, confirmaron las condiciones precarias en la que vive la comunidad indígena urbana para lo cual, plantearon tomar medidas de control sanitario.

Con ello, percibimos que el tratamiento de políticas de salud intercultural para la población indígena en zonas urbanas es reaccionario por este contexto; pese a que los problemas de salud han pre-existido y su tratamiento pareciera sesgado. Cuando hablamos de políticas en salud para las poblaciones indígenas, siempre o casi siempre se dirigen la atención hacia aquellos situados en zonas rurales de nuestro país. El Plan de

²⁵ ONU: Los pueblos Indígenas en Áreas Urbanas y la Migración: Retos y oportunidades. Véase: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/6_session_factsheet2_es.pdf

²⁶ WAYKA.PE: Comunidad Shipibo-Konibo de Cantagallo demanda a tres ministerios por desatender salud indígena

²⁷ DIRESA LIMA NORTE. Véase: <http://www.dirislimanorte.gob.pe/minsa-tomo-656-pruebas-rapidas-de-Covid-19-en-la-comunidad-shipibo-conibo-de-cantagallo/>

Intervención para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía Peruana aprobado por Resolución Ministerial N°308-2020-MINSA del 21 de mayo del 2020, precisa la necesidad de atención a la población indígena de la Amazonía, para lo cual se planteó dos objetivos: i) Fortalecer las medidas de prevención ante el riesgo de propagación de Covid19 desde el nivel comunitario, y ii) Mejorar la capacidad resolutive de las instituciones prestadoras de servicios de salud de los niveles I-3 y I-4, es decir las que se encuentran cercanas o dentro de las comunidades indígenas.

Si bien se aprecia la respuesta a la problemática de la población indígena frente a la pandemia, esta se centra a poblaciones indígenas de la Amazonía, dejándose en vacío estrategias hacia poblaciones indígenas de la costa y sierra del país, y más aún de la población indígena en zonas urbanas que requieren de un tratamiento diferenciado. Pues recordemos, que poco más de la quinta parte de la población en Lima Metropolitana se autoidentifica como indígena, identificándose como caso emblemático a la Comunidad Indígena Urbana de Cantagallo

Anotamos que las poblaciones indígenas en las zonas urbanas son altamente vulnerables, la falta de acceso a servicios públicos de calidad (agua y saneamiento, educación y salud) incrementan la posibilidad de padecer de enfermedades, de distinta índole. Al respecto, el Convenio 169 de la OIT²⁸[1] refiere que el mejoramiento de las condiciones de vida y del nivel de salud deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Por lo tanto, los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados y acordes a sus tradiciones y culturas a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

En ese sentido, es oportuno traer a colación dicho marco normativo exigible en su cumplimiento para el Estado Peruano sobre todo en el contexto de la emergencia sanitaria, y su tratamiento culturalmente adecuado en poblaciones indígenas situadas en zonas urbanas. En ese sentido, a nivel de estrategia de intervención política, la población indígena que se sitúa en zonas urbanas deben ser diligentes, transparentes, eficientes, eficaces y culturalmente adecuados. El Estado a través de un rol promotor de protección

²⁸ Artículo 25 y 30 del Convenio 169 OIT, acuerdo aprobado en el Perú el 02 de diciembre de 1993 (Resolución Legislativa N o 26253), luego el Estado hizo el depósito internacional de la

de derechos para la población indígena en zonas urbanas requiere de producción de servicios de salud culturalmente adecuados, y de soporte, el fortalecimiento de capacidades de los recursos humanos en salud intercultural.

Al respecto, se debe dar la posibilidad de integrar al sector privado en las acciones estatales, pues el derecho de salud intercultural para la población indígena en zonas urbanas compete a todos. Para ello, los directivos públicos requieren de actores externos con capacidad de incidencia sobre las propuestas en ese sentido

Intervención de sector público y privado en salud intercultural en ciudades



Elaboración propia, 2020

La Estrategia de intervención depende de los pilares centrales y ejes transversales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública: i) El gobierno abierto: Que otorga la posibilidad de obtener información relevante, comprensible y en constante actualización para la toma de decisiones, ii) Gobierno electrónico: Mejora en la gestión de la información y acceso a través de diferentes canales, presencial, telefónico y virtual, y iii) Articulación institucional: A fin de garantizar la protección del derecho a la salud intercultural de las poblaciones indígenas en zonas urbanas se requiere de arreglos institucionales. En ese sentido, la coordinación con el Ministerio de Cultura, ente rector en políticas de pueblos indígenas, es fundamental.

Cuando nos referimos a las políticas de salud para los PIACI durante la emergencia sanitaria, la intervención estatal toma un matiz diferente debido a su condición de vulnerabilidad, no sólo sanitaria por el contexto del Covid-19, sino por problemas que enfrentan en el ámbito territorial, sociocultural y demográfica, atribuyéndose como sus principales amenazas los proyectos extractivos y/o de infraestructura. De acuerdo al tema que nos convoca, ya el Estado peruano reconoció,

según informe emitido por la Oficina de Epidemiología del MINSA²⁹ que: Los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial son desde el punto de vista de la salud poblaciones en situación de alto riesgo. Los principales riesgos a este nivel derivan de su reducida escala demográfica y su vulnerabilidad ante enfermedades infecciosas y virales para las cuales no tienen defensas inmunológicas. En el caso de pequeñas poblaciones, el impacto de las epidemias en la vida y demografía resulta dramático.

Como se señaló líneas arriba, en marzo de 2020, con el DS N° 044-2020 se declaró el Estado de Emergencia, incluyéndose el aislamiento social obligatorio (cuarentena) por un plazo de 28 días. El mismo que se fue ampliando por xxx más. Sin establecerse una medida específica para el tratamiento de los PIACI. Ante ello, el Grupo de Trabajo Internacional sobre los PIACI en la Amazonía y el Gran Chaco (GTI PIACI)³⁰ recomendó a los Estados a intensificar las acciones de vigilancia y protección del territorio para no entrar en contacto con los PIACI; además de, entrar en diálogo con los indígenas contactados del entorno o que comparten territorio con los PIACI para crear conciencia entre ellos sobre la importancia de no entrar en contacto con ellos.

En el marco de lo expuesto, en marzo de 2020, el Estado peruano aprobó disposiciones en relación a los PIACI, siendo la principal, la suspensión de la emisión de autorizaciones excepcionales de ingreso a las reservas indígenas y territoriales, salvo para la realización de actividades orientadas a garantizar su salud y seguridad. Asimismo, el MINCUL como ente rector del régimen especial transectorial de los PIACI debió emitir recomendaciones técnicas para la elaboración de protocolos. En virtud de ello, el 30 de septiembre de 2020, se promulga el Decreto Supremo N° 014-2020-MC, donde se establecen las pautas de actuación y medidas preventivas que deben adoptar las entidades públicas y los privados autorizados, quienes prestan servicios públicos o realizan actividades, respectivamente, en ámbitos con PIACI y sus zonas aledañas, a fin de evitar o reducir los riesgos asociados a la realización de dichas labores.

²⁹ Oficina General de Epidemiología del Ministerio de Salud, “Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad: El caso de Nanti de la reserva territorial Kugapakori Nahua Rio Camisea, Cusco”, PERU/MINSA/OGE – 04/009 & Serie Análisis de Situación de Salud y Tendencias, diciembre 2003.

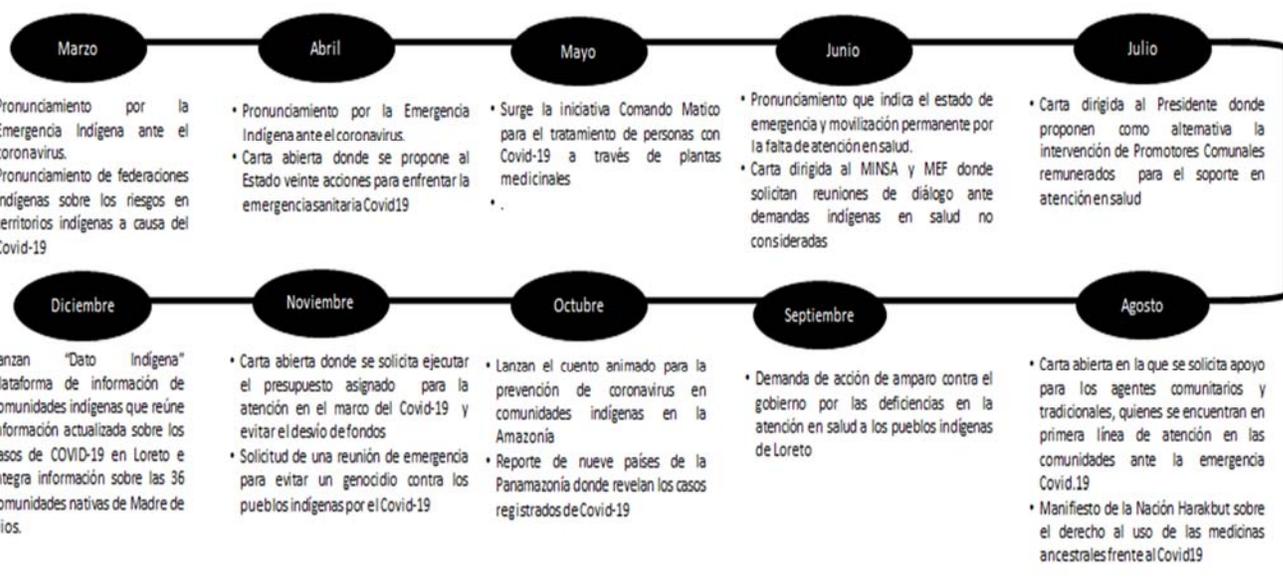
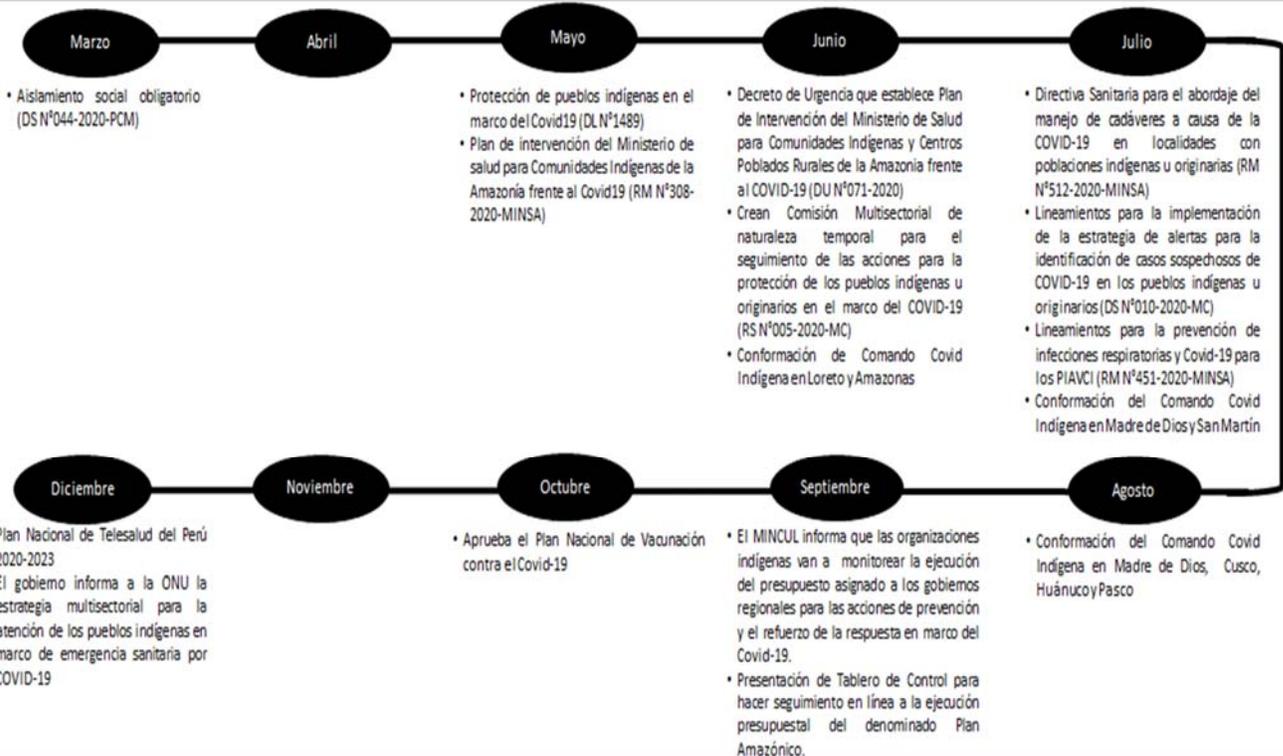
Véase: http://www.dge.gob.pe/publicaciones/pub_asis/asis12.pdf.

