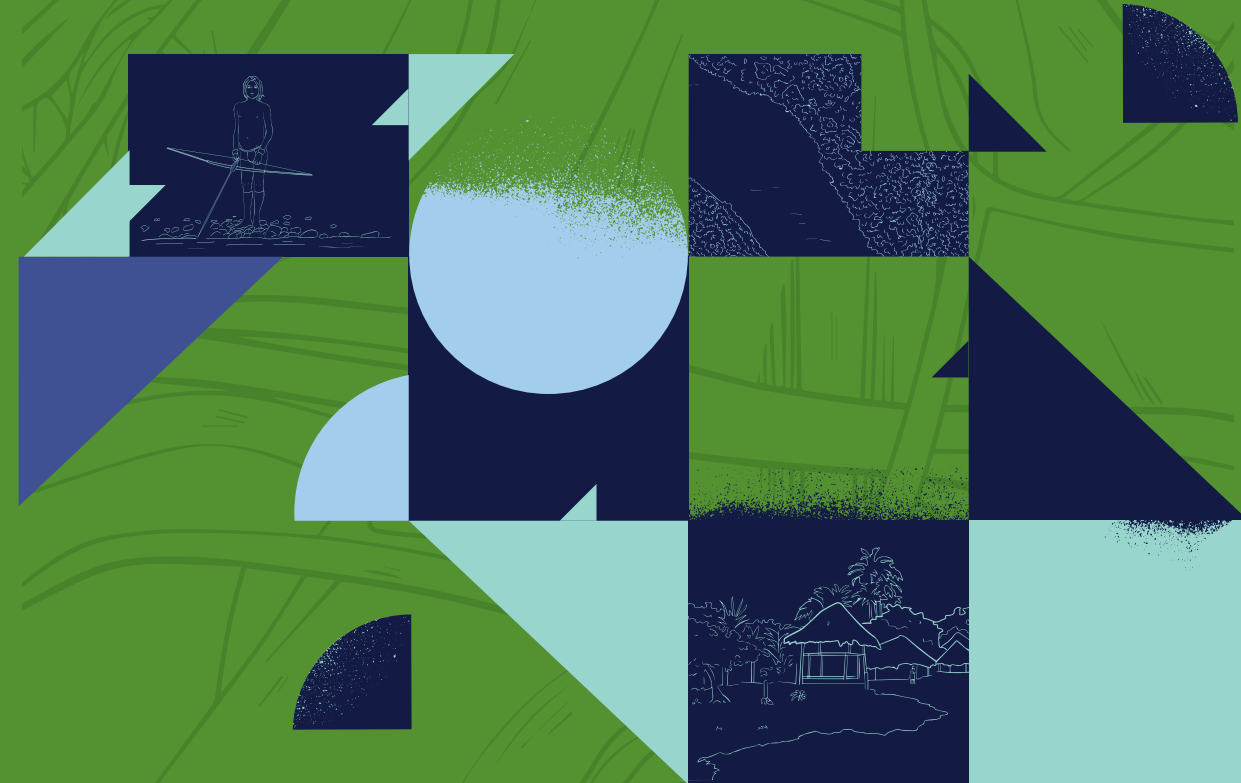


Estrategias territoriales. Diálogos sobre el reconocimiento y gestión territorial de los pueblos indígenas en la Amazonía peruana

# Estrategias territoriales

Diálogos sobre el reconocimiento y gestión territorial de los pueblos indígenas en la Amazonía peruana



Roger Merino, PhD.

Con el apoyo del Equipo de Investigación:

Areli Valencia

Danny Pinedo

Adriana Castro

CENTRO DE  
INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO

CENTRO DE  
INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO





# **Estrategias territoriales**

Diálogos sobre el reconocimiento  
y gestión territorial de los pueblos  
indígenas en la Amazonía peruana

Roger Merino, PhD.

Con el apoyo del Equipo de Investigación:

Areli Valencia

Danny Pinedo

Adriana Castro

Elaborado por Roger Merino. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente aquéllas del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Febrero, 2024

# Contenido

<b>1. Introducción</b>	<b>7</b>
<b>2. Propiedad colectiva y titulación de comunidades nativas</b>	<b>10</b>
2.1.El diseño institucional de la titulación ¿aún un “despojo legalizado”?	12
2.2.Burocratización del territorio: procedimientos de titulación, sobreposición de derechos y (des)coordinación inter-institucional	15
2.3.La titulación como herramienta (limitada) de protección territorial	19
<b>3. Pueblos indígenas y áreas naturales protegidas</b>	<b>21</b>
3.1.Los límites del reconocimiento de los derechos territoriales en áreas naturales protegidas	23
3.2.Limitado reconocimiento de los derechos territoriales en la legislación forestal	26
3.3. Co-gestión y participación en materia de conservación	29
3.4.La difícil interrelación entre ANPs, bonos de carbono, y derechos territoriales	36
<b>4. Pueblos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial</b>	<b>40</b>
4.1. La compleja creación de salvaguardas territoriales para PIACI	43
4.2.Disputas en torno a los principios de no contacto e intangibilidad	47
4.3.Los problemas de la multisectorialidad y el potencial de los corredores territoriales	51
<b>5. Gobiernos Territoriales Autónomos</b>	<b>57</b>
5.1.El problema de la construcción material de los territorios integrales: archipiélagos territoriales	59
5.2.El problema del reconocimiento legal de los Gobiernos Territoriales Autónomos	62

5.3. Los retos institucionales y políticos: de federaciones a naciones	65
5.4. Estrategias de reconocimiento de los gobiernos indígenas	68
<b>6. Conclusiones</b>	<b>71</b>
6.1 Sobre la titulación de comunidades nativas	71
6.2. Sobre los Pueblos Indígenas y áreas naturales protegidas	72
6.3. Sobre los Pueblos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial	74
6.4 Sobre los Gobiernos Territoriales Autónomos	75
6.6. Sobre los retos conjuntos	77
<b>7. Bibliografía</b>	<b>79</b>

# 1. Introducción

En los últimos años se viene forjando un consenso internacional entre expertos, académicos y organizaciones internacionales, sobre la importancia de proteger territorios indígenas como una forma efectiva de conservación de la biodiversidad. Este consenso se sustenta en estudios de diversa índole, incluyendo satelitales, que muestran cómo los territorios indígenas logran mejores resultados que territorios no indígenas en términos de protección de los bosques frente a la deforestación (Mistry y Berardi, 2016; Garnett et al., 2018). Sin embargo, más allá de declaraciones y principios generales, existen profundas disyuntivas a nivel de políticas públicas sobre la forma legal de reconocimiento y los mecanismos específicos de gobernanza de estos territorios. Definir estos temas es fundamental pues un limitado reconocimiento de estos derechos e inadecuados mecanismos de gestión pueden producir tensiones y conflictos que afectan tanto los objetivos de justicia como de conservación.

Un primer paso es reconocer que la relación que tienen los Pueblos Indígenas con su territorio posee dimensiones sociales, políticas, culturales y espirituales (Daes, 2008; Roldan, 2004), que son precondiciones para su sobrevivencia material y cultural (Stamatopoulou 1994; Sweptson 1985; Barsh, 2001; Satterthwaite, 2005). Por ello, estos territorios son una condición para la seguridad individual y el sentido de pertenencia e integridad del grupo (CIDH, 2000). De allí, limitar el acceso a sus territorios ancestrales expone a los Pueblos Indígenas a condiciones de vida precarias en términos sociales y materiales, incluyendo su seguridad alimentaria. Todo esto, en última instancia, repercute en mayores índices de mortalidad y desnutrición infantil y mayor vulnerabilidad a enfermedades y epidemias ((CIDH, 2001)).



Los instrumentos internacionales y jurisprudencia internacional de derechos humanos reconocen que el derecho al territorio indígena es un derecho preexistente al Estado.<sup>1</sup> Al respecto, la (CIDH) (2007) ha señalado que la propiedad del territorio indígena se fundamenta en el uso y posesión tradicionales de las tierras y recursos (CIDH, 2007) con independencia del reconocimiento formal estatal (CIDH, 2004). Así, las acciones de reconocimiento oficial *“deben ser consideradas como procesos de otorgamiento de prueba para que las comunidades puedan acreditar su dominio anterior, y no como el otorgamiento de nuevos derechos”* (CIDH, 1999). Por ello, la titulación y demarcación territoriales no crean, sino reconocen y garantizan derechos que pertenecen a los Pueblos Indígenas por razón de su uso ancestral (Corte IDH, 2006). Al respecto, el Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, presentado en el septuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en julio del 2019, menciona cómo la falta de medidas jurídicas y administrativas encaminadas a reconocer oficialmente los derechos de los Pueblos Indígenas ha dado lugar a la superposición de jurisdicciones y a la ocupación de territorios indígenas por terceros, lo que ha socavado las posibilidades de los Pueblos Indígenas de controlar y usar sus territorios.

Los términos propiedad colectiva, tierra y territorio suelen usarse como sinónimos en instrumentos y políticas nacionales e internacionales. El artículo 13 del Convenio 169 de la OIT señala que el término “tierra” se refiere también a los territorios indígenas. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han interpretado los alcances del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos para configurar el derecho humano a la propiedad indígena colectiva (CIDH 2009). En dicho contexto, este estudio analiza los límites y potencialidades del marco legal y de política pública sobre territorios indígenas en la Amazonía peruana. En el papel, el Perú no parece tener un mal desempeño en materia de protección ambiental y territorial del espacio Amazónico. Según algunos estimados, más de un tercio de la Amazonía peruana ha sido designada legalmente ya sea como área protegida (20%) o tierra comunal indígena (23%) (Orihuela, 2020). Otros estudios indican que los territorios indígenas reconocidos y las áreas protegidas casi alcanzan el 50% de la Amazonía, por lo que Perú tendría una de las tasas más alta de tierra indígena titulada en la región (34%) (Watson and Davidsen 2022). Sin embargo, ni los avances en titulación ni el establecimiento de áreas protegidas han limitado los conflictos sociales y los atentados contra el medio ambiente y los derechos indígenas en estas áreas. Para

---

1 Convenio 169 de la OIT, artículos 13, 14, 16, 17 y 18; Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 10, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32; Declaración Americana, artículo XXV

desentrañar los problemas asociados a la gobernanza territorial indígena, y la relevancia del marco legal y de políticas públicas sobre la materia, nos enfocamos en cuatro ámbitos: titulación de comunidades nativas; áreas naturales protegidas y pueblos indígenas; pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial; y gobiernos territoriales autónomos. En cada uno de estos ámbitos, mostramos cuáles son los problemas legales, institucionales y políticos para hacer efectiva la protección legal de los territorios indígenas y su potencial para contribuir a la conservación. Exploramos las oportunidades que brindan los actuales marcos legales y los caminos de reforma o transformación institucional para maximizar los avances realizados.