³⁰ Organización que congrega a 20 organizaciones indígenas y aliadas a siete países de América del Sur

De esa manera, la COICA, sus bases a nivel de la cuenca amazónica, solicitó que cada país implemente medidas sanitarias y planes de contingencia de acuerdo a la situación de los pueblos indígenas, especialmente de los PIACI. En ese sentido, expresó lo siguiente, que se realice el estricto control de la entrada y salida de los territorios indígenas (...) además de exigir medidas preventivas, atención primaria y permanente y de calidad en los sectores donde existen pueblos indígenas en condición de aislamiento. Al respecto, la OTCA presentó los principios y directrices para la protección de los pueblos indígenas en y contacto inicial frente a la pandemia Covid-19, de los cuales citaremos los más relevantes:

En el siguiente cuadro, visualizamos las medidas adoptadas por el Estado Peruano y la respuesta proactiva desde las organizaciones indígenas a fin de enfrentar la emergencia sanitaria del Covid-19. Se evidencia que la actitud tardía del Estado propició el deceso de población indígena por el virus.

Cuadro comparativo de acciones gubernamentales durante la emergencia sanitaria Covid-19 y la respuesta desde los pueblos indígenas



Elaboración propia, 2020

b. Reactivación económica bajo la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas

En líneas precedentes, tratamos exclusivamente sobre la respuesta del Estado ante las demandas de protección del derecho a la salud intercultural de los pueblos indígenas durante la emergencia sanitaria Covid-19. Sin embargo, los impactos provenientes de las medidas de aislamiento social por la emergencia sanitaria Covid-19 vienen afectando a las poblaciones indígenas. Al respecto, Lizardo Cauper presidente de AIDSESEP sostuvo en una entrevista que: “La pandemia ha afectado bastante la economía de las comunidades, que viven de la agricultura, la artesanía, la pesquería o de la actividad forestal” y que esto está “afectando la canasta familiar de los pueblos indígenas, porque no están vendiendo ningún producto y tampoco pueden tener ingresos por turismo”³¹. Parte de las medidas adoptadas por el Estado fue la formulación de un Plan Económico para la contención y reactivación económica con la implementación de medidas por un monto de S/ 67 199 millones.

En esa línea, se expide Decreto Supremo N° 080-2020-PCM que aprueba la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del Covid-19. El anexo 1 de dicha disposición normativa establecía la apertura de actividades, con implicancia en la Amazonía resultando, entre ellas, hidrocarburos, la industria forestal (maderable y no maderable), proyectos previstos en el Plan Nacional de Infraestructura como la Hidrovía Amazónica, industrias y servicios conexos a la construcción.

La primera alarma desde las organizaciones indígenas respecto de la apertura de las actividades económicas en referencia, fue el peligro de contagio de los pueblos indígenas por el Covid-19 debido al transporte de personal que generaría la reactivación de estas actividades en la Amazonía pudiendo. En ese sentido, se solicitaron las siguientes medidas:

³¹ Cauper.L. (17 de abril de 2020). Organizaciones plantean medidas de reactivación económica para pueblos indígenas. Recuperado de <https://www.actualidadambiental.pe/organizaciones-plantean-medidas-de-reactivacion-economica-para-pueblos-indigenas/>

- La excepción de aplicación de dicho decreto respecto de las actividades económicas que operarían dentro o cerca de las comunidades nativas.
- Los gobernadores regionales emitan ordenanzas con medidas de protección adicionales en los distritos o zonas donde peligran las comunidades indígenas
- Que el MEF cumpla con demostrar y justificar el por qué las actividades de hidrocarburos, madera y otras, con bajo nivel de empleo, son autorizados para operar.

En medio del proceso de reactivación económica y las medidas adoptadas por la emergencia sanitaria Covid-19. María Antonieta Alva, entonces titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), emitió declaraciones precisando la posibilidad de que se realicen procedimientos de consulta previa virtual para los grandes proyectos extractivos³². Generando con ello, una serie de reacciones desde sociedad civil y el rechazo rotundo de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas (población históricamente impactada por proyectos extractivos y de infraestructura) que no tardaron en pronunciarse al respecto; señalando: (i) La no debilitación y desnaturalización del derecho a la consulta previa mediante las consultas virtuales porque se distorsiona el diálogo intercultural y vulneraría el principio de buena fe y (ii) El acceso al derecho sería limitado debido a que en los territorios donde habitan los pueblos indígenas carecen de infraestructura tecnológica necesaria para conectarse adecuadamente a las plataformas virtuales de comunicación³³. Asimismo, citaron la recomendación emitida por la CIDH en el marco del Covid-19, que precisa a los Estados abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o autorizar proyectos extractivos, de explotación o desarrollo en o alrededor de los territorios de los pueblos indígenas, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) de conformidad con los estándares internacionales aplicables. Ante el rechazo

³² Declaración emitida el 30 de junio de 2020 en el marco del Mensaje Presidencial de la Nación por la emergencia sanitaria Covid-19

³³ Pronunciamiento sobre las consultas virtuales que van en contra del diálogo intercultural y el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas u originarios.

contundente por la propuesta de llevar a cabo el derecho de consulta previa de manera virtual, en julio de 2020, el Gobierno se pronunció descartando dicha posibilidad³⁴.

Es importante precisar que el derecho de la consulta previa es garantía esencial para el resguardo de otros derechos de los pueblos indígenas, tales como, el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre su territorio ancestral³⁵, el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, el control de su hábitat como condición necesaria para la reproducción de su cultura, desarrollo y llevar a cabo sus planes de vida³⁶. En ese sentido, disponer de consultas virtuales quebraría el marco de protección que reviste el derecho de consulta previa a nivel constitucional y supranacional, en virtud de la jurisprudencia emitida por la Corte IDH.

Otro punto que resaltar, son los reiterados pedidos para la efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas en medio de la reactivación económica y el estado de emergencia sanitaria Covid-19. Las actividades extractivas no paralizaron; para citar un ejemplo, la petrolera Geopark, concesionaria del Lote petrolero 64 (ubicado en el distrito de Morona en la región Loreto y que se superpone sobre los territorios indígenas Wampis, Shuar y Chapra) estuvo en actividad durante la emergencia sanitaria³⁷ sin considerar el riesgo latente de propagación del virus, amenazando la vida y la salud de los pueblos indígenas. Por lo tanto, se advierte por parte del Estado la priorización de proyectos de inversión extractivos y de infraestructura, trayendo como consecuencia el debilitamiento de estándares ambientales y sociales. Proceso que, evidentemente, no garantiza el derecho de la participación indígena y el proceso de consulta previa para la toma de decisiones.

Finalmente, en medio de la precariedad económica, el Estado promovió acciones para efectos de que la economía nacional pueda mantenerse. Sin embargo, las medidas del gobierno central no contemplan a los pueblos indígenas de manera específica, y solo dos gobiernos regionales amazónicos (Loreto y Ucayali) incluyeron en sus planes de

³⁴ DIARIO GESTIÓN (09 de julio de 2020). *Ministra de Energía y Minas descarta la consulta previa virtual*.

³⁵ Alegatos de la CIDH ante la Corte IDH en el caso de Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay. Cfr. Sentencia de la Corte IDH de fecha 17 de junio de 2005. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay.

³⁶ Sentencia Corte IDH de fecha 17 de junio de 2005. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay,

³⁷ Cuestionario presentado por las organizaciones indígenas que conforman la plataforma PUINAMUDT (FEDIQUEP, FECONACOR, OPIKAFPE y ACODECOSPAT)[1] y el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis[2], en coordinación con el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Perú Equidad y Earthrights International a solicitud del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas – 15.06.2020

reactivación económica a las comunidades indígenas³⁸. Los líderes locales demandan políticas inclusivas e incentivos para reflotar la agricultura como opción al turismo y evitar una crisis alimentaria. Los artesanos también se han quedado sin ingresos económicos.

1.2. Medidas adoptadas en el Ecuador

Luego de que la Organización Mundial de la Salud -OMS- declarara al Covid-19 como pandemia el 11 de marzo de 2020,³⁹ en el Ecuador el Ministerio de Salud Pública declaró el estado de emergencia sanitaria por 60 días⁴⁰ en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud mediante Acuerdo Ministerial No. 126-2020 el 12 de marzo de 2020,⁴¹ con el propósito de prevenir un posible contagio masivo de la población.⁴² Se ordenó, entre otras medidas, que los establecimientos de salud pertenecientes a la Red Pública Integral de Salud prioricen los recursos económicos, de talento humano y demás que estimen necesarios para afrontar la declaratoria de emergencia,⁴³ y que tanto la Red Pública Integral de Salud como la Red Privada Complementaria y demás establecimientos de salud privados mantengan y actualicen la notificación a la Autoridad Sanitaria Nacional (MSP) sobre pacientes que presenten síntomas o afecciones y que hayan recibido atención médica relacionada con el Covid-19, así como que garanticen la oportuna y eficaz atención médica de los usuarios o pacientes relacionados con esta

³⁸ OJO PÚBLICO (03 de noviembre de 2020). *El golpe de la crisis: comunidades indígenas sin ingresos económicos y con escasez de alimentos*.

³⁹ "Covid-19: cronología de la actuación de la OMS", accedido 29 de diciembre de 2020, <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---Covid-19>.

⁴⁰ Que se extendió por 30 días más mediante Acuerdo Ministerial No. 00009-2020 el 12 de mayo de 2020. El 17 de junio de 2020 el Ministerio de Salud Pública -MSP- volvió a declarar estado de emergencia sanitaria mediante Acuerdo Ministerial No. 00024-2020 por 60 días, cuya declaratoria se extendió el 15 de agosto de 2020 por 30 días más mediante Acuerdo Ministerial No. 00044-2020. En "Acuerdos Ministeriales – Documentos Normativos Coronavirus – Ministerio de Salud Pública", accedido 28 de diciembre de 2020, <https://www.salud.gob.ec/acuerdos-ministeriales-documentos-normativos-coronavirus/>.

⁴¹ Ministerio de Salud Pública del Ecuador, "Acuerdo Ministerial No. 126- 2020", Suplemento del Registro Oficial Nº 160, (2020). <https://www.salud.gob.ec/acuerdos-ministeriales-documentos-normativos-coronavirus/> Art. 13.

⁴² *Ibíd*, Art. 1.

⁴³ *Ibíd*, Art. 2.

enfermedad.⁴⁴ No se establece ninguna disposición específica con respecto a los pueblos y nacionalidades indígenas.

Así, el 16 de marzo de 2020 el presidente Moreno, a través del Decreto N°1017, declara el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio ecuatoriano por 60 días⁴⁵ con el fin de “controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus Covid-19 en Ecuador”,⁴⁶ suspendiendo⁴⁷ así el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito, de asociación y reunión,⁴⁸ y declarando toque de queda a nivel nacional a partir del 17 de marzo de 2020.⁴⁹ Nótese que no se suspende el derecho a la libertad de expresión, pues la Constitución contiene una lista taxativa de derechos que pueden suspenderse o limitarse en estado de excepción, siendo estos el derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación, reunión y libertad de información.⁵⁰ El decreto, entre otras restricciones como el cierre de fronteras, también ordena la utilización de plataformas satelitales y de telefonía móvil para monitorear la ubicación de personas en estado de cuarentena sanitaria o aislamiento.⁵¹

La Corte Constitucional, que es la encargada de evaluar formal y materialmente la declaratoria de estado de excepción⁵², emitió el Dictamen favorable de constitucionalidad No. 1-20-EE/20 , respecto al Decreto 1017, manifestando que la suspensión de los derechos a la asociación, reunión y tránsito son idóneos, necesarios y proporcionales.⁵³ Se establecieron también algunas observaciones sobre el uso de los medios tecnológicos señalados en el decreto, determinando que se deben circunscribir al marco de actuación descrito en la declaratoria de estado de excepción, por lo que no debe

⁴⁴ *Ibíd*, Art. 4-5.

⁴⁵ Que se renovó por 30 días más mediante Decreto 1052 publicado el 22 de mayo de 2020 (Art. 14).

⁴⁶ Presidencia de la República del Ecuador, “Decreto N°1017” (2020), Art. 1

⁴⁷ Existe en este decreto y en los siguientes que extienden o declaran estado de excepción por la pandemia, una confusión conceptual entre suspensión y limitación de derechos, pues se utilizan estos términos indistintamente.

⁴⁸ Decreto N°1017, Art. 3.

⁴⁹ *Ibíd*, Art. 5.

⁵⁰ Constitución del Ecuador, Art. 165.

⁵¹ Decreto N°1017, Art. 11.

⁵² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -LOGJCC-, Art 120-121

⁵³ Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen No. 1-20-EE/20”, Caso No. 1-20-EE § (2020). Párrs. 55,61.

ser un medio para la transgresión de los derechos a la privacidad y a la no discriminación, además de que dichas herramientas tecnológicas pueden utilizarse exclusivamente sobre aquellas personas a quienes las autoridades de salud hayan dispuesto de manera específica el aislamiento u otras medidas, por lo que se debe informar a quienes se encuentren en esta situación.⁵⁴ No se establece ninguna observación sobre la suspensión de los derechos a la libertad de reunión y asociación ni se hace mención a los pueblos y nacionalidades indígenas o a las organizaciones de la sociedad civil en ninguna parte del dictamen.

No obstante, en el Dictamen No. 2-20-EE de la Corte Constitucional sobre el Decreto 1052 expedido el 15 de mayo de 2020 que renueva el estado de excepción por 30 días más,⁵⁵ el juez ponente Ramiro Ávila sí realiza un enfoque intercultural a las medidas adoptadas por el Estado con relación a los pueblos y nacionalidades indígenas. Por ejemplo, en el párrafo 36 menciona que “los pueblos indígenas son titulares de derechos colectivos que deben ser respetados y garantizados con particular énfasis durante la pandemia”,⁵⁶ por lo que establece obligaciones específicas al Estado para con estos pueblos y nacionalidades, entre estas están las de:⁵⁷

- Difundir las medidas de prevención sobre la pandemia en las distintas lenguas de las nacionalidades y ofrecer servicios de atención médica y servicios funerarios
- Tomar medidas culturalmente adecuadas para evitar el contagio en los territorios donde habitan pueblos indígenas y garantizar su derecho a la salud
- Abrir espacios de comunicación con los representantes de los pueblos y nacionalidades para que puedan expresar sus necesidades y aportes en las mesas del Comité de Operaciones de Emergencia -COE-
- Producir información mediante la Dirección Nacional de Salud Intercultural del Ministerio de Salud por nacionalidades y pueblos y

⁵⁴ *Ibíd.*, 20.

⁵⁵ Presidencia de la República del Ecuador, “Decreto N°1052”, Registro Oficial Suplemento 209 § (2020), Art. 14.

⁵⁶ Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen No. 2-20-EE/20”, Caso No. 2-20-EE § (2020). Párr. 36

⁵⁷ *Ibíd.*

hacerla pública, respecto al número de personas indígenas contagiadas, que han fallecido y en recuperación

- Establecer medidas y protocolos especiales para garantizar la vida y la salud de los pueblos indígenas en aislamiento

En este dictamen la Corte Constitucional también establece observaciones importantes sobre libertades civiles como el derecho a la protesta y a la libertad de expresión e información, disponiendo en este sentido que el Estado debe asegurar que la información oficial sea clara, accesible y veraz, debe permitir el trabajo a periodistas y defensores de derechos humanos y respetar el derecho a la protesta pacífica, que es una de las formas de ejercer la libertad de expresión y de participar en los asuntos de interés público.⁵⁸ Sin embargo, se sigue manteniendo que la suspensión a los derechos de asociación y reunión, cuyo alcance depende de las determinaciones adoptadas por el COE Nacional⁵⁹ en atención al color del semáforo de cada jurisdicción cantonal, son idóneas, necesarias y proporcionales.⁶⁰ Por otro lado, el 8 de julio de 2020 varias organizaciones de derechos humanos y de pueblos indígenas remiten un escrito a la Corte Constitucional en el que solicitan que se cumpla con los dictámenes 1-20-EE/20 y 2-20-EE/20, que manifiestan que aquellos derechos que no fueron suspendidos permanecen vigentes durante el estado de excepción, como son los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.⁶¹

⁵⁸ Dictamen No. 2-20-EE/20, Párrs. 43-46.

⁵⁹ De acuerdo con el artículo 24 del Reglamento de Ley de Seguridad Pública y del Estado, los comités de operaciones de emergencia nacional son "instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre". Existen comités de operaciones de emergencia cantonales, provinciales y el nacional, que es dirigido por el Presidente de la República del Ecuador o su delegado. En "COMITÉ DE OPERACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL – COE-N – Comité de Operaciones de Emergencia", accedido 30 de diciembre de 2020, <https://manualcoe.gestionderiesgos.gob.ec/comite-de-operaciones-de-emergencia-nacional-coe-n/>.

⁶⁰ *Ibíd*, Párr. 17.

⁶¹ CONFENIAE, FCUNAE, CEDHU, ALDEA, Fundación Alianza Ceibo, SURKUNA, Fundación Alejandro Labaka, INREDH, Amazon Watch, Alianza por los Derechos Humanos, Red Eclesial Panamazónica de Ecuador, Universidad Central del Ecuador, Acción Ecológica, "Vulneración sistemática del derecho a la tutela judicial efectiva contra comunidades Kichwa.", 8 de julio de 2020, <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=2-20-EE/20>. Párr. 21.

Mediante Decreto 1074, promulgado el 16 de junio de 2020 se declara nuevamente estado de excepción debido al Covid-19 por 60 días,⁶² y se renueva mediante Decreto 1126 promulgado el 1 de septiembre de 2020 por 30 días más.⁶³ Estos decretos guardan los mismos señalamientos que el publicado en marzo de 2020, es decir, toque de queda y suspensión de los derechos a la asociación, reunión y tránsito, entre otros. En el dictamen favorable de constitucionalidad No. 3-20-EE/20 con respecto al Decreto 1074, la Corte Constitucional establece que en virtud de las discriminaciones históricas y estructurales, se debe brindar especial atención y desarrollar políticas tendientes a atender a los pueblos indígenas, considerados como un grupo vulnerable;⁶⁴ y con respecto a la suspensión a los derechos a la libertad de tránsito, reunión y asociación, se indica que para que las medidas de suspensión de estos derechos sean constitucionales se deben considerar las posibles afectaciones a grupos en situación de vulnerabilidad.⁶⁵ El dictamen No. 5-20-EE/20 favorable de constitucionalidad del Decreto 1126 ratifica lo establecido por los anteriores dictámenes sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas que suspenden los derechos a la libertad de asociación, tránsito y reunión,⁶⁶ y ordena que se transite paulatinamente a un régimen ordinario apto para enfrentar la pandemia,⁶⁷ pero no hace ninguna referencia a los pueblos y nacionalidades indígenas.

El domingo 13 de septiembre concluye la vigencia del Decreto 1126, por lo que los derechos a la asociación, tránsito y reunión dejan de estar suspendidos, pero debido al incremento en el contagio de Covid-19 por las aglomeraciones, así como por el conocimiento de una nueva cepa más contagiosa del coronavirus, desde el 22 de diciembre de 2020 el Ecuador vuelve a declararse en estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio por 30 días mediante Decreto 1217,⁶⁸ suspendiendo de nuevo el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito, asociación y reunión,⁶⁹ y se declara una

⁶² Presidencia de la República del Ecuador, “Decreto N°1074”, Registro Oficial Suplemento 225 § (2020), Art. 9.

⁶³ Presidencia de la República del Ecuador, “Decreto N°1126”, Registro Oficial Suplemento 279 § (2020). Art. 9.

⁶⁴ Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen No. 3-20-EE/20”, Caso N°3-20-EE § (2020), Párr. 149.

⁶⁵ *Ibíd*, Párr. 104.

⁶⁶ Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen No. 5-20-EE/20”, Caso No. 5-20-EE § (2020) Párr. 50.

⁶⁷ *Ibíd*. Decisión, Párr. 1.i.

⁶⁸ Presidencia de la República del Ecuador, “Decreto N°1217”, Registro Oficial Suplemento 355 § (2020), Arts. 1 y 11.

⁶⁹ *Ibíd*, Art. 3.

vez más toque de queda a nivel nacional a partir del 21 de diciembre de 2020 hasta el 3 de enero de 2021 desde las 22h00 hasta las 4h00.⁷⁰

Así, para analizar la constitucionalidad de éste decreto, el pleno de la Corte Constitucional sesiona extraordinariamente el 27 de diciembre de 2020 y declara por voto de mayoría,⁷¹ mediante dictamen 7-20-EE/20,⁷² que el Decreto 1217 es inconstitucional, argumentando que el presidente de la República fundamentó el estado de excepción en un posible riesgo futuro y no actual, sin base en información suficiente, clara y específica.⁷³ Entonces, debido a que los estados de excepción operan frente a circunstancias actuales y ciertas,⁷⁴ no se cumplió con la carga probatoria para justificar la ocurrencia real de los hechos. En el mismo sentido, estableció que no se justifica la calamidad pública bajo la que se argumenta el decreto porque no se cumplen con los elementos de imprevisibilidad e intempestividad que la constituyen, cómo se determina en el primer decreto realizado en marzo debido al coronavirus,⁷⁵ pues, transcurridos más de nueve meses de pandemia, tal situación dejó de ser imprevista o sobreviniente.⁷⁶ En consecuencia, concluyó que los hechos constitutivos de la declaratoria no configuraron la causal de calamidad pública invocada en el decreto.

Por lo tanto, considerando la Corte Constitucional que los hechos que motivaron la declaratoria pueden ser superados a través del régimen constitucional ordinario, recordó al presidente de la República y a las autoridades competentes que las medidas a las que se refiere el Decreto 1217 dirigidas a evitar las aglomeraciones y reuniones masivas, así como a prevenir los posibles riesgos de la nueva variante del Covid-19 identificada en el Reino Unido, “pueden adoptarse con base en las atribuciones del régimen constitucional ordinario, incluso por parte del COE, como en efecto ha ocurrido, sin que sea necesario recurrir a las potestades extraordinarias autorizadas en un estado de

⁷⁰ *Ibíd*, Art. 5.

⁷¹ Hubo voto salvado de Hernán Salgado Pesantes y de Carmen Corral Ponce.

⁷² Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen No. 7-20-EE/20”, Caso No. 7-20-EE § (2020).