Este estudio se realizó bajo el auspicio del Climate and Land Use Alliance (CLUA). Se sustenta en una metodología cualitativa que incluyó el desarrollo de un Taller con los aliados de CLUA en Lima (octubre 2023), 15 entrevistas a profundidad con funcionarios, especialistas y líderes indígenas (noviembre 2023 – marzo 2024), el análisis documental de políticas, planes y normas del estado peruano sobre la materia, y el estudio crítico y sistemático de la literatura especializada. Como resultado, identificamos los principales problemas, retos y oportunidades en los 4 ámbitos priorizados, así como un grupo de cuestiones transversales a todos ellos: la relación entre derechos territoriales y conservación; la fragmentación de políticas e intervenciones públicas; los limitados estándares normativos; la debilidad institucional en el estado y las organizaciones indígenas; los impactos del avance de las economías ilegales; la tensión entre reforma y transformación legal e institucional.

## 2. Propiedad colectiva y titulación de comunidades nativas

La Constitución Política del Perú reconoce los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas. En primer lugar, la constitución reconoce el rango constitucional de los tratados de derechos humanos.<sup>2</sup> Entonces, las disposiciones sobre el particular reconocidos en el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que interpretan instrumentos de derechos humanos respecto a los derechos territoriales son vinculantes para los jueces y funcionarios peruanos.

En segundo lugar, varias disposiciones constitucionales regulan estos derechos. Así, el artículo 88 señala que el estado “*garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal*”. Además, el reconocer el carácter autónomo de las comunidades nativas y campesinas, incluye el libre uso de sus tierras y su imprescriptibilidad (artículo 89). El artículo 149 que regula la jurisdicción de las comunidades nativas y campesinas también reconoce indirectamente estos derechos al señalar que estas comunidades, con el apoyo de las Rondas Campesinas “*pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial*”.

A nivel jurisprudencial, se ha resaltado el carácter especial de los derechos te-

---

### 2 Constitución Política del Perú

**artículo 55°.** - Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

### DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

**Cuarta.** - Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

territoriales en relación con el derecho de propiedad individual. El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída sobre el Exp. N.º 0022-2009-PI/TC LIMA del 09 de junio del 2010 (Caso Tuanama Tuanama) afirmó que *“frente a un caso relativo a territorio indígena, no pueden aplicarse criterios propios de un contexto urbano, dejando a un lado la costumbre de los Pueblos Indígenas...”* (Considerando 46). Asimismo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N.º 01126-2011-HC/TC MADRE DE DIOS del 11 de setiembre del 2012 (Caso Comunidad Tres Islas), el Tribunal señala que *“la diferencia entre el concepto de tierra y territorio radica en que el primero se encuentra dentro de una dimensión civil o patrimonial mientras que el segundo tiene una vocación política de autogobierno y autonomía. Así, esta dimensión política del término territorio se ajusta a la realidad de los Pueblos Indígenas, que descienden de las poblaciones que habitaban lo que ahora es el territorio de la República del Perú. Pero que, no obstante, luego de haber sido víctimas de conquista y colonización, mantienen sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”* (considerando 22).

La ancestralidad de los derechos territoriales ha sido desarrollada en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Expediente 00024-2009-PI, referida a una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 994. Aquí el Tribunal señaló en su fundamento 20 que *“La posesión tradicional resulta equivalente al título de pleno dominio otorgado por el Estado, por lo que los indígenas tienen el derecho a exigir el reconocimiento oficial de su propiedad y su registro”*.

A nivel constitucional se ha reconocido el vínculo especial y la ancestralidad de los derechos territoriales, pero no así la integridad como estaba reconocido expresamente en la Constitución Política de 1933.<sup>3</sup> Además, estos atributos se encuentran débilmente reconocidos en el marco legal general sobre derechos territoriales indígenas, para el caso de la Amazonía, en la legislación sobre comunidades nativas.

El 10 de mayo de 1978 se promulgó la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, Decreto Ley N.º 22175 (en adelante, Ley de Comunidades Nativas). Esta norma señala que *“la propiedad territorial de las Comunidades Nativas es inalienable, imprescriptible e inembargable”* (artículo 13), atributos distintos a la propiedad privada y que le otorgan una mayor protección. La misma Ley garantiza también una protección integral a la propiedad territorial de las comunidades nativas al señalar que:

---

3 **Constitución Política de 1933**

**artículo 208.-** El Estado garantiza la integridad de la propiedad de las comunidades. La ley organizará el catastro correspondiente.

**artículo 10°.-** El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas, levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad.

Para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas, se tendrá en cuenta lo siguiente:

- a) Cuando hayan adquirido carácter sedentario, la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias, de recolección, caza y pesca; y
- b) Cuando realicen migraciones estacionales, la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas.

Cuando posean tierras en cantidad insuficiente se les adjudicará el área que requieran para la satisfacción de las necesidades de su población.

Sin embargo, la Ley también señala que la parte del territorio de las comunidades nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal les será “cedida en uso” de acuerdo con la legislación sobre la materia (artículo 11). Asimismo, el artículo 18 señala que las comunidades nativas localizadas dentro de los límites de los parques nacionales podrán permanecer en ellas sin título de propiedad. En general, la Ley dispone que los territorios indígenas “se usarán en armonía con el interés social” (artículo 28). El artículo 25 del Reglamento de esta Ley, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-79-AA el 12 de abril de 1979, menciona también que estas tierras se usarán “en armonía con el interés social”.

## **2.1. El diseño institucional de la titulación ¿aún un “despojo legalizado”?**

La Ley de Comunidades Nativas significó un avance en el reconocimiento legal de los Pueblos Indígenas, aunque desde una perspectiva desarrollista y modernizante pues el otorgamiento de la autonomía estaba supeditada a las grandes políticas nacionales. En dicho marco, las críticas tempranas a la regulación de comunidades nativas señalaban cómo esta figura constituía un “despojo legalizado” (Barclay y Santos-Guerrero, 1980), pues al titular determinadas áreas de tierra, excluyendo los bosques, montañas y ríos, se dejaban de lado extensos espacios territoriales ancestrales de los Pueblos Indígenas. Estas limitaciones de la Ley incorporadas en la Constitución de 1993 que considera los “recursos naturales”

como indesligables de la soberanía del Estado<sup>4</sup>, han sido desarrolladas por las normas sectoriales.

La titulación de comunidades nativas (y campesinas) es una política que pasó de ser competencia exclusiva del sector agricultura a los gobiernos regionales. Así, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala en su artículo 51 que corresponde a los Gobiernos Regionales la función de promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico legal de la propiedad agraria, incluyendo las tierras de las comunidades campesinas y nativas. La Resolución Ministerial N° 0547-2014-MINAGRI precisa que la demarcación y titulación de comunidades nativas se encuentra a cargo de los gobiernos regionales.

No obstante, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) mantiene competencias sobre la política general de titulación. El Decreto Supremo N° 001-2013-AG del 25 de enero del 2013 definió el alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, estableciendo en su artículo 1 que: *“El Ministerio de Agricultura como rector de la Política Nacional Agraria ... desarrolla la política nacional que define los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos y los estándares nacionales de cumplimiento en materia de propiedad agraria, incluido el saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, garantizando la concordancia con la normativa constitucional y legal del Estado, que son de obligatorio cumplimiento en todos los niveles de gobierno”*.

Así, la Resolución Ministerial N° 0435-2016-MINAGRI aprobó los *“Lineamientos para la ejecución del Procedimiento de Reconocimiento e Inscripción Administrativa de la Personería Jurídica de Comunidades Nativas”* con el fin de uniformizar criterios técnicos y legales a ser utilizados por los gobiernos regionales. Por su parte, la Resolución Ministerial N° 0194-2017 MINAGRI dispuso la aprobación de los Lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las comunidades nativas y su clasificación con fines de titulación. La Resolución Ministerial N° 0370-2017-MINAGRI aprobó los lineamientos para georeferenciar el plano de demarcación territorial de comunidades nativas tituladas y la Resolución Ministerial N° 0443-2019-MINAGRI dispuso la aprobación de los lineamientos para la Demarcación del Territorio de las comunidades nativas.

Por otro lado, el 18 de julio de 1995 se promulgó la Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, Ley N° 26505. Esta Ley establece los

4 Constitución Política del Estado

**artículo 66°.** - Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

principios generales para promover la inversión privada en las tierras de las comunidades campesinas y nativas (artículo 1). Asimismo, establece que el Estado procederá a la venta o concesión de las tierras eriazas de su dominio en subasta pública, excepto aquellas parcelas de pequeña agricultura. Granados Flores señala que esta Ley tiende a debilitar las restricciones y regulaciones de las actividades económicas vinculadas al suelo rural, por lo que constituye una instrumentalización de las políticas neoliberales predominantes de la década de los noventa en Perú (Granados, 2018).