⁷³ *Ibíd*, Párr. 25.

⁷⁴ Es requisito, según el primer numeral del artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que la Corte Constitucional verifique que los hechos alegados en la motivación del estado de excepción hayan tenido real ocurrencia.

⁷⁵ Decreto 1017

⁷⁶ Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen No. 7-20-EE/20”, Caso No. 7-20-EE § (2020), Parr. 44.

excepción”.⁷⁷ Cabe mencionar que este dictamen se publica la noche del 2 de enero de 2021,⁷⁸ es decir, faltando 1 día para culminar el toque de queda, a pesar de haberse realizado el 27 de diciembre de 2020.

Así las cosas, el 3 de enero de 2021 el presidente Moreno en cadena nacional declara que corresponde acatar el dictamen de inconstitucionalidad, hace un llamado a los COE cantonales y al nacional para que tomen todas las acciones necesarias para evitar aglomeraciones y anuncia que en enero llegarán las primeras 50.000 dosis de vacunas contra el coronavirus.⁷⁹ Por su parte, el COE Nacional emite una resolución también el 3 de enero de 2021⁸⁰ en la que manifiesta que queda sin efecto las medidas de toque de queda y las restricciones de circulación vehicular, a excepción de las dispuestas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GADs-, y ordena que los organismos e instituciones del Estado Central y de los GADs desarrollen e implementen normativas y políticas públicas que se adecúen al régimen ordinario para enfrentar la crisis sanitaria, de forma coordinada.⁸¹

Por otro lado, el COE Nacional considera medidas específicas para los pueblos y nacionalidades indígenas en su resolución del 3 de julio de 2020, en la que ordena la revisión de los protocolos y lineamientos emitidos en el contexto de la emergencia sanitaria con el propósito de incluir el criterio de interculturalidad en éstos y así garantizar sus derechos colectivos, por lo que resalta que “se debe considerar la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades indígenas, de forma que, en el marco del Estado plurinacional

⁷⁷ *Ibíd*, Dictamen, Párr. 2.

⁷⁸ “Dictamen Nro. 7-20-EE/20: Dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nro. 1217 de estado de excepción por calamidad pública - Corte Constitucional del Ecuador”, accedido 3 de enero de 2021, <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/771-dictamen-nro-7-20-ee-20-dictamen-de-constitucionalidad-del-decreto-ejecutivo-nro-1217-de-estado-de-excepci%C3%B3n-por-calamidad-p%C3%ABblica.html>.

⁷⁹ “Presidente Moreno: ‘Nos corresponde acatar el dictamen de la Corte Constitucional’”, *El Comercio*, accedido 4 de enero de 2021, <http://www.elcomercio.com/actualidad/cadena-presidente-moreno-mensaje-covid.html>.

⁸⁰ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, “Resoluciones COE Nacional 03 de enero de 2021” (2021).

⁸¹ *Ibíd*, 1.

se adopten medidas con pertinencia cultural en todo tiempo, las cuales contribuyan a evitar situaciones de riesgo de contagio.”⁸²

Ahora bien, muchas de las medidas adoptadas por el Ecuador durante la pandemia se han dado en razón de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, publicada el 22 de junio de 2020, pues esta normativa tiene como objeto establecer medidas de apoyo humanitario para enfrentar las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus.⁸³ Esta normativa y su reglamento se enfocan en la reactivación económica y productiva (capítulo II), sostenibilidad del empleo (capítulo III), y en la gestión de deudas (capítulo IV), pero en ninguno de estos capítulos se establece medida alguna para atender las necesidades específicas de los pueblos y nacionalidades indígenas, ni fue desarrollada con participación de éstos, por lo que las medidas realizadas en aplicación de esta ley no incluye la debida atención a los pueblos y nacionalidades indígenas. En conclusión, se puede observar cómo la falta de seguimiento de las medidas establecidas para los pueblos y nacionalidades indígenas, así como de continuidad en el enfoque intercultural que deben contener los diferentes instrumentos emitidos debido al coronavirus, han impedido la debida atención a este grupo considerado vulnerable, que como se verá a continuación a través de diferentes casos, ha impactado de manera significativa en los derechos de los pueblos indígenas.

II. CASOS

2.1. Perú

a. Caso de Lote 95

El lote 95 empezó a operar desde marzo del 2005, cuando se aprobó el contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en esa zona. Estas actividades estaban a cargo de las empresas Perupetro S.A. y Harken del Perú Limitada.

⁸² “Resoluciones COE Nacional 03 de julio 2020 – Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias”, accedido 30 de diciembre de 2020, <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-03-de-julio-2020/>. Párr. 4.

⁸³ Asamblea Nacional, “Ley Orgánica de Apoyo Humanitario”, Registro Oficial, Suplemento 229 § (2020), Art. 1.

En el 2008, el Ministerio de Energía y Minas aprobó el estudio de impacto ambiental (EIA) para la perforación de los pozos y, posteriormente, en el 2011 se dio la cesión contractual a la empresa petrolera Gran Tierra Energy Perú S.R.L., hoy Petrotal Perú SRL, empresa titular del 100% del Contrato de Licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 95.

Conforme al reporte de Convoca.pe, el proyecto arrastraba problemas de deforestación, derrame de aguas industriales, mal manejo de residuos y la no presentación de determinadas declaraciones y planes ante las autoridades competentes, heredados por la empresa PetroTal Perú, según los reportes del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)⁸⁴. Además de cuestionarse su ubicación por superponerse con la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Pacaya Samiria según reporte del MINEM⁸⁵. Aunado a ello, el problema acontecido en el lote 95 reflejaba las demandas históricas, evidenciando la vulnerabilidad de los pueblos indígenas en la región Loreto debido a la pobreza en la que viven, por la carencia de servicios públicos esenciales y el precario sistema de salud en sus territorios. Razón por la cual, los indígenas exigían la atención del Estado para afrontar la pandemia COVID-19 y el cumplimiento de un plan de cierre de brechas debido a los derrames petroleros en la zona.

Durante la emergencia sanitaria Covid-19 las demandas indígenas se fueron agudizando. Situación que motivó la publicación del pronunciamiento de AIDSESP, donde se invoca al Poder Ejecutivo a dar solución ante la emergencia sanitaria por el Covid-19, caso contrario, en 72 horas se tomaría el control territorial absoluto en varios lotes petroleros en Loreto, entre ellos el Lote 95⁸⁶. Pese a dicha comunicación y ante la falta de respuesta oportuna y pertinente del Estado, el 08 de agosto de 2020, setenta indígenas acudieron a las instalaciones del lote petrolero 95 para reclamar, en ejercicio de su derecho a la protesta, por la instalación de servicios básicos (agua, electricidad, salud, educación y otros) y atender la contaminación generada por las petroleras. La

⁸⁴ CONVOCA.PE (15 de agosto de 2020). Loreto: las infracciones ambientales de la petrolera del lote 95, donde murieron tres indígenas.

⁸⁵ MINEM: Reporte sobre Lote 95

⁸⁶ AIDSESP (03 de julio de 2020): Pronunciamiento sobre el control absoluto de los lotes petroleros de Loreto si el Poder Ejecutivo continúa sin garantizar una atención eficiente a los pueblos indígenas ante el Covid-19.

Véase: <http://aidesep.org.pe/sites/default/files/media/noticia/PRONUNCIAMIENTO%20COVID19.pdf>

manifestación fue reprimida violentamente por la policía, desencadenando la muerte de tres indígenas de la etnia Kukama Kukamiria y seis policías heridos. Esta situación generó una serie de debates respecto al efectivo ejercicio del derecho a la protesta y el uso desproporcionado de la fuerza por parte de la policía.

Por este hecho, la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (Orpio) presentó una denuncia penal contra el Estado peruano el 7 de diciembre de 2020. medida que fue adoptada por la inacción del Estado para el proceso de investigación por los hechos ocurridos durante la protesta del 9 de agosto y la asunción de responsabilidad penal. En esa línea, Jorge Pérez, presidente de Orpio, indicó que: “las cámaras que grabaron el frontis de la zona industrial de la empresa petrolera el 9 de agosto, demuestran que los indígenas protestantes no portaban armas de guerra y que con esa prueba se demostraría la responsabilidad del Estado por cometer el delito de lesa humanidad”⁸⁷.

Actualmente, los habitantes de la comunidad Villa Gran Tierra, situada cerca al campo de explotación de la petrolera, precisan que la cámara de vigilancia de la empresa que opera durante 24 horas y se superpone al territorio de la comunidad, violando así el derecho a la libertad de intimidad de sus habitantes⁸⁸. Además, se han suscitado amenazas de muerte hacia los líderes indígenas que viven en el Lote 95.

Independientemente del caso en concreto, anotamos que en medio de la emergencia sanitaria por el Covid-19, muchos líderes indígenas han sido amenazados de muerte por parte de mafias de narcotráfico, invasores y taladores ilegales. Uno de los casos representativos es la amenaza contra el Apu Berlin Diques, presidente de ORAU, y su asesor Jamez López⁸⁹. Otro caso es el de Zulema Guevara, quien busca justicia para su esposo, Arbildo Meléndez Grandes de la Comunidad Unipacuyaku, quien fue asesinado de un balazo el 12 de abril de 2020, tras enfrentarse a invasores vinculados al tráfico de tierras⁹⁰.

⁸⁷ ORPIO (07 de diciembre de 2020). Conferencia de prensa caso lote 95.

⁸⁸ SERVINDI (08 de enero de 2021). Loreto: Amenazan de muerte a líderes indígenas del Lote 95.

⁸⁹ DIARIO EL COMERCIO (10 de diciembre de 2020). Líderes indígenas bajo amenaza de muerte: “No queremos ser las próximas víctimas.

⁹⁰ SPDA (14 de diciembre de 2020). Líderes indígenas exigen protección al Estado tras constantes amenazas de muerte.

b. Caso Comando Mático y salud intercultural

En medio de la emergencia sanitaria por el Covid-19. En mayo del 2020, surge la propuesta del “Comando Matico” integrado por jóvenes shipibos de Pucallpa y Yarinacocha en la región Ucayali. El equipo se constituyó después de la muerte de Silvio Valles, líder shipibo de 42 años y alcalde en funciones de la Municipalidad Distrital de Masisea (Ucayali), y bajo la precariedad de la salud pública, puesto que la mayoría de la población en la región no podía comprar medicamentos debido a la alza de precios, además de que el Gobierno Regional de Ucayali no tuvo una atención política adecuada para atender la emergencia sanitaria en la región⁹¹. En ese sentido, como lo explica Néstor Paiva Pinedo, uno de los integrantes del popular “comando” en una entrevista realizada por Actualidad Ambiental de SPDA⁹² señala que: “El objetivo principal ha sido juntar el matico (planta medicinal) viendo la necesidad que tenía la población de Cantagallo. Nos reunimos entre los jóvenes y la idea era enviar una carga a los hermanos, porque vimos que estaban encerrados, y no podían tener ninguna planta, y sabiendo que los pueblos indígenas estamos muy relacionados con las plantas ante cualquier enfermedad”.

Según los reportes internos⁹³, se habría llegado a atender alrededor de 500 pacientes con un porcentaje de éxito por el tratamiento brindado; sin embargo, los reconocimientos oficiales a los logros positivos de esta propuesta no han ido de la mano con la ayuda en materiales ni en infraestructura. Esto se visibiliza con la solicitud de apoyo de las organizaciones indígenas para el fortalecimiento de los equipos de medicina tradicional con la asignación de equipos de protección personal y movilidad local a los equipos de medicina tradicional que se están conformando⁹⁴, quienes ayudan a sobrellevar

⁹¹ RED ECLESIAL PANAMAZÓNICA (26 de agosto 2020). Comando Mático Covid-19': jóvenes indígenas se unen para salvar vidas.