En materia forestal, un tema controvertido es el de la “cesión en uso”. Según el artículo 11 de la Ley de Comunidades Nativas y el artículo 76 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicada el 22 de julio de 2011, las tierras que los Pueblos Indígenas han ocupado tradicionalmente y que tienen aptitud forestal en el Perú, no se reconocen como propiedad, sino se entregan en cesión en uso y el Estado mantiene el dominio de los territorios (Ruiz, 2022).

**Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva**

**artículo 11.-** La parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida, en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia.

**Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

**artículo 76.-** Características de la cesión en uso de tierras forestales y de protección en comunidades nativas.

Por la cesión en uso, el Estado reconoce el derecho real exclusivo, indefinido y no transferible de las comunidades nativas sobre las tierras comunales no agrícolas con el fin de asegurar los usos tradicionales y sus sistemas de vida.

Les reconoce, en exclusividad, la posesión, acceso, uso, disfrute y aprovechamiento de las tierras de producción forestal y de protección, de sus recursos forestales y de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas que en ellas se encuentran.

Ruiz Molleda (2022) sostiene que la cesión en uso constituye un mecanismo de despojo territorial que se encuentra vigente y que está siendo disputado en las vías judiciales. Este mecanismo vulnera directamente el atributo de la integridad de los derechos territoriales y es un límite fundamental a la protección efectiva de estos derechos. En el fondo, el problema de la cesión en uso y la imposibilidad de

reconocer legalmente territorios integrales que abarquen los “recursos naturales” es una cuestión de diseño legal que se sustenta en una visión clásica de soberanía estatal que excluye el derecho de autodeterminación indígena.<sup>5</sup>

## **2.2. Burocratización del territorio: procedimientos de titulación, sobreposición de derechos y (des)coordinación inter-institucional**

Aunque la legislación involucra a un mínimo de 7 instituciones públicas con competencias en los procedimientos de titulación, en la práctica, estos llegan a incluir a más de 12 oficinas, sobre todo en los casos de sobreposición de derechos (Monterroso et al., 2019). Además, Monterroso et al (2019) identifica 22 pasos para el reconocimiento y titulación de comunidades nativas. Otros estudios también han resaltado la complejidad de este procedimiento (Defensoría del Pueblo, 2014; Baldovino, 2016) y la dificultad para definir los costos en tiempo y dinero requeridos debido a los cambios en la normativa y funciones de las instituciones involucradas (Monterroso et al., 2019).

Sin bien la legislación exime a las comunidades de cualquier tipo de pago administrativo por los trámites de titulación (D.S. N°002-2018-MINAGRI), el procedimiento requiere la movilización de un equipo técnico por varios días. Diversas organizaciones han estimado costos de hasta USD 13,000 (AIDASEP), USD 8,990 (caso de una comunidad nativa en Madre de Dios) y USD 1,200 (caso de una comunidad en Ucayali). Estas variaciones se dan por las características propias de cada caso (facilidad de acceso, número de hectáreas, tipo de terreno) y la presencia de conflictos (Monterroso et al 2019). Además, Monterroso et al (2019) estima que las comunidades pueden necesitar en promedio de ocho años para completar el proceso de formalización. Los retrasos muchas veces están relacionados con la necesidad de asegurar el financiamiento para las actividades de campo.

Otro problema tiene que ver con las capacidades de coordinación y ejecución de los funcionarios públicos que participan en estos procedimientos complejos.

---

5 Cabe señalar que en la región no se observa una regulación similar a la “cesión en uso”. En general, en los casos de Colombia, Brasil y Ecuador la legislación permite la demarcación y titulación que han poseído ancestralmente incluidas las áreas forestales como “resguardos indígenas” (Colombia), “territorios ancestrales” (Ecuador), “tierras indígenas” (Brasil). En todos los casos, no obstante, el estado mantiene el dominio de los recursos del subsuelo y puede otorgar concesiones para explotar recursos naturales o desarrollar proyectos de infraestructura bajo determinadas condiciones legales (por ejemplo, en Brasil, con autorización del Congreso) y previo proceso de consulta previa.



Si bien más del 90% del proceso está a cargo de las direcciones agrarias de los gobiernos regionales, participan o pueden participar a lo largo del procedimiento distintas entidades públicas. Por ello, se sugiere fortalecer las capacidades de coordinación entre las entidades a nivel regional y nacional para resolver posibles conflictos e incongruencias (Monterroso et al 2019). Además, estos procedimientos se enmarcan en una maraña normativa y burocrática que hace difícil su aplicación por parte de las comunidades.

El procedimiento general para la demarcación del territorio comunal de comunidades nativas está regulado en el artículo 5 del Decreto Supremo N° 003-79-AA, Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y la Resolución Ministerial N° 0811-2009-AG, que aprobó la relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura derivados de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Allí se establece el procedimiento “Demarcación del territorio de comunidades nativas<sup>6</sup>”. Este procedimiento debe interpretarse a la luz de las funciones que actualmente cumplen las entidades que intervienen y la normativa técnica aprobada en los últimos años.<sup>7</sup> El procedimiento se puede iniciar a solicitud de la comunidad una vez consentida la resolución directoral de inscripción de la comunidad, luego debe realizarse la diligencia de demarcación a cargo de la Dirección Regional Agraria. Esta Dirección programará la realización de una visita de inspección en el territorio ocupado por la Comunidad nativa con la participación de sus representantes, los colindantes y ocupantes si los hubiera. De la visita de inspección se levantará acta de demarcación que será puesta en conocimiento de la Asamblea Comunal. En la misma diligencia, el funcionario encargado de la inspección requerirá que los ocupantes precarios y/o mejoreros ubicados en tierras de la comunidad brinden su manifestación respecto a si desean integrarse o no a la comunidad. Luego, se efectúa la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, elaborándose los planos y memoria descriptiva, e informes técnicos y sociales pertinentes. Para ello, la Dirección Regional Agraria realiza el estudio de levantamiento de suelos y el SERFOR el levantamiento de cobertura vegetal. Con la opinión técnica favorable de los especialistas de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA) del MIDAGRI, la

---

6 Decreto Ley N° 21175 y Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 003-79-AA.

7 En particular, el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI, el Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos aprobado por Decreto Supremo N° 013-2010-AG, y los “Lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las comunidades nativas y la clasificación por su capacidad de uso mayor a nivel de Grupo, con fines de titulación”, aprobados por Resolución Ministerial N° 0194-2017-MINAGRI (en adelante, Lineamientos de Clasificación).

clasificación de tierras es aprobada mediante Resolución de Dirección General de la DGAAA, previa opinión favorable sobre el levantamiento de suelos y el levantamiento de cobertura vegetal (bosques) por parte de la Dirección de Evaluación de los Recursos Naturales del MIDAGRI y SERFOR, respectivamente<sup>8</sup>. Esta resolución directoral es notificada y una vez consentida, la Dirección Regional Agraria realiza la “emisión del título de propiedad”, remitiéndolo con el plano correspondiente a los registros públicos.<sup>9</sup>

La Directiva que regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas, Directiva N° 05-2013-SUNARP/SN, establece que para el registro o inmatriculación del territorio de una comunidad nativa se presentarán los siguientes documentos: a) Título de propiedad otorgado por la Dirección Regional Agraria y la resolución que la sustenta; b) Plano de demarcación territorial con la correspondiente memoria descriptiva (numeral 6.2). Además, requieren un informe del área de catastro de las zonas registrales en cuyo ámbito geográfico se ubique el territorio comunal. Este informe se debe pronunciar sobre la existencia de superposiciones en el terreno (numeral 6.4).

La Directiva es muy clara al señalar que “No existe impedimento para la inscripción de actos posteriores referidos a partidas registrales duplicadas” (numeral 6.6). Y aquí se hace una distinción: si el territorio comunal que se pretende inmatricular o registrar se superpone con un área natural protegida se expandirá un asiento de “correlación” entre la partida del territorio comunal y la partida del área natural protegida. En este caso no existirá impedimento para la inmatriculación (SUNARP, 2014). Si se superpone parcialmente a una concesión forestal deberá presentarse una resolución administrativa expedida por la autoridad forestal y de fauna silvestre o el órgano competente, en virtud de la cual se redimensiona o actualiza de dicha concesión, excluyendo con ello el área superpuesta con la comunidad nativa. Solo si el área se superpone a otro territorio comunal previamente inscrito, se podrá desistir de inscribir el área superpuesta. En este supuesto, se podrá efectuar la inscripción de la parte del predio que no se superpone en virtud de un nuevo plano y memoria descriptiva.

---

8 artículo 8 (Procedimiento para la aprobación de la CTCUM) del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.

9 artículo 5, Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas.

## Supuestos de inmatriculación de territorio comunal

<p>¿Qué sucede si el territorio comunal, que deseo inmatricular, se superpone con un Área Natural Protegida?</p>	<p>En este caso, no existirá impedimento para la inmatriculación.</p>
<p>¿Qué sucede si el territorio comunal, que deseo inmatricular, se superpone parcialmente con una concesión forestal?</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se deberá presentar la resolución administrativa otorgada por la Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre u órgano competente, en la que se modifique o actualice la superficie de dicha concesión, excluyendo con ello el área superpuesta con la comunidad nativa.</li></ul>
<p>¿Qué sucede si el territorio comunal, que deseo inmatricular, se superpone parcialmente a otro predio comunal inscrito?</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Puedes desistir o renunciar a inscribir el área superpuesta, a efectos de inscribir la inmatriculación del área que no se encuentra superpuesta.</li><li>• Para ello debes presentar un nuevo plano y memoria descriptiva con las formalidades previstas en la Directiva que regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas.</li></ul>

Fuente: SUNARP, 2014

En el numeral 7 de la Directiva se establece el **principio de pro-inscripción**, por medio del cual “*atendiendo a lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio 169 de la OIT, que establece que al aplicar la legislación nacional a las Comunidades Nativas se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario; las disposiciones normativas previstas en el Reglamento de inscripciones del Registro de Personas Jurídicas y en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, se aplicarán supletoriamente respecto de aquellos aspectos no regulados por la presente directiva, solo si facilitan y propician la inscripción de sus actos y derechos*”.

Pese a este marco legal y justamente por el problema de la fragmentación normativa e institucional y ausencia de canales de coordinación, muchas autoridades regionales se niegan a expedir títulos de propiedad comunal cuando estos

se sobreponen a otros derechos, como las servidumbres petroleras o áreas naturales protegidas. Esta fragmentación y ausencia de coordinación se reproduce también en proyectos de titulación promovidos por organismos y actores internacionales, tales como la Declaración de Intención Conjunta entre Perú, Noruega y Alemania, implementada por las Naciones Unidas Programa de Desarrollo (DCI-PNUD); el proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú” (PTRT3), apoyado por el BID; y el Mecanismo Dedicado de Donaciones Saweto, financiado por el Banco Mundial (DGM-Saweto). Estos proyectos suelen evitar casos conflictivos para cumplir con sus objetivos e indicadores y consideran que la “titulación en cesión en uso” asegura tanto la conservación como los derechos territoriales indígenas (Merino y Gustafsson, 2021). De esta forma, se observa que el problema del diseño legal y el desarrollo institucional y procedimental se retroalimentan, generando un débil reconocimiento de los derechos territoriales.

### **2.3. La titulación como herramienta (limitada) de protección territorial**

Para setiembre de 2022 hay 2260 comunidades nativas reconocidas, 1580 inscritas y 713 por reconocer (IBC, 2023). Cabe señalar que las recomendaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas sobre el reporte del Perú en el 2018 resaltaron su preocupación *“por la falta de mecanismos efectivos de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, en parte, debido a la falta de un procedimiento adecuado de reconocimiento y titulación de tierras... lo cual continúa generando graves conflictos sociales”*. La CERD exhortó al Gobierno peruano a que a) *“[e]stablezca un mecanismo adecuado y eficaz que permita la reclamación y restitución de tierras y territorios ancestrales...”* y a que *“[g]arantice la protección de los derechos que tienen los Pueblos Indígenas a poseer, utilizar, desarrollar y controlar con plena seguridad sus tierras, territorios y recursos, incluso mediante el reconocimiento legal y la protección jurídica necesarias de conformidad con los estándares internacionales”* (Forest Peoples Programme, 2018).

La mesa sobre “titulación de comunidades nativas” en el Taller del 30 de junio con los socios de CLUA, identificó varios problemas con la titulación. Uno de ellos es la ausencia de un Catastro Unificado Regional que se viene discutiendo desde hace años, pero faltarían capacidades institucionales y voluntad política para implementarlo en los gobiernos regionales. También se mencionó que se requiere el fortalecimiento de la institucionalidad indígena de la mano de su equipo técnico como veedores principales del proceso de titulación. Asimismo, se men-

cionó la importancia del seguimiento al financiamiento climático y las economías ilegales, es decir, definir cómo estos factores va a impactar en la titulación y los territorios indígenas.

A pesar de sus problemas, muchas organizaciones y comunidades siguen recurriendo a la titulación como un mecanismo de protección territorial, pues es la herramienta legal vigente que tienen a la mano para defender sus derechos. En dicho marco, algunas reformas legales y de gestión podrían mejorar el desarrollo de estos procedimientos. Por ejemplo, establecer canales institucionales para que las organizaciones indígenas sean veedoras en estos procedimientos y supervisen el cumplimiento adecuado y en los plazos previstos en la normativa, desde el reconocimiento legal de las comunidades y la demarcación territorial hasta el registro. También se podrían plantear iniciativas de difusión sobre la normativa para las organizaciones y asesoría legal y técnica especializada. Otra forma de abordar estos problemas incluye la aprobación de una política o plan con acciones de coordinaciones entre las entidades involucradas y la aprobación de lineamientos desde el MIDAGRI para definir criterios en los casos de titulación sobre áreas en donde se encuentran reconocidos otros derechos.

Más allá del actual marco legal de titulación, organizaciones indígenas amazónicas vienen proponiendo desde hace años el reconocimiento y titulación de “territorios integrales”, que incluyan grandes ámbitos territoriales, incluyendo los bosques, las montañas y los recursos hídricos (ver Sección 5). Esta figura superaría el mecanismo de titulación como propiedad colectiva de ámbitos territoriales reducidos.

### 3. Pueblos indígenas y áreas naturales protegidas

Desde el surgimiento de los paradigmas de “conservación basada en los derechos” (CBD) y “conservación basada en la comunidad” (CBC) en la década de 1990, las instituciones y organizaciones de conservación reconocen -al menos a nivel discursivo- la importancia de respetar los derechos de quienes habitan las áreas protegidas. Estos paradigmas no atribuyen conciencia ecológica sólo a grupos de baja densidad y aislados como lo hacía el paradigma de “conservación fortaleza”, que justificó la exclusión de la población local con la creación de las primeras áreas naturales protegidas en el mundo (De Bont, 2015). Con los nuevos paradigmas se asume que los Pueblos Indígenas buscan soluciones holísticas, basadas en su territorialidad, para aumentar su resiliencia ante una amplia gama de choques externos (Mistry y Berardi, 2016). Estas perspectivas enfatizan que las iniciativas ambientales deben apoyar las contribuciones que los Pueblos Indígenas hacen a la conservación (Garnett et al., 2018; Van Dam, 2011).

La CBD y CBC son dominantes en los discursos ambientales globales, los instrumentos internacionales y los compromisos en las cumbres internacionales sobre el clima que resaltan la importancia de los derechos humanos y la co-gestión de áreas naturales protegidas. Sin embargo, aún existe una brecha entre los discursos globales y las instituciones concretas sobre conservación, lo que lleva a que en la práctica se desconozcan los derechos indígenas (Relator Pueblos Indígenas, 2022); más referencias en Merino, 2022. Una aproximación interesante que busca llenar ese vacío es el enfoque de conservación como “construcción de nación” (*nation-building approach*) que se basa en los derechos de las Naciones Indígenas a tener autoridad para tomar decisiones sobre sus territorios como una forma de soberanía práctica (Cornell, 2015; Cornell y Kalt, 2007). Al construir

sus propias instituciones y afirmar su autogobierno (Cornell, 2015), las Naciones Indígenas se convierten en socios soberanos en la gestión ambiental (Muller et al., 2019). Inspirado en este enfoque, el modelo de Áreas Protegidas y Conservadas por los Pueblos Indígenas (IPCAs, por sus siglas en inglés) implica que los Pueblos Indígenas son la autoridad de un sistema de gestión dirigido tanto a la sostenibilidad ambiental como a la integridad cultural (Borrini-Feyerabend, 2013; Schuster et al., 2019).

Los IPCAs ganaron atención internacional en el 5° Congreso Mundial de Parques de la UICN en 2003, que reconoció la contribución a la conservación de las áreas protegidas bajo administración indígena (Vincent et al., 2004). Las partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptaron luego el término “Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades” (ICCA) en 2004, alegando que estas áreas podrían ser cruciales para implementar el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y para alcanzar las Metas de Biodiversidad de Aichi (ICE, 2018). En este contexto, los países comenzaron a utilizar diferentes términos para nombrar iniciativas ambientales y territoriales, como Parques Tribales, Paisajes Culturales, entre otros, considerando que las ICCAs incluyen las IPCAs pero conllevan una definición más amplia al destacar la conservación de abajo hacia arriba liderada por las comunidades locales, mientras que los IPCA se centran en la conservación dirigida específicamente por los Pueblos Indígenas.

Este modelo requiere, en primer lugar, la identificación de los IPCAs potenciales y luego su formalización legal. En términos de gestión, los IPCAs difieren según cada contexto, pero todos comparten características similares: aplicación de conocimientos, protocolos y rituales indígenas; promoción de lenguas indígenas; promoción de economías sostenibles; conservación de especies con valor cultural; y la adaptación de enfoques integrados y holísticos para la gobernanza de los recursos (Merino, 2022). La implementación de los IPCAs tiene muchos desafíos, empezando por la debilidad técnica y financiera de las organizaciones indígenas para proponer sus propias iniciativas frente a los grandes proyectos de conservación (Lee, 2016). Una vez creados, la gestión puede ser problemática porque los administradores deben equilibrar diferentes intereses y divisiones locales (Langton et al., 2005; Tran et al., 2020). Sin embargo, un problema central es la falta de un completo reconocimiento legal a los IPCAs (Martin et al., 2020; Borrini-Feyerabend et al., 2013; Lloyd, 2017). Por ejemplo, en Canadá, el gobierno federal y los gobiernos subnacionales podrían coordinar con las Naciones Indígenas para crear un IPCA, pero la legislación para ello es débil, por lo que, aunque los Pueblos Indígenas podrían declarar un área como IPCA, el gobierno nunca ha otorgado formalmente su reconocimiento legal (Merino, 2022).

Los gobiernos suelen rechazar este modelo argumentando la necesidad de una protección ambiental estricta. Bajo este razonamiento, los funcionarios incluyen a los Pueblos Indígenas en acuerdos de conservación como participantes con derechos soberanos limitados (Moorcroft, 2016). Pero también hay otras justificaciones implícitas para la exclusión de las comunidades. Estudios realizados en áreas protegidas de Mozambique, Guatemala y Sudáfrica muestran cómo los gobiernos apelan a la seguridad nacional para crear áreas protegidas como una forma de proteger los “recursos estratégicos” y las fronteras nacionales. Esto se convierte en una forma racializada de despojo en la que el Estado acusa a los actores locales de participar en actividades ilícitas, convirtiéndolos en amenazas a la seguridad (Massé y Lunstrum, 2016; Lunstrum e Ybarra, 2018). La expansión de las actividades económicas promovidas por el Estado también impactan en la creación o transformación de áreas protegidas. Esto coincide con la tendencia internacional conocida como PADD (Protected Areas Downgrading, Downsizing, and Degazettement), que significa la reducción de las restricciones a la explotación de recursos (downgrading), la reducción en la extensión del área (downsizing) o la pérdida total de la protección legal (degazettement) de las áreas protegidas. Estudios reportan de 543 casos de PADD en todo el mundo entre 1962 y 2009 (López et al., 2017; Mascia et al., 2014). También se han identificado casos en los que los Pueblos Indígenas, debido a sus necesidades materiales, hacen alianzas con actores ilegales para realizar actividades extractivas (referencias en: Merino, 2022). Esto responde a situaciones complejas resultado de años de colonización y olvido estatal.