⁹² SPDA (28 de mayo de 2020). Comando Mático y su aporte para atender a indígenas contagiados por Covid-19.

⁹³ INSTITUTO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS (18 de agosto de 2020). Comando Matico: Solidaridad ancestral en tiempos de Covid. Véase: <https://cep.com.pe/wp-content/uploads/2020/08/Signos-08-entrega.pdf>

⁹⁴ AIDSESEP (03 de junio de 2020). Carta abierta dirigido al Ministro de Salud.

<http://aidesep.org.pe/sites/default/files/media/noticia/Carta%20N%C2%B0%20067-2020-Aidesep%20Minsa.pdf>

los efectos colaterales del Covid-19 en la atención primaria, e impedir el agravamiento. En un primer momento, se reflejó la sinergia entre el MINSA y el Comando Matico para efectos del desarrollo de una Estrategia Intercultural frente al Covid-19 ya que se reconoce que las comunidades indígenas en cada provincia implementaron locales con medicinas tradicionales, siendo el protagonista la planta matico⁹⁵. Actualmente, el Comando Matico viene desarrollando acciones de manera autónoma, asimismo, ha permitido socializar su iniciativa con otros actores vinculados a la salud, de esa manera se han generado sinergias con el Subcomité de Medicina Tradicional del Colegio de Médicos del Perú.

En cuanto a los derechos bajo análisis, las medidas drásticas para el control del Covid-19 a través de la declaratoria del estado de emergencia (limitando derechos constitucionales como el tránsito y la libre reunión) no fueron acatadas por los pueblos indígenas, bajo el marco de la garantía de protección de las libertades de reunión y de asociación, ya que la función que han venido desempeñando, como sucede con el caso del Comando Matico, han servido para prestar asistencia humanitaria a través del servicio de salud intercultural. Al respecto, corresponde citar a Clément Nyaletsossi Voule, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, quién precisó que “Las organizaciones de la sociedad civil son fundamentales para ayudar a los Estados a enmarcar políticas inclusivas, difundir información y proporcionar apoyo social a las comunidades vulnerables que lo necesiten”⁹⁶.

2.2. Ecuador

a. Comunidad Shuar Kumay

⁹⁵ GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI (2020). Una mirada diversa de la pandemia Covid-19, compartiendo experiencias.

Véase: https://web.ins.gob.pe/sites/default/files/cursos_eventos/2020/12/taller_virtual_mirada_diversa_pandemia_covid19_compartiendo_experiencias/region_Ucayali.pdf

⁹⁶ ONU (14 de abril de 2020). Las restricciones de COVID-19 no deben detener la libertad de reunión y asociación, dice el experto de la ONU.

Véase: http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1411:las-restricciones-de-covid-19-no-deben-detener-la-libertad-de-reunion-y-asociacion-dice-el-experto-de-la-onu&Itemid=266

Durante la pandemia, la Comunidad Shuar de Kumay presentó una Acción de protección⁹⁷ en Pastaza a través de la Defensoría del Pueblo debido a que no se devolvió el cuerpo del padre y líder shuar Sarab Alberto Mashtak Intiai a sus familiares para que puedan realizar su práctica de entierro de muertos tradicional durante la pandemia, a pesar de que no se comprobó que falleció debido al Covid-19, impidiendo de esa manera el derecho de los miembros de las nacionalidades y pueblos indígenas de expresar y fortalecer libremente su identidad y cultura. Así, se solicitó que se declare que los legitimados pasivos han vulnerado por acción y omisión los derechos constitucionales de los colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas, a la dignidad humana, integridad personal, derecho constitucional a recibir servicios públicos de óptima calidad, seguridad jurídica, y los derechos colectivos de la comunidad indígena Shuar de Kumay. Además, se solicitó que se proceda con la devolución y exhumación de Sarab Alberto Mashtak Intiai para que por intermedio de los protocolos de bioseguridad, procedan a exhumar y tratar el cadáver, con la finalidad de enterrar al ciudadano al lugar sagrado del territorio Shuar.

En primera instancia se acepta parcialmente la acción de protección y se ordena la exhumación del cuerpo del líder shuar siempre que se cumplan los protocolos recomendados para el efecto. En Segunda Instancia se acepta el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada al considerar el tribunal que no existe la vulneración de derechos constitucionales, sino tan solo un error en el procedimiento adoptado en el protocolo para los decesos por Covid-19. Ante esta decisión se ha interpuesto una acción extraordinaria de protección cuya audiencia aún no ocurre.

En virtud de lo ordenado por el juez, y considerando también que el 2 de julio de 2020 se retuvo en la comunidad de Kumay a dos servidores policiales, dos militares, una civil y a la teniente política de la parroquia Simón Bolívar, Claudia Heredia, con el propósito de exigir la entrega del cuerpo de Mashtak,⁹⁸ en la resolución del 3 de julio del

⁹⁷ Juicio No. 16571202000322

⁹⁸ "Por secuestro, la Fiscalía investiga retención de seis personas en la Amazonía", *El Universo*, 8 de julio de 2020, <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/07/08/nota/7898169/secuestro-fiscalia-investiga-retencion-seis-personas-amazonia> ; "Romo habla de 3 secuestros perpetrados por comunidad que exige entrega de fallecido por Covid-19", *El Comercio*, accedido 2 de enero de 2021, <http://www.elcomercio.com/actualidad/secuestro-policias-pastaza-romo-coronavirus.html>.

COE Nacional, se autoriza la exhumación del cuerpo del ciudadano Alberto Mashutak siempre que se cumplan los protocolos recomendados para este efecto; además, se establece incorporar al “Protocolo para la Manipulación y Disposición final de Cadáveres” información destinada a pueblos y nacionalidades que permita comprender de manera clara las medidas adoptadas por el Estado y los efectos de la pandemia.⁹⁹ Lo mismo recomienda la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- en la Resolución 4/2020 al señalar que los pueblos indígenas tienen derecho a recibir una atención de salud con pertinencia cultural.¹⁰⁰ Así, el 4 de julio de 2020 ocurrió la exhumación de Mashtak y la entrega del cuerpo a sus familiares y la liberación de las 6 personas retenidas.¹⁰¹

Ahora, con respecto a los derechos a la asociación y reunión, necesarios para ejercer en este caso el derecho a una adecuada atención en salud con enfoque intercultural, Yajaira Curipallo, Defensora del Pueblo de Pastaza, en entrevista mencionó que en razón a este caso se dieron 4 movilizaciones y 2 plantones en Pastaza,¹⁰² en estado de excepción, en los que si bien la policía estuvo presente no existió ningún incidente violento y permitió el ejercicio de su derecho a la asociación, reunión, libertad de expresión y protesta.¹⁰³ Para la realización de estos plantones y marchas se reunieron y organizaron alrededor de 200 personas del pueblo shuar de Kumay. Pablo Balarezo, coordinador del programa de Economías Resilientes de Fundación Pachamama, al respecto menciona consecuencias importantes a destacar debido a la errónea actuación del Estado, como ha sido la decisión de los demás miembros del pueblo Shuar de Kumay de no ir al hospital por recelo a no volver a su comunidad.¹⁰⁴ Así, el presente caso expone la vulneración del derecho a la identidad cultural del pueblo shuar de Kumay por parte del Estado, por desarrollar

⁹⁹ Resolución COE Nacional del 03 de julio 2020, <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-03-de-julio-2020/> Párr. 4

¹⁰⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos Organización de los Estados Americanos, “Derechos Humanos de las Personas con Covid-19”, Resolución 4/2020 § (2020). Párr. 17

¹⁰¹ Policía Nacional del Ecuador, “2 servidores policiales y 4 funcionarios, fueron liberados esta tarde en Kumay - Pastaza”, *Policía Nacional del Ecuador*, 5 de julio de 2020, <https://www.policia.gob.ec/2-servidores-policiales-y-4-personas-fueron-liberados-esta-tarde-por-comuneros-en-kumay-pastaza/>.

¹⁰² Las marchas se hicieron hacia la gobernación, Fiscalía, el día de la audiencia de primera instancia y en la apelación.

¹⁰³ Yajaira Curipallo, Entrevista a Yajaira Curipallo, Defensora del Pueblo de Pastaza, Internet, 21 de diciembre de 2020.

¹⁰⁴ Pablo Balarezo, Entrevista a Pablo Balarezo, Coordinador del Programa de Economías Resilientes de Fundación Pachamama, Internet, 16 de diciembre de 2020.

medidas debido al Covid-19 sin considerar un enfoque intercultural que exige un Estado Plurinacional.

Derrame Amazonía

El 7 de abril de 2020 se rompieron las tuberías del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano -SOTE-, del Oleoducto de Crudos Pesados -OCP- y del Poliducto Shushufindi-Quito, que contaminaron los ríos Coca y Napo en la Amazonía. El derrame de crudo y combustible se generó por el colapso de la cascada San Rafael, ubicada en el río Coca, entre las provincias de Napo y Sucumbíos (Amazonía), que provocó el hundimiento de tierra y la formación de un socavón de unos 70 metros aproximadamente. Esto se pudo haber evitado, pues ya el 2 de febrero de 2020 era de público conocimiento el colapso de la cascada de San Rafael, pero no se tomaron las medidas necesarias para prevenir esta devastación ecológica. Los oleoductos siguieron transportando crudo. Meses después de la desaparición de la cascada, que era la más alta del Ecuador, la erosión acelerada regresiva llegó 1.5km río arriba hasta el sitio donde el SOTE cruza el río Reventador, provocando así la ruptura de los tubos. La Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana -FCUNAE-, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana -CONFENIAE-, obispos de Orellana y Sucumbíos y varias personas afectadas presentaron una Acción de Protección con medidas cautelares con el apoyo de la Alianza por los Derechos Humanos, a favor de 120 mil personas afectadas por el derrame de crudo ante un juez en Orellana. La demanda alegó la vulneración de los derechos al agua, a la alimentación, salud, a vivir en un ambiente sano, a la información, al territorio de los pueblos y nacionalidades y a los derechos de la naturaleza, pues el derrame de crudo se pudo prever, ya que las instituciones estatales demandadas fueron alertadas sobre la inestabilidad de la zona.¹⁰⁵

La audiencia, luego de ser varias veces postergada, se instaló el 26 de mayo de 2020, pero se suspendió el primero de junio por más de un mes. Finalmente, el 12 de octubre de 2020 se niega la sentencia, argumentando que es improcedente, al considerar

¹⁰⁵ Juicio No. 22281202000201

el juez que el caso se reduce al ámbito administrativo, por lo que existía en su criterio otra vía adecuada para reclamar lo alegado, como la vía administrativa judicial. Se ha impugnado la sentencia, pero el juez Ángel Ernesto Morán Mejía de la sala multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana ha negado la solicitud de que se convoque a audiencia para resolver, sino que lo hará en base al expediente directamente, por lo que los pueblos indígenas víctimas de este derrame no podrán ser escuchadas.

Al respecto Lina María Espinosa, Coordinadora legal de Amazon Frontlines y de la Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos, en entrevista manifestó que este caso permite exhibir cómo a los pueblos y nacionalidades indígenas les ha impactado con mayor fuerza la pandemia, lo que ha exacerbado las brechas ya existentes en salud y educación debido a que no son considerados en los planes de emergencia del Estado, así como por las actividades y omisiones irresponsables de las empresas extractivistas, que les han limitado el acceso al agua y con esto a otros derechos como la salud y la alimentación.¹⁰⁶ Para reclamar sus derechos en el presente caso los pueblos indígenas afectados, a pesar de las limitaciones por el estado de excepción, se han organizado para realizar varias marchas y plantones durante la suspensión de la audiencia y ahora en la apelación, siendo la última el 14 de diciembre de 2020, en la que entregaron a través de un Amicus Curiae a la Corte Provincial de Justicia de Orellana más de 14 000 firmas en apoyo a las víctimas del derrame, y para exigir a los jueces de la Corte Provincial de Orellana de Justicia el acceso a una reparación justa y el derecho a una audiencia pública.¹⁰⁷ Las firmas se entregaron tras un plantón que se realizó en el Consejo de la Judicatura de Orellana.¹⁰⁸

Pueblo Shuar Arutam

¹⁰⁶ Lina María Espinosa, Entrevista a Lina María Espinosa, Coordinadora legal de Amazon Frontlines y de Alianza de Organizaciones por los Derechos Humanos, Internet, 15 de diciembre de 2020.