En resumen, a pesar de reconocer la importancia de los derechos territoriales indígenas para la conservación y establecer diferentes modelos de co-gestión, las autoridades administran las áreas protegidas en condiciones que consideran beneficiosas para el desarrollo nacional, muchas veces desconociendo los derechos territoriales indígenas en la práctica. Es importante considerar este contexto para analizar los límites y potencialidades de la actual regulación sobre áreas naturales protegidas en Perú.

### **3.1. Los límites del reconocimiento de los derechos territoriales en áreas naturales protegidas**

La legislación peruana regula tres tipos de áreas naturales protegidas (ANPs): nacionales (gestionadas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas-SERNANP), regionales (gestionadas por los gobiernos regionales) y privadas (bajo gestión privada). Las áreas protegidas nacionales tienen diferentes subtipos. De estos, los parques nacionales tienen la protección más estricta pues



excluyen la explotación comercial de recursos, mientras que en las demás áreas las autoridades permiten cierto grado de explotación.

En total se han establecido 76 áreas naturales protegidas de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), las cuales se dividen en 17 Reservas Nacionales, 15 Parques Nacionales, 9 Santuarios Nacionales, 4 Santuarios Históricos, 2 Reservas Paisajísticas, 3 Refugios de Vida Silvestre, 10 Reservas Comunales, 6 Bosques de Protección, 2 Cotos de Caza, y 8 Zonas Reservadas (SINANPE, 2024). Por otro lado, existen 32 Áreas de Conservación Regional y 138 Áreas de Conservación Privada (SINANPE, 2024). En total, a la fecha, existen 246.

La Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834, publicada el 4 de julio de 1997 indica que el estado da atención prioritaria y asegura los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas ancestrales que habitan las ANPs, respetando su libre determinación, “*en la medida que dichos usos resulten compatibles con sus fines*” (artículo 31). Asimismo, señala que el Estado promueve la participación de dichas comunidades “*en el establecimiento y la consecución de los fines y objetivos de las ANP*”. La Ley N°28611 - Ley General del Ambiente, publicada en octubre de 2005 señala que el Estado reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las ANPs y en sus zonas de amortiguamiento (artículo 110).

Estos desarrollos normativos y el marco legal de cesión en uso previamente señalado ha generado varios casos de conflictos entre áreas naturales protegidas y derechos territoriales de los Pueblos Indígenas<sup>10</sup>. Por ejemplo, el 16 de diciembre de 2021, comunidades Secoyas, con el apoyo del Instituto de Defensa Legal (IDL), la Alianza Ceibo y Amazon Frontlines, presentaron una demanda de amparo en contra del MIDAGRI y el gobierno regional de Loreto con el objetivo de titular sus tierras (1200 hectáreas), ya que estas solo han sido cedidas en uso a la comunidad por tener aptitud forestal. La demanda de amparo ha sido presentada ante el Juez Mixto de El Estrecho, en la provincia Putumayo, región de Loreto. En la demanda alegan que el sistema nacional de titulación en Perú es discriminatorio, inconstitucional y contrario al derecho internacional porque excluye el área forestal del título de propiedad de las comunidades indígenas. En ese

---

10 Ver los casos en: Roger Merino (2022). Conflicting Sovereignities: Global Conservation, Protected Areas, and Indigenous Nations in the Peruvian Amazon. *Global Environmental Politics* 2022; doi: [https://doi.org/10.1162/glep\\_a\\_00646](https://doi.org/10.1162/glep_a_00646); Roger Merino & María-Therese Gustafsson (2021), Localizing the indigenous environmental steward norm: The making of conservation and territorial rights in Peru, *Environmental Science & Policy*, Volume 124, 2021, Pages 627-634.

sentido, señalan que contraviene lo establecido en los artículos 2.16, 70 y 89 de la Constitución, los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT, y la sentencia de la Corte IDH del caso Xucuru vs Brasil (fj.117). Por ello, solicitan que el juzgado ordene a la Dirección Regional de Agricultura del gobierno regional de Loreto, la rectificación del título de ampliación de propiedad de las comunidades nativas de San Martín de Porres, Mashuna y Vencedor, a efectos de reconocer íntegramente la propiedad del territorio ocupado tradicionalmente por la comunidad, incluyendo las tierras de aptitud forestal y/o de protección que fueron entregadas en cesión de uso (IDL, 2023).

Otro caso es el del Área de Conservación Regional (ACR) Cordillera Escalera. Seis comunidades nativas ubicadas dentro del área y otras cercanas han utilizado los recursos del área ancestralmente. Sin embargo, la única comunidad titulada dentro del ACR es Nuevo Lamas, una comunidad Kichwa titulada en 2016 gracias a las persistentes demandas a las autoridades regionales. Sin embargo, el gobierno regional de San Martín (GORESAM) tituló como propiedad apenas el 1,8% del territorio de Nuevo Lamas, ubicado fuera del ACR. Dentro del área la comunidad solo recibió cesión de derechos de uso. Bajo este contexto, los líderes indígenas se quejan de que las comunidades deben solicitar permiso al GORESAM para pescar, cazar y recolectar, convirtiéndose en «intrusos en su propio territorio» (Merino y Gustafsson 2021). En agosto de 2017, Nuevo Lamas y CEPKA —con el apoyo del Instituto de Defensa Legal (IDL), una ONG de derechos humanos— presentaron una demanda constitucional contra el GORESAM por no titular todo el territorio en propiedad, contra el MIDAGRI por no adecuar la legislación de derechos indígenas a los estándares internacionales, y contra el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el SERNANP por no haber realizado una consulta sobre la creación del ACR.

Cabe señalar que una reciente modificación normativa (Resolución Ministerial N° 0136-2022-MIDAGRI) permitiría la demarcación e inscripción registral del territorio de una comunidad nativa ubicado dentro de una ANP. Sin embargo, a la fecha, esto no se ha implementado debido, según las autoridades, a que “falta un mayor desarrollo normativo”. Para una representante de una ONG (Reunión CLUA, 31.10.2023) con este cambio se podría titular dentro de una ANP, pero tendrían que cumplirse ciertas condiciones y SERNANP aún no ha creado un procedimiento ad hoc para ello. La preocupación de SERNANP es que se abra la posibilidad de titular en áreas protegidas y estas se empiezan a llenar de colonos. Entre los requisitos que plantea están que las comunidades hayan estado antes del establecimiento del área natural protegida y que hayan sido mapeadas en el primer plan maestro o documento de gestión, sin embargo la posición de las

comunidades es que confiar en ese instrumento para definir la existencia previa de comunidades es equívoco: *“lo que nosotros hemos conversado es la necesidad de crear un procedimiento, de ver una serie de cosas, pero también el esquema de ver caso a caso, porque no todos los casos son iguales. Nosotros tenemos claro que la comunidad que está en la Reserva Nacional Pacaya-Samiria está antes de la creación de la reserva nacional, y eso todo el mundo lo sabe. Pero también tienes el caso de San Martín, donde aparecen comunidades nuevas constantemente, y están dentro de las áreas naturales protegidas”*.

Este problema se agudiza con el avance de las economías ilegales. Para Carlos Herz (entrevista, 25.01.2024) del Centro Bartolomé de las Casas, la tala ilegal tiene que ver mucho con la escasa capacidad de los gobiernos para poder proteger sus propias unidades que ha creado de manera burocrática, pero también en algunos casos hay cierta asimilación de las comunidades: *“A ese escenario no le encuentro una solución inmediata, es complejo porque también es cierto, por experiencia, que muchas prácticas indígenas no han sido las más saludables... Por razones diversas, el modelo capitalista te absorben”*. Según señala Herz, este sería el caso de algunos pueblos afectados por la minería ilegal: *“cuando uno le pregunta si están trabajando con mercurio dicen que «sí, pero es mi territorio, yo decido en qué momento lo hago», «son pocos meses», «contrato personas mestizas», «necesito dinero porque tengo que pagar escuela, tengo que pagar salud», «nos han traído otras hábitos y otras costumbres y otros consumos y no tenemos donde más sacar recursos». No hay perfección en ese tipo de situación...hay esa realidad muy compleja”*.

Hay dos puntos a considerar, el primero de carácter normativo y de derechos. La reciente modificación no distingue la titulación en propiedad y en “cesión en uso”, por lo que su implementación no resuelve el problema de otorgamiento de derechos limitados dentro de las ANPs. El otro tema es de carácter social. Si se llegan a realizar reformas que permitan la titulación en propiedad dentro de ANPs deben establecerse mecanismos de gestión para evitar el avance de economías ilegales o la asimilación de la economía indígena en estos procesos económicos. La literatura especializada plantea, por ejemplo, contar con un ingreso básico de subsistencia y mejorar los servicios públicos en estas áreas (Büscher and Fletcher, 2019; 2020; Kraus, 2021).

### **3.2. Limitado reconocimiento de los derechos territoriales en la legislación forestal**

La Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que *“No se otorga títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas, así como en las áreas en trámite para el establecimiento de reservas territoriales para*

*los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial, en concordancia con los tratados internacionales en vigor. En el reglamento, se establecen los plazos necesarios para la aplicación de esta disposición*?. Sin embargo, un informe reciente muestra que esta disposición no se viene cumpliendo en la práctica. La Organización de Pueblos Indígenas del Oriente (Orpio) ha denunciado que, desde el 2015, el gobierno regional de Loreto ha entregado 47 concesiones forestales en 300.000 hectáreas de territorios de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento de la Reserva Indígena Yavarí Tapiche y de la Reserva Indígena en solicitud Yavarí Mirim (Ojo Público, 2022).

El Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI desarrolló el proceso de la exclusión y compensación de áreas de concesiones que se superponen a tierras de comunidades nativas y campesinas (artículo 77). Además, regula las actividades forestales en las zonas de amortiguamiento de ANPs bajo los lineamientos del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y SERNANP (artículo 137). Sin embargo, estos desarrollos normativos no han fortalecido los derechos territoriales. Según esta norma, cuando las zonas de amortiguamiento se encuentran en territorios de comunidades campesinas o nativas, o Pueblos Indígenas, los derechos territoriales de estos grupos solo garantizan el *derecho a la participación y la consulta previa a través de sus órganos representativos*. Cabe señalar que, en los territorios comunales, el SERFOR, y las comunidades campesinas y nativas, Pueblos Indígenas son los responsables de preservar y garantizar en su estado natural los recursos genéticos de flora silvestre (artículo 145). En 2015 también se promulgó el Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. Este señala que los bosques en tierras de estas comunidades se incorporan al ordenamiento forestal de manera automática, *como consecuencia de la titulación o cesión en uso* (artículo 22). Asimismo, aquellos que se encuentren en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación territorial son reconocidos por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre como unidades transitorias, hasta que se concluya con el respectivo proceso de titulación o de ampliación (artículo 21). De esta forma, la normativa forestal reproduce la protección débil de los derechos territoriales al equiparar la titulación de propiedad a la titulación en uso y solo otorgar derechos de participación y consulta (que no son vinculantes) sobre las iniciativas forestales en sus territorios.

Estos problemas se han profundizado con la promulgación de la llamada “Ley Anti-Forestal”. El 11 de enero de 2024, se promulgó la Ley N° 31973, que introdujo modificaciones en los artículos 29 y 33 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, e incorporó disposiciones adicionales destinadas a alterar la

zonificación forestal. Esta ley fue aprobada de manera sumaria, con la votación pendiente de dos solicitudes de reconsideración que debían someterse a revisión en el Pleno del Congreso, infringiendo los procedimientos reglamentarios de la institución (SPDA, 2024).

Con los cambios normativos, las competencias para asignación de bosques de producción permanente y la aprobación de la zonificación forestal pasan del MINAM al MIDAGRI. Además, las disposiciones complementarias suspenden la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito para la concesión de títulos habilitantes. Esto permitirá la extensión de la frontera agrícola y agropecuaria. Estas áreas podrán acceder a la titulación sin el requisito técnico de la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM). Según Forest Peoples Programme (2024), esta reforma beneficia a empresas de monocultivo a gran escala involucradas en actividades de deforestación, que previamente habían eliminado zonas boscosas sin formalizar ni transparentar sus acciones, al carecer de un análisis de suelo. Además, señalan que esta modificatoria vulnera el derecho de los Pueblos Indígenas a la consulta previa, Libre e Informada, pues implica medidas que afectan sus territorios y medios de vida (Forest Peoples Programme, 2024). Cabe señalar que esta modificación se produjo pese a la oposición de organizaciones ambientalistas e indígenas (SPDA, 2024).

Además, a partir de esta modificación, el Estado peruano estaría vulnerando instrumentos internacionales como la Declaración Conjunta de Intención (DCI) con Noruega, Alemania, y el Reino Unido; el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos- en el que se prohíbe disminuir estándares legales ambientales para promover el comercio- y el Reglamento sobre productos libres de deforestación de la Unión Europea (EUDR). Asimismo, afecta el compromiso climático de Perú con respecto a lo planteado en el Acuerdo de París, pues con la modificación se pone en riesgo la cobertura boscosa (SPDA, 2024). Por ello, el 31 de enero, el gobernador regional de San Martín presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. En dicha demanda, se solicita la derogatoria de la mencionada modificación, y se incluyen las firmas de más de 10 mil ciudadanos sanmartinenses. Cabe señalar que San Martín es la única región con la aprobación de Zonificación Forestal y está encaminada en la aprobación de las Unidades de Ordenamiento Forestal (gobierno regional de San Martín, 2024). Asimismo, el Colegio de Sociólogos del Perú, respaldado por diversas organizaciones indígenas y de derechos humanos, presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la modificación de la Ley 31973 (Forest Peoples Programme, 2024).

### 3.3. Co-gestión y participación en materia de conservación

La esencia de la conservación basada en los derechos y basada en la comunidad es la co-gestión en la conservación (Merino and Gustafsson, 2021). En este estudio identificamos diferentes niveles de co-gestión en el marco institucional y legal peruano. El nivel más fuerte es la reserva comunal, un nivel intermedio es la participación de Pueblos Indígenas en los comités de gestión. Un nivel indirecto de co-gestión sería la consulta previa en materia de conservación.

La reserva comunal apareció por primera vez en la legislación peruana en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 1975. El objetivo de crear esta reserva (en ese entonces a cargo del Ministerio de Agricultura) era “*la conservación de la fauna silvestre en beneficio de las poblaciones aledañas para las que dicho recurso es fuente tradicional de alimentación.*” (artículo 60). Esta modalidad de conservación se inspiraba en los derechos de propiedad colectivos reconocidos durante el gobierno de Velasco Alvarado a través de la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva de 1974. Sin embargo, mientras dicha Ley reconocía la propiedad de estas comunidades sobre todo su territorio (lo que podría incluir bosques), la Ley Forestal de 1975 determinó que el Estado era el propietario de los bosques (Baldovino, 2016). En realidad, la razón fundamental para la creación de esta figura era preservar los recursos que sirvieran de sustento para las comunidades de la zona y no la co-gestión (Soberón, 2023).

Con la Ley de ANP de 1997 se regula a la reserva comunal como un mecanismo de co-gestión que tendría cierta influencia del modelo de las IPCAs. Sin embargo, con estas reservas las comunidades indígenas no gestionan el área como propietarios sino como administradores sujetos a un contrato con el SERNANP. Además, los gobiernos peruanos han implementado reservas comunales sólo en 10 de las 246 ANPs existentes (SERNANP, 2024).

El artículo 22 de la Ley define a las Reservas Comunales como áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas<sup>11</sup>.

11 A la fecha existen 10 reservas comunales: Reserva Comunal Asháninka, Reserva Comunal Amaraeri, Reserva Comunal Airo Pai, Reserva comunal Yanasha, Reserva Comunal Tuntanain, Reserva Comunal Purús, Reserva Comunal Machiguenga, Reserva Comunal Huimeki, Reserva Comunal El Sira, Reserva Comunal Chayu Nain. Fuente: SERNANP (s.f.). *Reservas Comunales. Compendio*. <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/colecciones/3247-reservas-comunales>

**artículo 22.-** Son categorías del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas: (...)

g. Reservas Comunales: áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedades.

**artículo 31.-** La administración del área protegida dará una atención prioritaria a asegurar los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas ancestrales que habitan las Áreas Naturales Protegidas y su entorno, respetando su libre determinación, en la medida que dichos usos resulten compatibles con los fines de estas. El Estado promueve la participación de dichas comunidades en el establecimiento y la consecución de los fines y objetivos de las Áreas Naturales Protegidas.

El Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas de junio de 2001 (Decreto Supremo N° 038-2001-AG) precisa que las reservas comunales pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedales (artículo 56.1). Además, señala que las Reservas Comunales son gestionadas directamente por los beneficiarios de acuerdo con sus formas organizativas, en un proceso a largo plazo, en el cual estos consolidan sus conocimientos asociados a la conservación y al uso sostenible de recursos (artículo 56.2).

La literatura especializada ha encontrado algunos problemas en la gestión de las reservas comunales. Por ejemplo, el caso de la Reserva Comunal Amarakeri (RCA) creada en 2002 bajo un contrato con el pueblo Harakbut, usualmente se presenta como un ejemplo de cogestión pues ha recibido premios y reconocimientos internacionales como el Equator Prize en 2019. Sin embargo, su historia ha sido conflictiva. Inicialmente su gestión estuvo marcada por la imposición de reglas por parte del SERNANP, afectando el acceso a los recursos (Boillat et al., 2010; Palacios and Sarmiento 2021). En una segunda fase (2006–2014) el conflicto se agravó debido a que el gobierno otorgó el Lote 76 a la empresa Hunt Oil, abarcando casi toda la reserva, mientras que limitaba el uso de los recursos a la comunidad (Palacios y Sarmiento, 2021). Para Palacios y Sarmiento (2021) recién desde 2014 hay una gobernanza más abierta y participativa con la comunidad.



Para un representante de una ONG (Reunión CLUA, 31.10.23) en este caso se ha venido impulsando la co-gestión y funciona bien, tiene acompañamiento de sus líderes y un sistema de vigilancia que funciona. Sin embargo, precisó que es una de las 10 reservas comunales que existen. No todas tienen el acompañamiento que tiene la RCA. Además, mencionó que el sistema de reserva comunal no es perfecto. SERNANP no tiene una dirección que acompañe a las reservas comunales y los Ejecutores de Contrato de Administración (ECA). Para otra representante de una ONG (Reunión CLUA 31.10.23) la RCA aspira a tener una cogestión, pero lo que hay en estos momentos es coordinación, no cogestión en la que se tomen decisiones de manera conjunta.