¹⁰⁷ “Comuneros y dirigentes indígenas presentaron firmas para apoyar a los afectados por el derrame de crudo en la Amazonía”, *El Comercio*, accedido 31 de diciembre de 2020, <http://www.elcomercio.com/actualidad/comuneros-afectados-derrame-crudo-amazonia.html>

¹⁰⁸ *Ibíd.*

El Pueblo Shuar Arutam -PSHA- ubicado en la Amazonía, presentará una reclamación a la OIT por incumplimiento del Ecuador del Convenio 169 debido a las concesiones inconsultas otorgadas en su territorio ancestral. Uno de los proyectos que se denuncia es el proyecto Warintza, operado por la empresa *Lowell*, subsidiaria de la canadiense *Solaris Resources*. Esta empresa llevó a indígenas shuar de los centros de Yawi y Warints del 1 al 4 de marzo de 2020 a Toronto a una convención minera, que reunió a 25.000 personas de 130 países.¹⁰⁹ También se sabe que varias personas fueron contagiadas de Covid-19 durante la convención.¹¹⁰ Además, las 7 personas que viajaron al exterior y reingresaron a sus comunidades del PSHA no realizaron cuarentena ni se realizó el cerco epidemiológico,¹¹¹ a pesar de que así lo establecía el comunicado de la convención.¹¹²

Así, el primero de abril de 2020 el PSHA publica el fallecimiento de la madre de uno de los 7 miembros de la comunidad shuar de Warints que viajaron a la Convención Minera, y solicitan al Estado que en coordinación con el PSHA “tomen medidas urgentes para confirmar que este deceso no esté relacionado con un caso de Covid-19”,¹¹³ además de la adopción de medidas de aislamiento entre las familias para evitar la posible propagación del virus. Es importante mencionar al respecto que el Relator Especial de los Pueblos Indígenas José Francisco Calí Tzay afirma en su informe sobre el Covid y pueblos indígenas de julio de 2020, que la pandemia se encuentra causando una pérdida cultural irreparable, ya que los ancianos indígenas, que son los guardianes de la cultura, las tradiciones, la espiritualidad y la lengua indígenas (en medio de la rápida

¹⁰⁹ Pueblo Shuar Arutam. *Ante el informe oficial del COE Provincial de Morona Santiago, respecto a las brigadas médicas realizadas en las comunidades de la Cordillera del Cóndor*. 22/04/2020. P.2

¹¹⁰ PDAC Communications. *March 23, 2020: PDAC 2020 Convention attendees tested positive for Covid-19 (PDAC statement)*. <https://www.pdac.ca/communications/press-releases/press-releases/2020/03/11/Covid-19-pdac-statement> 23/03/2020.

¹¹¹ Pueblo Shuar Arutam. *Réplica del Pueblo Shuar Arutam al Gobernador de Morona Santiago*. 07/04/2020. P.2.

¹¹² PDAC. *The worlds premier mineral exploration & mining convention. Coronavirus Disease (Covid-19)*. <https://www.pdac.ca/convention/attendee-info/health-and-safety/coronavirus-23/03/2020>.

¹¹³ Pueblo Shuar Arutam. *Denuncia y Demanda Pública*. 17/04/2020 P. 1.

globalización), corren un alto riesgo de morir debido a su edad, lo que a su vez representa una pérdida de modelos de conducta y de maestros, así como de cuidadores.¹¹⁴

A pesar de las circunstancias, el PSHA menciona que su denuncia sobre el fallecimiento de una anciana del PSHA fue atendida más de dos semanas después, y sólo luego de la presión internacional.¹¹⁵ En el mismo sentido, el expresidente del PSHA, Vicente Tsakimpt,¹¹⁶ en entrevista manifiesta que el Covid-19 ha afectado a muchas familias shuar, y que ha existido despreocupación por parte del Estado, pues los kits alimenticios y asistencia médica se encuentra otorgando la empresa Lowell,¹¹⁷ es decir una empresa privada (con fines de lucro) únicamente a los centros de Warints y Yawi, quienes cooperan con su proyecto minero. Esto también ha sido denunciado por el PSHA.¹¹⁸

Es necesario manifestar que estos conflictos ocurren debido a la falta de atención del Estado para asistir a las necesidades del PSHA en su integridad durante la pandemia, pues es éste quien tiene la obligación de garantizar el derecho a la salud sin discriminación a todos los ecuatorianos en igualdad, pero al no existir atención del Estado al PSHA por la falta de inclusión de medidas interculturales en las acciones que ha tomado para prevenir el contagio de coronavirus, la empresa Lowell realiza acciones que debería hacer el Estado, aprovechándose así de las necesidades de las personas, además de que ha continuado operando en el territorio del PSHA a pesar del confinamiento, y sin el

¹¹⁴ Asamblea General, ONU, Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sr. José Francisco Calí Tzay. A/75/185. Párr. 74.

¹¹⁵ Pueblo Shuar Arutam. Ante el informe oficial del COE Provincial de Morona Santiago, respecto a las brigadas médicas realizadas en las comunidades de la Cordillera del Cóndor. 22/04/2020. P.2.

¹¹⁶ Quien ahora trabaja como coordinador del directorio de la "alianza estratégica" de Lowell. <https://www.facebook.com/EIBarrigonNoticias/videos/3018650311571739/>

¹¹⁷ Reporte Amazónico. Entrevista a Vicente Tsakimpt, coordinador de estrategias y alianzas. <https://www.facebook.com/MedioDePrensaDigital/videos/391003692056773> 15/10/2020.

¹¹⁸ Pueblo Shuar Arutam. El Pueblo Shuar Arutam ante el caso suscitado de coronavirus en su territorio. P.1.

consentimiento libre, previo e informado del PSHA,¹¹⁹ exponiéndolo con ello a un mayor riesgo de contagio.¹²⁰

La empresa Solaris Resources Inc., también se ha manifestado al respecto en una carta enviada el 19 de junio de 2020 al Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos -CIEDH-, donde afirma que al regresar de la convención los “representantes de la delegación shuar, del gobierno y de la empresa siguieron los protocolos y procesos establecidos por el Ministerio de Salud con respecto al Covid-19”;¹²¹ sin embargo, no menciona cuáles son los protocolos que se siguieron. También manifiesta que se confirmó que ninguno de los individuos de la delegación que asistió a la convención minera mostró síntomas, descartando así la presencia de Covid-19, pero no se muestran los exámenes médicos para detectar Covid-19 que supuestamente se realizaron. Así, el PSHA solicita al Estado un informe detallado sobre las brigadas médicas llevadas a cabo en su territorio ancestral, que hasta el momento no se ha entregado.¹²²

Josefina Tunki, presidenta del Pueblo Shuar Arutam, en entrevista ha manifestado que existe falta de atención del Estado para su pueblo.¹²³ También menciona que debido a las medidas impuestas por el Estado no han podido cumplir con sus actividades y que los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GADS- no apoyan al PSHA.¹²⁴ Por lo tanto, tuvieron que buscar apoyo en organizaciones de la sociedad civil y universidades (como Fundación Pachamama, Amazon Watch, TIAM, Hivos, ONU Mujeres, CONFENIAE, USFQ) para conseguir con recursos, pruebas PCR, alimentos, medicinas y para continuar su lucha a través de acciones judiciales y de comunicación.¹²⁵ Es claro en el presente caso

¹¹⁹ Mongabay Latam. *Ecuador: las actividades mineras no están de cuarentena en la emergencia sanitaria por el Covid-19*. <https://es.mongabay.com/2020/04/mineria-en-ecuador-peligro-de-contagio-covid19/> 16/04/2020. / Pueblo Shuar Arutam. *El Pueblo Shuar Arutam ante el acontecimiento suscitado en el territorio shuar, sector Nankints, parroquia San Carlos de Panantz, cantón San Juan Bosco de la Provincia de Morona Santiago*. 31/03/2020. P. 1.

¹²⁰ Asamblea General, ONU, Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sr. José Francisco Calí Tzay*. A/75/185. Párr. 86.

¹²¹ Solaris Resources Inc. *Respuesta de Solaris a acusaciones falsas en contra de las comunidades Shuar de Warints y Yawi y Solaris Resources*. 19/06/2020 P.4.

¹²² Pueblo Shuar Arutam. *Ante el informe oficial del COE Provincial de Morona Santiago, respecto a las brigadas médicas realizadas en las comunidades de la Cordillera del Cóndor 22/04/2020*. P.1.

¹²³ Josefina Tunki, Entrevista a Josefina Tunki, Presidenta del Pueblo Shuar Arutam, Internet, 15 de diciembre de 2020.

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ *Ibíd.*

también que la pandemia trae consigo efectos desproporcionados en los pueblos indígenas, quienes no tienen igual acceso al apoyo financiero gubernamental durante o después del confinamiento,¹²⁶ problema que se agudiza por las barreras impuestas a los derechos a la libertad de tránsito, asociación y reunión, ya que se les impide defender el derecho a la salud mientras las mineras continúan operando, por lo que el PSHA ha tenido que buscar otros medios para continuar su lucha por un territorio libre de minería a gran escala.

III. ANÁLISIS JURÍDICO Y RECOMENDACIONES

Una vez analizadas las medidas que han adoptado los países de Perú y Ecuador debido al coronavirus, se procederá a proponer alternativas para asegurar el ejercicio de la libertad de expresión, asociación y reunión durante la pandemia. Para esto, se debe considerar necesariamente el contenido mínimo esencial de los derechos establecidos, que son los siguientes:

Libertad de reunión pacífica y asociación

En 2017 la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Annalisa Ciampi, presentó el informe A/72/135 a la Asamblea General de Naciones Unidas, en la que establece que los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son derechos fundamentales para todas las democracias funcionales, pues constituyen la base del pleno disfrute de otros derechos, no obstante, pueden estar sujetos a ciertas restricciones con fines públicos, como la protección de los derechos y libertades de los demás, siempre que sean proporcionales y previstas por ley.¹²⁷ También manifiesta que si bien la libertad de reunión pacífica y la

¹²⁶ *Ibíd.* Párr. 73.

¹²⁷ ONU; Asamblea General. Derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. A/72/135. Párrs 15-17.

libertad de asociación se consideran derechos distintos, estos se encuentran estrechamente relacionados, pues para que las reuniones de personas en espacios privados, públicos o en internet alcancen su objetivo final, las personas deben poder ejercer libremente su derecho a la libertad de asociación.¹²⁸

Estos derechos también se encuentran fuertemente vinculados con el derecho colectivo de los pueblos indígenas a la consulta previa, pues este, al igual que la libertad de asociación y reunión, implica participación, y la falta de mecanismos apropiados para la consulta y la participación de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de las medidas que pueden afectarlos da lugar a respuestas que no son culturalmente apropiadas y que pueden no estar en conformidad con los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional, incluido el requisito de obtener su consentimiento libre, previo e informado (como ha ocurrido en los casos presentados). Algunos Estados están adoptando medidas para combatir la crisis sanitaria de la Covid-19 que afectan directamente a los pueblos indígenas, sin su participación y sin una consulta y cooperación significativas con los pueblos indígenas afectados. Por lo tanto, se requiere asegurar la participación y el derecho de consulta de los pueblos indígenas, mediante la inclusión de sus entidades representativas en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a la prevención y atención médica.