Para Silvana Baldovino (entrevista, 29.01.2024) si bien la figura de las Reservas Comunales ha avanzado en los últimos años, existen aspectos que pueden mejorarse como la definición de más funciones que pueden ser delegadas o negociadas en la gobernanza local. Señala que hay cosas que la autoridad no puede delegar porque corresponden a su función específica y porque el incumplimiento implica responsabilidad administrativa (por ejemplo, la ejecución de interdicciones). Pero hay temas que podrían trabajarse de forma participativa, como la elección del jefe de la reserva comunal que debería ser de manera conjunta, pero es designada por el SERNANP. *“Entonces, tú hablas de esta gobernanza, pero desde la misma concepción de la figura no hay equidad de condiciones porque es responsabilidad de la autoridad la protección del espacio.”*

Una forma de co-gestión intermedia o débil se realiza a través de los Comités de Gestión de las ANPs, regulados en la Ley de ANPs, el Reglamento y la Resolución Presidencial No. 303-2015-SERNANP<sup>12</sup>. La referida Ley, en su artículo 15, señala que cada ANP, excepto las Áreas de Conservación Privada (ACR), deben contar con el apoyo de un Comité de Gestión integrado por representantes del sector público y privado que- a nivel local- tengan interés o injerencia en esta. A su vez, según el artículo 1, numeral 1, de la señalada Resolución Presidencial, el Comité de Gestión es una herramienta participativa de inclusión ciudadana que no tiene personería jurídica, su vigencia es indefinida, y ejerce sus funciones de forma voluntaria y ad honorem. Igualmente, el numeral 2 precisa que, en el caso de las Reservas Comunales, los Comités de Gestión deben asegurar la participación de los beneficiarios de estas.

Los Comités de Gestión se crean por la Jefatura de la ANP, mediante reuniones informativas en las que se difunde su importancia entre los actores involu-

---

12 RP 303-2015-SERNANP. Aprueban Disposiciones Complementarias en materia de Comités de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y de las Áreas de Conservación Regional, y aprueban modelo de Reglamento de sesiones y funcionamiento de la Comisión Ejecutiva del Comité de Gestión



crados en la gestión de esta. En caso la ANP no cuente con Jefatura o encargado, es obligación de la Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas (DGNAP) del SERNANP designar a una persona que asuma la constitución del Comité de Gestión (Resolución Presidencial). El Comité de Gestión tiene como función velar por el buen funcionamiento de la ANP, facilitar la coordinación intersectorial, y proponer iniciativas para la captación de recursos financieros (Ley ANP, artículo 16). Además, se encargan de absolver consultas y emitir opiniones sobre los asuntos que el Jefe del ANP, o la Dirección General, ponga a su consideración; se encarga de proponer y facilitar procesos para la elaboración de normas sobre la gestión de la ANP (las cuales- posteriormente- son puestas a consideración de la Dirección General) (artículo 16 del Reglamento).

El Comité de Gestión participa en la elaboración del respectivo Plan Maestro y vela por su cumplimiento (artículo 16 del Reglamento). No obstante, es la autoridad nacional (SERNANP) la encargada de aprobar el plan maestro (artículo 20, Ley ANP). Según el artículo 20 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el Plan Maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con el que cuenta una ANP. Asimismo, según el artículo 37 del Reglamento de dicha Ley, su proceso de elaboración es liderado por el Jefe de la ANP, quien puede coordinar y concertar con las autoridades de los gobiernos regionales, gobiernos locales, pobladores locales organizados, e instituciones públicas y privadas vinculadas a la ANP.

Un forma de co-gestión indirecta y solo para determinadas etapas es la consulta previa. Esta opera para la creación de ANPs y puede darse también en el caso de aprobación y modificación de la zonificación de los planes maestros. La Resolución Presidencial N° 049-2014-SERNANP (Disposiciones Complementarias al Reglamento de la Ley, en materia de Planes Maestros de ANP de administración nacional), señala que, en caso la propuesta de zonificación o modificación de la zonificación en un Plan Maestro produzca afectación directa de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas u originarios, se deberá realizar el proceso de consulta, de acuerdo con la normativa en la materia.

El Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 2001, establece en su artículo 43, numeral 1, que el proceso para la categorización definitiva o el de establecimiento de un ANP, se debe realizar con base en procesos transparentes de consulta a la población local interesada, en los que se incluye a las comunidades campesinas o nativas de acuerdo con los procedimientos de consulta establecidos en el Convenio 169 de la OIT. Precisa que dicha participación deberá realizarse a través de sus organizaciones locales y utilizando el idioma más relevante del lugar. Posteriormente, en 2010, mediante la Ley N° 29785, se aprobó la Ley

del derecho a la consulta previa a los Pueblos Indígenas u originarios y, en 2011, mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MC, se aprobó el Reglamento de la referida Ley. Con esta normativa, se establece el acceso a la consulta, sus características esenciales y la formalización de los acuerdos de consulta. Con el objetivo de ordenar los procesos de categorización, el SERNANP aprobó la Resolución Presidencial No. 324-2014-SERNANP<sup>13</sup>. Esta precisa las etapas de dicho proceso, incluye la elaboración del expediente técnico, la participación de la comisión de categorización y el desarrollo de la consulta previa.

En el 2020 SERNANP promulgó la Resolución Presidencial No. 136-2020-SERNANP<sup>14</sup>, en la que detalla el proceso de consulta alrededor del establecimiento de una ANP, ACR o categorización de zonas reservadas. La norma busca garantizar los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas que se ubican al interior de dichas áreas o hacen uso del ámbito de la propuesta. SERNANP y los gobiernos regionales se constituyen como las entidades promotoras del establecimiento de la ANP, ACR o categorización de zona reservada y realizan talleres con los sectores y actores involucrados en el ámbito de la propuesta, de manera coordinada con el Ministerio de Cultura (MINCU). La Resolución de Presidencia No. 136-2020 señala que, en estos talleres, también se lleva a cabo las etapas de Identificación de la Medida y la etapa de Identificación de Pueblos Indígenas. Posteriormente, el SERNANP y el gobierno regional remiten el Informe de Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios (IPPIIOO) al MINCU para opinión. La información obtenida de los Pueblos Indígenas, y de los demás actores, se sistematiza para determinar los usos y derechos existentes que se utilizarán como insumos para la elaboración del Expediente Preliminar. Cabe indicar que este contará con una zonificación, la que se sustenta en los derechos o usos existentes.

Una vez que se cuenta con una propuesta de Expediente, el SERNANP solicita al MINCU capacitaciones y acompañamiento para el desarrollo del proceso de consulta previa. Para ello, convoca a intérpretes y a un facilitador. El SERNANP y el gobierno regional como entes promotores realizan, junto al MINCU, reuniones preliminares al Plan de Consulta, etapa de Publicidad e Informativa. En el Plan de Consulta se indica qué entidad asume los gastos administrativos del

13 RP 324-2014-SERNANP. Aprobar Disposiciones Complementarias al Reglamento de la Ley de ANP en materia de establecimiento de ANP de administración nacional del proceso de categorización de zonas reservadas.

14 RP 136-2020- SERNANP. Aprueban el “Protocolo para el proceso de la consulta previa en el proceso de establecimiento de Áreas Naturales Protegidas por el Estado” y el “Protocolo para articular el proceso de la consulta previa con la modificación de la zonificación de las áreas naturales protegidas en el marco del proceso de actualización del Plan Maestro”

proceso. En la etapa de Publicidad, se entrega el Plan de Consulta y la medida a ser consultada a los Pueblos Indígenas u Originarios, y en la etapa informativa se convoca la participación del Pueblo Indígena u Originario a talleres informativos respecto a la característica de la medida y las posibles afectaciones a sus derechos colectivos. La etapa de Evaluación Interna del proceso de consulta previa solo es desarrollada por el Pueblo Indígena u Originario, quien analiza la medida administrativa. Finalmente, en la etapa de Diálogo se emite el Acta de Consulta y se formaliza el consentimiento alrededor del establecimiento de la ANP, los acuerdos sobre las normas de usos, y acuerdos sobre otros derechos colectivos (RP N° 136-2020-SERNANP).

**Tabla 1. Procesos de Consulta de Áreas Naturales Protegidas**

N°	Nombre del Proceso	Entidad Promotora	Departamento	Fechas
1	Establecimiento del Área de Conservación Regional Bosque Nublado Amaru – Chihuana	gobierno regional de Huancavelica	Huancavelica	Noviembre 2020- noviembre 2021
2	Modificación de la zonificación de la Reserva Nacional Pacaya Samiria contenida en el Plan Maestro 2017 – 2021	SERNANP	Loreto	Noviembre 2019- junio 2020
3	Modificación de la zonificación de la Reserva Comunal Yanasha contenida en el Plan Maestro 2017 – 2021	SERNANP	Pasco	Abril 2018- enero 2019
4	Modificación de la zonificación contenida en el Plan Maestro de la Reserva Comunal Amaraeri 2016-2020	SERNANP	Cusco, Madre de Dios	Diciembre 2017- diciembre 2018
5	Modificación de la zonificación contenida en el Plan Maestro de la Reserva Comunal El Sira 2015 – 2019	SERNANP	Huánuco, Ucayali	Diciembre 2017- enero 2019
6	Establecimiento del Área de Conservación Regional Ausangate	SERNANP	Cusco	Enero 2017- diciembre 2019
7	Categorización de la Zona Reservada Yaguas como Parque Nacional	SERNANP	Loreto	Julio 2016- enero 2018

8	Plan Maestro del Área de Conservación Regional Imiria	GoRe Ucayali	Ucayali	Octubre 2014- octubre 2019
9	Establecimiento del Área de Conservación Regional Tres Cañones	GoRe Cusco	Cusco	Agosto 2015- septiembre 2017
10	Categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor como Parque Nacional	SERNANP	Loreto, Ucayali	Septiembre 2012- noviembre 2015
11	Establecimiento del Área de Conservación Regional Majuna Kichwa	GoRe Loreto	Loreto	Mayo 2013- junio 2015

Fuente: Ministerio de Cultura. Elaboración propia

A pesar de los avances en la consulta previa sobre ANPs, hay posiciones críticas. Un representante de una organización indígena (Reunión CLUA 31.10.2023) señaló que en esta materia el Estado está tomando decisiones sobre territorios indígenas sin consultar. Mencionó, por ejemplo, el proyecto de crear una ACR sobre el pueblo Kandoshi sin que se prevea la consulta. En general sobre la co-gestión en materia de ANPs, dicho representante (Reunión CLUA 31.10.23) señaló que el Estado no coordina con los Pueblos Indígenas cuando se gestionan las ANP y ello genera muchos conflictos pues los pueblos se sienten desplazados. Otra representante de una organización indígena (Reunión CLUA 31.10.23), agregó que las ANP son una construcción colonial: *“No deben interferir en el buen vivir. Hay que tener una visión colectiva del territorio. Hablemos del enfoque de derechos de los Pueblos Indígenas, y ya no interculturalidad”*.