Ahora bien, específicamente con respecto al derecho a la reunión pacífica, la Relatora Hina Jilani ha considerado, en su informe anual de 2006, que este derecho es decisivo para los defensores y las defensoras de los derechos humanos que trabajan en los planos local, nacional y mundial para promover y proteger los derechos humanos.¹²⁹ El derecho a la libertad de reunión abarca un concepto amplio de reunión. Puede ser por ejemplo, una reunión dentro de una residencia particular o reuniones y conferencias en lugares públicos, manifestaciones, vigilias, marchas, huelgas y otros tipos de reuniones, por lo que se entiende que pueden ser realizadas tanto en interiores como al aire libre, pero deben cumplir con la condición de promover y proteger los derechos humanos.¹³⁰ Ahora, cuando las reuniones se tornan violentas, el Estado se encuentra en la obligación

¹²⁸ *Ibid.* Párr. 22

¹²⁹ ONU AG. *Los defensores de derechos humanos. Nota del Secretario General*. 5 de septiembre de 2006. A/61/312. Párr. 76

¹³⁰ *Ibid.* Párr. 31

de actuar. Pese a lo manifestado, la Relatora ha mencionado con preocupación cómo se ha observado el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza por parte de los agentes del orden durante manifestaciones que se han iniciado pacíficamente, lo que ha provocado reacciones violentas de quienes participan en las mismas, a lo que la policía y el ejército a su vez responden con más violencia, provocándose muertes y lesiones graves.¹³¹

De esta manera se puede observar que el derecho a la libertad de reunión es un elemento esencial para la existencia del estado de derecho, que a su vez se conecta con el derecho a la protesta pacífica, puesto que el ejercicio del derecho a manifestarse, reunirse y expresar ideas a su vez permite el ejercicio de otros derechos y libertades como el de libertad de expresión, que permite visibilizar situaciones en las que se vulneran derechos humanos. Por todo esto es necesario enfocar esfuerzos en permitir que las organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos y nacionalidades indígenas no se vean limitados a la hora de ejercer sus acciones de promoción y protección de los derechos humanos.

Se pueden imponer restricciones al derecho a la protesta, pero se debe siempre considerar que este derecho es clave en toda estructura democrática, por lo que sus limitaciones deben analizarse detenidamente bajo el criterio de necesidad y de razonabilidad.¹³² La Comisión Interamericana también se ha pronunciado sobre este derecho, estableciendo que la participación política y social a través de la manifestación pública es importante para la consolidación de la democracia, y que como ejercicio de libertad de expresión y de reunión, tiene un interés social importante, por lo que los estados deben establecer medidas de control para asegurar que sólo como excepción se pueda recurrir al uso de la fuerza en manifestaciones y protestas, adoptando además medidas de planificación prevención e investigación cuando exista uso excesivo de esta.¹³³ Por lo tanto, sólo por razones de seguridad nacional o pública, orden público, protección de la salud y moral pública o protección de los derechos de los demás, se puede restringir el derecho a la protesta, lo que debe estar previsto por la ley, conforme lo determina el artículo 21 del PIDCP.

¹³¹ Ibid. Párr. 44

¹³² A/61/312. Párr. 56

¹³³ A/62/225. Párr. 33

Con respecto a la libertad de asociación, concretamente incluye el derecho de las personas a interactuar y organizarse entre sí para expresar, promover, perseguir y defender colectivamente sus intereses comunes.¹³⁴ El artículo 22 del PIDCP manifiesta que este derecho se puede ejercer de manera individual, por ejemplo cuando se desea fundar una asociación o unirse a una ya existente, o colectiva, cuando una asociación existente, en base a un interés común de sus miembros, realiza actividades; por consiguiente, el Estado tiene la obligación de no interferir en la constitución de asociaciones al mismo modo que en sus actividades.

Ahora, ante la pandemia, el actual Relator sobre libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule, ha desarrollado 10 principios de acción sobre la libertad de reunión y asociación en el contexto del Covid-19:

- Asegurar que las nuevas medidas legales respeten los derechos humanos
- Garantizar que la emergencia de salud pública no se utilice como pretexto para infracciones de derechos
- La democracia no puede posponerse indefinidamente
- Asegurar la participación inclusiva
- Garantizar la libertad de asociación y reunión en línea
- Proteger los derechos laborales a la libertad de asociación y reunión
- La libertad de expresión debe ser garantizada
- Debe garantizarse la participación de la sociedad civil en las instituciones multilaterales
- La solidaridad internacional es necesaria
- Implicaciones futuras de Covid-19¹³⁵

¹³⁴ Naciones Unidas AG. *Los defensores de los derechos humanos*. 1 de octubre de 2004. A/59/ 401. Párr. 46.

¹³⁵ ACNUDH. Covid-19 and freedom of Assembly and Association. https://www.ohchr.org/SiteCollectionImages/Issues/FreedomAssociation/Principle10_SP.png

Libertad de expresión

La libertad de expresión es un derecho elemental en la labor de las organizaciones de la sociedad civil que defienden derechos humanos y de las organizaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas. Este derecho se conforma por tres elementos, de los cuales para el primero no se admite excepciones, es decir, es absoluto:

- a) El derecho a tener opiniones sin interferencia
- b) El derecho de acceso a la información
- c) El derecho a difundir informaciones e ideas de toda índole¹³⁶

Estos derechos nacen de la dimensión individual y colectiva que integra el derecho a la libertad de opinión y de expresión a la que la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le han dado contenido, pues por un lado requiere que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido a manifestar su propio pensamiento (opiniones sin interferencia), que abarca la esfera individual; pero asimismo implica un derecho colectivo de recibir información y poder conocer la expresión del pensamiento ajeno (acceso a la información-difundir información de toda índole).¹³⁷ Es así que este derecho, como el resto, impone a los Estados obligaciones positivas y negativas, como son la de respetar el derecho, o de abstenerse de interferir en el goce del derecho, proteger, ejercer la diligencia debida a fin de prevenir, sancionar, investigar y reparar el daño causado por terceros privados, y de dar cumplimiento al derecho, o de tomar medidas positivas o proactivas a fin de hacer efectivo el derecho¹³⁸.

Con respecto al acceso a la información, hay varias medidas legislativas y procedimentales que los gobiernos deben implementar, entre las que se incluyen el principio de máxima divulgación, la presunción de carácter público con respecto a reuniones y documentos fundamentales, amplias definiciones del tipo de información a

¹³⁶ ONU AG. *Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*. 20 de abril de 2010. A/HRC/14/23. Párr. 24

¹³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva OC-5/85, La Colegiación Obligatoria de la Asociación según Prescripción Legal para la práctica del periodismo*. 13 de noviembre de 1985. Párr. 30

¹³⁸ HRC/14/23, Párr. 25

la que se puede tener acceso, tarifas y plazos razonables, un examen independiente de las denegaciones de acceso y sanciones por incumplimiento¹³⁹.

En cuanto a las restricciones permisibles para limitar la libertad de expresión, el tercer párrafo del artículo 19 del PIDCP afirma que el ejercicio de este derecho entraña deberes y responsabilidades especiales, por lo que se permiten restricciones en interés de terceros o de la comunidad en su conjunto. A pesar de esto para establecer restricciones al derecho se debe cumplir con tres condiciones, que se encuentren previstas por la ley, bajo un criterio de protección a la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública, para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y se debe justificar la necesidad¹⁴⁰. El Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y expresión ha señalado el núcleo duro de este derecho, por lo que considera que no se pueden limitar los siguientes elementos:

- (i) La discusión de políticas del gobierno y el debate político; la información sobre los derechos humanos, las actividades del gobierno y la corrupción en el gobierno; la participación en campañas electorales, manifestaciones pacíficas o actividades políticas en pro de la paz y la democracia, en particular, y la expresión de opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, entre otros, por miembros de minorías o de grupos vulnerables;
- (ii) La libre circulación de la información y las ideas, comprendidas prácticas tales como la prohibición o el cierre injustificados de publicaciones u otros medios de difusión y el abuso de las medidas administrativas y la censura;
- (iii) El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, como la radio, la televisión e Internet, y la utilización de tales tecnologías.¹⁴¹

Ahora bien, David Kaye, el anterior Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, presentó al Consejo de Derechos Humanos un informe en el que hace constar su alarma por el hecho de que algunos esfuerzos para combatir la pandemia del Covid-19 están

¹³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, 7 de marzo de 2006, Párr. 85.

¹⁴⁰ Asamblea General Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 10: Libertad de expresión (art. 19)*. 1983. Párr. 1

¹⁴¹ Naciones Unidas AG. *Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*. 20 de abril de 2010. Párr. 81

incumpliendo las normas de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y destaca 5 esferas de preocupación, lo que demuestra que el acceso a la información, los medios de comunicación independientes y otros derechos de libre expresión son fundamentales para hacer frente a los desafíos de la pandemia.¹⁴² La CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión -RELE- también han expresado su preocupación por las restricciones a la libertad de expresión y el acceso a la información en la respuesta de Estados a la pandemia del Covid-19.¹⁴³

3.1. Recomendaciones para Perú

La pandemia constituye una grave amenaza para la salud de los pueblos indígenas, quienes históricamente han experimentado un acceso deficiente a la atención sanitaria, falta de acceso a servicios públicos esenciales, agua y saneamiento y otras medidas preventivas clave. La mayoría de las instalaciones médicas locales están mal equipadas y carecen de personal capacitado con enfoque intercultural para el tratamiento con el paciente. Se han generado muchos casos de discriminación en la atención en salud para los pueblos indígenas que habitan en zonas rurales y urbanas. Durante todo ese tiempo, las organizaciones indígenas habían solicitado al Estado que se establezca un plan indígena amazónico diferenciado frente al Covid-10, pedido que fue atendido después de una cantidad de contagios importante.

Lo que viene aconteciendo en torno a la emergencia sanitaria está mermando y agudiza el estado de marginación y desigualdad socioeconómica de los pueblos indígenas, haciéndolos aún más vulnerables debido a la falta de acceso a sistemas de vigilancia y alerta temprana, servicios públicos y servicios sociales con pertinencia cultural. En ese marco, el ejercicio de derechos como información, libertad de expresión, participación

¹⁴² ONU; Consejo de Derechos Humanos. *Las pandemias y la libertad de opinión y de expresión. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.* A/HRC/44/49.

¹⁴³ OEA. *CIDH y su RELE expresan preocupación por las restricciones a la libertad de expresión y el acceso a la información en la respuesta de Estados a la pandemia del Covid-19.* <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?IID=2&artID=1173> 18 de abril de 2020.

indígena y consulta previa, libertad de reunión y manifestación pacífica han tomado mayor preponderancia.

Respecto del derecho a la información, inicialmente, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha indicado: “Por ahora, la prioridad está en atender la emergencia sanitaria y respetar el aislamiento social. Sin embargo, se buscará atender las solicitudes lo más pronto que sea posible, no obstante, están todos los plazos administrativos suspendidos”¹⁴⁴. Pese a que, los líderes indígenas venían reclamando información sobre el impacto de la pandemia, además del pedido específico de un plan con medidas especiales de atención (explicación extendida en el punto 1.1. del documento). En ese marco, las políticas informativas han debilitado las infraestructuras de alerta y notificación, puesto que, no es posible protegerse de las enfermedades cuando se les niega información o se ha perdido confianza en las fuentes de información oficiales. Esto se evidencia con las organizaciones de representación indígena, quienes han cuestionado las cifras proporcionadas por las direcciones regionales, argumentando que estas no coinciden con las cifras de los centros de salud de las localidades y no se estaría brindando atención a las comunidades más alejadas¹⁴⁵. Al respecto, la ONU precisó a los gobiernos ofrecer información fiable en formatos accesibles para todo el mundo, centrándose en especial en garantizar el acceso a información a aquellas personas con acceso limitado a Internet o cuando una discapacidad dificulte especialmente este acceso.

En cuanto al derecho a la protesta y libertad de movilización, aterrizan en el derecho a manifestarse pacíficamente. El derecho a la protesta es fundamental para la vida democrática de las sociedades, en ese sentido, la Comisión Interamericana lo interpreta a partir de los artículos 13 (libertad de pensamiento y expresión) y 15 (libertad de reunión) de la Convención Americana y considera que consiste en el derecho de los ciudadanos a reunirse y manifestarse pacíficamente. Cuando el enfoque se dirige hacia las movilizaciones sociales, la libertad de expresión se entrelaza con la libertad de reunión y de asociación, derechos que permiten reivindicar derechos de pueblos indígenas con la finalidad es lograr un reconocimiento por parte de Estado de la necesidad de igualar

¹⁴⁴ CONVOCA (31 de marzo de 2020). Gobierno suspende atención a pedidos de información pública.

¹⁴⁵ DEFENSORÍA DEL PÚEBLO (julio 2020). Prevención y gestión de conflictos sociales en el contexto de la pandemia por el Covid-19.

Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1058897/Informe-Especial-026-2020-DP-Prevencio%CC%81n-y-Gestio%CC%81n-de-conflictos-APCSG.pdf>

oportunidades y recuperar el espacio político de los grupos que se encuentran en situación de desventaja y exigir garantías mínimas de sus derechos para lograr un tratamiento equitativo en las sociedades en que viven¹⁴⁶.

En consideración a lo explicado, y atendiendo a los casos específicos, procedemos con precisar las siguientes recomendaciones:

Salud intercultural (derecho a la libertad de expresión, participación y consulta)

- Implementar planes de capacitación en derechos humanos, derechos indígenas y gobernanza para los funcionarios públicos responsables de llevar a cabo los procesos de participación ciudadana en el sector salud, así como a los encargados de promover los procesos de participación ciudadana en el contexto de Covid19
- Prevenir los conflictos socioambientales y facilitar un diálogo anticipado ante las demandas y requerimientos de los pueblos indígenas.
- Plataforma de seguimiento de conflictos emergentes y en proceso de negociación con el fin de gestionar su tratamiento en contexto de emergencia.
- Respetar y garantizar la eficacia de los protocolos de autoconsulta por los pueblos indígenas como figuras vinculantes que materializan el derecho a la libre determinación y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas. Los Estados deben reconocer en los protocolos y el respeto a estos dentro de los momentos en que se toman decisiones que afecten a los pueblos.

Criminalización de la protesta (derecho a la libertad de expresión y reunión)

- Crear y conformar una comisión para la investigación independiente que permita esclarecer los actos de protesta y el uso arbitrario de la fuerza o no por la Policía Nacional del Perú.
- Implementar planes de capacitación en derechos humanos, derechos indígenas y gobernanza para los funcionarios públicos responsables de salvaguardar el derecho a la protesta y legítima libertad de expresión.

¹⁴⁶ Convenio N°169 de la OIT

Reactivación económica (derecho de participación y consulta)

- Elaborar una estrategia y planes de información y participación indígena adaptados contextual e interculturalmente con el fin de que las poblaciones puedan acceder a mayor información sobre las medidas económicas adoptadas en contexto de emergencia.
- Implementar un registro nacional de situación de riesgo de los pueblos indígenas, el uso de intérpretes en los procesos administrativos, de manera que sirva para salvaguardar los derechos de las poblaciones cuya necesidad de intervención se agudiza en contextos de emergencia.
- Las reuniones presenciales deben ser consideradas, evaluando caso por caso, para ello se requiere de un protocolo con pautas de organización que consideren los riesgos del contexto actual.

3.2. Recomendaciones para Ecuador

Con el propósito de conocer a profundidad las limitaciones a los derechos de reunión, asociación y expresión durante el estado de excepción en el Ecuador debido al coronavirus, se realizaron entrevistas a miembros de organizaciones de la sociedad civil, a líderes y representantes de organizaciones de pueblos indígenas y a miembros de instituciones públicas, de quienes se recibió información importante de las cuales se puede obtener recomendaciones que se dan a conocer a continuación.

Paola Maldonado, presidenta ejecutiva de Fundación ALDEA,¹⁴⁷ en entrevista manifestó que desde que se inició con el primer estado de excepción en marzo, las actividades en el campo se limitaron bastante, lo que implicó una transformación en la forma de trabajar. Así, la agenda que se tenía planificada cambió al reconocerse otro tipo de necesidades en los pueblos indígenas, como la comunicación debido a la falta de

¹⁴⁷ La Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo, ALDEA, una organización sin fines de lucro, con sede en Quito, Ecuador. Trabaja desde un enfoque de derechos, género, intercultural e intergeneracional, aplicando una metodología que promueve la participación de mujeres y hombres en los procesos comunitarios y organizativos. Propicia la participación activa de los actores sociales para su participación en los procesos de desarrollo comunitario y local, y la incidencia política en sus territorios. Fundación ALDEA se encuentra ejecutando varios proyectos con comunidades indígenas de la Amazonía. En “Quiénes somos”, ALDEA, accedido 31 de diciembre de 2020, <http://www.fundacionaldea.org/faq>.

acceso al internet y el extractivismo que seguía sucediendo en sus territorios ancestrales. Por esto, se decidió trabajar coordinadamente con otras organizaciones, como la Alianza de organizaciones por los Derechos Humanos, y trabajar en el derecho a la libertad de expresión a través de medios digitales y en que las reuniones que se hagan a través de estos medios fueran seguras, acciones que permitieron fortalecer la organización de los pueblos indígenas para hacer frente a esta pandemia.¹⁴⁸ Por otro lado, Maldonado afirma que el Estado maneja información insuficiente con respecto a los pueblos indígenas, por lo que no puede generar políticas diferenciales adecuadas. En el mismo sentido, Pablo Balarezo, coordinador del programa de economías resilientes de Fundación Pachamama, comentó que en un principio fue complicado brindar atención a los pueblos indígenas,¹⁴⁹ pero que luego se logró armar un equipo de trabajo en coordinación con entidades públicas y privadas.¹⁵⁰ En base a esta información se reconoce que es esencial crear alianzas entre organizaciones de la sociedad civil con los pueblos y organizaciones indígenas e instituciones del Estado para coordinadamente generar medidas adecuadas y efectivas para atender las necesidades de los pueblos indígenas en la pandemia.

Nemo Andy, Dirigente de Salud de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía -CONFENIAE-, en entrevista manifestó que existe falta de atención a las comunidades indígenas, pues recibieron atención 2 meses después de iniciada la pandemia, por lo que tuvieron que buscar ayuda en universidades¹⁵¹ y organizaciones de la sociedad civil. También menciona que los plantones y marchas se han limitado por la pandemia, que existe falta de conexión a internet y que la violencia intrafamiliar se intensificó durante la cuarentena.¹⁵² Además, afirma que debido a que la información que brinda el Ministerio de Salud no es real, el Consejo de Gobierno de la CONFENIAE ha desarrollado la plataforma interactiva de Monitoreo de Covid-19 de Nacionalidades

¹⁴⁸ Paola Maldonado, Entrevista a Paola Maldonado, Presidente Ejecutiva de Fundación ALDEA, Internet, 14 de diciembre de 2020.

¹⁴⁹ En el mes de Mayo en el Puyo el Ministerio de Salud no les permitió realizar pruebas PCR en una ocasión.

¹⁵⁰ Pablo Balarezo, Entrevista a Pablo Balarezo, Coordinador del Programa de Economías Resilientes de Fundación Pachamama, Internet, 16 de diciembre de 2020.

¹⁵¹ La Universidad Central y la San Francisco les donaron pruebas PCR.

¹⁵² Nemo Andy, Entrevista a Nemo Andy, Dirigente de Salud de CONFENIAE, Internet, 15 de diciembre de 2020.

Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, desarrollada por la CONFENIAE en colaboración con Amazon Watch, Fundación ALDEA y el Instituto de Geografía USFQ.¹⁵³



Fuente: CONFENIAE,

<https://twitter.com/confeniae1/status/1336534640459476997/photo/1>

Por otro lado, también se consideran importantes sugerir algunas recomendaciones establecidas para el Perú y otras como:

- Implementar planes de capacitación en derechos humanos, derechos indígenas y gobernanza para los funcionarios públicos del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias
- Prevenir los conflictos socioambientales y facilitar un diálogo anticipado ante las demandas y requerimientos de los pueblos indígenas
- Seguimiento de conflictos emergentes y en proceso de negociación con el fin de gestionar su tratamiento en contexto de emergencia

¹⁵³ “MONITOREO COVID19 – CONFENIAE”, accedido 31 de diciembre de 2020, <https://confeniae.net/covid19>.

- Exigir una resolución del COE Nacional en la que se comunique a sus funcionarios y a la nación de manera clara que las acciones que se vayan a tomar para prevenir el contagio de Covid-19 (en régimen ordinario) no pueden limitar la libertad de reunión, asociación y expresión de manera irrazonable, por lo que se deben considerar las diferentes realidades bajo un enfoque intercultural, en participación con los pueblos y nacionalidades indígenas
- Reformar la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario con el propósito de incluir un enfoque intercultural para se considere las necesidades de los pueblos y nacionalidades indígenas
- Implementar un sistema nacional de monitoreo de contagio y fallecimiento de personas indígenas por Covid-19 para desarrollar políticas públicas dirigidas a prevenir su esparcimiento en estos pueblos.

Así, una vez analizado el contenido mínimo de los derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión, se logra observar que existen limitaciones irrazonables a estos derechos. En primer lugar, es importante mencionar que tanto los decretos de estado de excepción como los de su renovación suspendieron únicamente los derechos a la libertad de reunión y asociación, pero no así el de expresión, por ende, todos los derechos que no fueron suspendidos ni limitados expresamente permanecen vigentes durante el estado de excepción. Sin embargo, se pudo examinar que pese a no encontrarse el derecho a la libertad de información suspendido (elemento del derecho a la libertad de expresión), no existe información clara, accesible y veraz por parte del Estado sobre los pueblos y nacionalidades indígenas, por lo que es necesario que el Estado, a través del Ministerio de Salud, actualice su información y haga un seguimiento continuo con participación de los pueblos indígenas sobre los casos de Covid-19 en sus comunidades, pues esta información es esencial para la generación, evaluación e implementación de políticas públicas.

Con respecto al derecho a la libertad de asociación y reunión, se ha podido observar cómo la suspensión de estos derechos ha impedido a su vez que los pueblos indígenas puedan reclamar otros derechos como la salud y un enfoque intercultural en las medidas que toma el Estado, por lo que se sugiere que el Estado dirija sus esfuerzos para

la más amplia cobertura posible, considerando las particularidades de cada zona y grupo, sobre todo de las comunidades que tienen mayores obstáculos de acceso a servicios especializados como son los pueblos indígenas; en este sentido, se deben generar acciones específicas bajo un enfoque intercultural para construir estrategias de asistencia en transporte, alojamiento y acceso esencial al agua, salud y alimentación.¹⁵⁴ En conclusión, para garantizar la libertad de asociación, reunión y expresión a los pueblos y nacionalidades indígenas durante la pandemia, es necesario garantizar la participación inclusiva de los pueblos indígenas, para que así las medidas que se tomen sean conocidas por estos y que a su vez sean adecuadas culturalmente, lo que permitirá que sean efectivamente aplicadas y así reducir la falta de atención y la brecha de desigualdad.

¹⁵⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos Organización de los Estados Americanos, “Derechos Humanos de las Personas con Covid-19”, Resolución 4/2020 § (2020), Párr. 16.