Carlos Herz (entrevista, 25.01.2024) del Centro Bartolomé de las Casas señaló que se está tratando de implementar el discurso de la “conservación inclusiva”. Esto implicaría *“generar alianzas donde se pueda fortalecer el protagonismo local y el rol de las organizaciones de conservación no sea tan fuerte”*. Menciona, por ejemplo, el caso de la Nación Machiguenga en Madre de Dios, quienes han pedido la reformulación en la gestión del Parque Nacional del Manu para que se considere a las comunidades como parte del Comité de Gestión. Él está de acuerdo con que se discuta cómo se puede crear y mejorar los medios de vida saludables en el Parque, *“eso es una cosa complicada, pero vamos a garantizarlo, vamos a garantizar esa forma de gestión”*.

Para Diego Saavedra (entrevista 25.01.2024) de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) *“hay una brecha de diálogo que necesitamos cerrar para fortalecer*

*la lógica de cogestión. Es decir, que entendamos la interdependencia y la necesidad de confluir, de complementarse, para la subsistencia de un área que es de aprovechamiento múltiple... No deberíamos abordarlo únicamente desde la lógica de conservación para una actividad económica, como el turismo, o solo como una cuestión ancestral, cultural o conservación solo por una cuestión ambiental o ecológica. Sino que la cogestión implicaría responder a las necesidades de todos los interesados que participan en la gestión del área”*

Al respecto, un representante del Estado (reunión CLUA, 31.10.23), señaló que la perspectiva del SERNANP se ha reorientado hacia el reconocimiento de los derechos de las comunidades locales. En ese sentido, esta institución lanzó el proyecto “Emprendedores por la naturaleza” junto a PROFONANPE y casi el 90% de los fondos de la iniciativa se dirige al compromiso con los Pueblos Indígenas. Además, SERNANP tiene más de 1300 acuerdos a nivel nacional y cada uno de sus proyectos tienen un elemento de trabajo con Pueblos Indígenas: *“queremos que las comunidades construyan con nosotros, que los proyectos tengan legitimidad social”*, señaló.

Para otro representante de una ONG (Reunión CLUA 31.11.24), en general, el tema de la co-gestión puede mejorarse pero no debería tratarse a través de cambios legales pues podría ser un riesgo para retrocesos normativos: *“SERNANP podría hacer algunas mejoras sin modificaciones legales de fondo. Por ejemplo, podría revisar el régimen especial de las reservas comunales”*.

### **3.4. La difícil interrelación entre ANPs, bonos de carbono, y derechos territoriales**

El Protocolo de Kyoto, adoptado en 1997, es un instrumento internacional que creó obligaciones vinculantes para 38 países industrializados, con el objetivo de reducir sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (PNUMA, s.f.). En búsqueda de llegar a esta meta se implementaron mecanismos de mercado para aminorar el costo de implementación de las medidas. El Protocolo incluyó tres mecanismos con este objetivo: el Comercio Internacional de Emisiones (CIE), la Implementación Conjunta (IC), y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) (PNUMA, s.f.). El MDL permite proyectos de reducción de emisiones, que propicien el desarrollo sostenible, en países en desarrollo y generen “reducciones certificadas de emisiones” para el uso de los inversionistas (PNUMA, s.f.). La reducción de emisiones GEI provenientes de estos proyectos se miden en toneladas de CO<sub>2</sub>, los cuales equivalen a Certificados de Emisiones Reducidas (CERs). Estos, a su vez, pueden ser vendidos en el Mercado de Reducciones de Carbono a países industrializados o a compradores voluntarios.

El 18 de abril de 2018 se promulgó la Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N° 30754, la cual señala que la mitigación y adaptación, basada en la conservación de reservas de carbono, deberá promover la participación de las comunidades locales y Pueblos Indígenas en la protección, conservación y manejo sostenible de los bosques (artículo 3). El artículo 17 de esta Ley señala que la reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques promueve la conservación y aumento de las reservas forestales de carbono, a través de programas y proyectos de conservación y manejo sostenible de bosques, cuyos beneficiarios preferentemente son las comunidades locales y los Pueblos Indígenas que viven en y alrededor de dichos bosques. En el Reglamento de esta Ley aprobado por Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM del 31 de diciembre de 2019 se incluye una categoría importante para la gestión territorial: el Plan de Vida. Así, el Reglamento señala que el Plan de Vida o sus equivalentes (Plan de Vida Plena, Plan de Calidad de Vida, Plan de Buen Vivir, entre otros) es un instrumento definido y elaborado por los Pueblos Indígenas como instrumento de planificación estratégica colectivo, diferencial e integral bajo un enfoque territorial (artículo 5).

El 29 de junio de 2014 se promulgó la Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, Ley N° 30215. Esta ley señala que los lineamientos y el procedimiento para la validación y registro de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos son aprobados por el Ministerio del Ambiente, en coordinación con las instancias públicas competentes. En este procedimiento, *“el sector ambiente garantiza que se respete la territorialidad y derecho a la consulta previa de los Pueblos Indígenas, en lo que sea aplicable”* (artículo 10). El Reglamento de esta Ley aprobado por Decreto Supremo N° 009-2016-MINAM y publicado el 21 de julio de 2016, señala que las comunidades campesinas y nativas, son consideradas contribuyentes al servicio ecosistémico con respecto a los ecosistemas que se ubican en sus tierras en propiedad, posesión o cesión en uso. Se precisa que en caso no ostenten títulos de propiedad, posesión o cesión en uso, podrán ser reconocidas como contribuyentes en las áreas sobre las que se encuentren realizando el procedimiento de titulación (artículo 7).

En dicho contexto, se creó el Sistema para el Monitoreo de las Medidas de Adaptación y Mitigación (SIMOM), el cual incluye el Registro Nacional de Medidas de Mitigación GEI<sup>15</sup>. Sin embargo, la situación del mercado de bonos de carbono en Perú es incipiente, pues no cuenta con una normativa específica alrededor de precios, incentivos o su vinculación con los derechos colectivos de Pue-

15 El Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI) autoriza la transferencia de créditos de carbono de aquellas medidas o proyectos que se vinculen con los mercados de carbono.

blos Indígenas. Por ejemplo, el proceso de reglamentación de la Ley marco sobre Cambio Climático se sometió a un proceso de consulta previa. En este proceso las organizaciones indígenas impulsaron una propuesta de financiamiento directo, mediante el “Fondo Climático Indígena”, con el objetivo de que los Pueblos Indígenas reciban financiamiento climático a través de sus “planes de vida” y el rol que cumplen en la conservación (AIDSESP, 2022). Sin embargo, el MINAM y el MINCU rechazaron la propuesta. Señalaron que la Ley marco sobre Cambio Climático, y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley No.29158, no lo permitían (AIDSESP, 2022).

En este sentido, AIDSESP (2022) señala que, aunque existen fondos climáticos provenientes de países industrializados que históricamente emiten grandes cantidades de carbono, estos no llegan a los Pueblos Indígenas. Aquello, debido a que han surgido diversidad de instituciones intermediarias que buscan comerciar los bonos de carbono, sin tomar en consideración los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas sobre sus territorios ancestrales. Pese a la diversidad de intermediarios, denuncian que el MINAM no cuenta con un registro oficial de proveedores de carbono, lo cual beneficia a los “piratas del carbono” o “*carbon conboys*”. Además, aunque como resultado del proceso de consulta de la Ley marco de Cambio Climático se constituyó la Plataforma de Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático (PPICC)<sup>16</sup>, esta no cuenta con financiamiento adecuado para su funcionamiento. Ello impide su fortalecimiento a nivel subnacional y la creación plataformas regionales que permitan fiscalizar los fondos climáticos (AIDSESP, 2022).

Un caso vinculado a la venta de bonos de carbono es el del Parque Nacional Cordillera Azul. La Coordinadora de Defensa y Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la región San Martín (CODEPISAM), formada por tres organizaciones indígenas Kichwas, denunció que no se realizó la rendición de cuentas por los 30,778,542 créditos de carbono, comercializados entre 2008-2022, por el Proyecto REDD+ del Parque Nacional Cordillera Azul (IDL, 2022). Además, denunció que no se distribuyeron los beneficios de los 30,470,012.70 dólares cancelados hasta 2022, ni sobre el total de 80,546,251.01 dólares comercializados. Igualmente, cuestionó a la Unión Internacional de la Conservación para la Naturaleza (UICN) por haber incluido al Parque Nacional Cordillera Azul en su

16 La PPICC está conformada por las siete organizaciones indígenas nacionales: Aidesep la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas, Nativas y Asalariadas de Perú (FENMUCARINAP).

Programa “Lista Verde” como ejemplo de conservación a nivel mundial. Al respecto, CODEPISAM sostiene que este no es un ejemplo de buena gobernanza, pues el pueblo Kichwa no participa plenamente en la gestión del parque (IDL, 2022). En ese sentido, resaltan que su creación y gestión no reconoce su derecho al territorio y el consentimiento previo, por lo que consideran que es un modelo de conservación excluyente. Enfatizan que ni el Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA), encargado de la administración del Parque Nacional Cordillera Azul, el SERNANP o el MINAM consultaron la aplicación de Proyecto REDD+ o la repartición de sus beneficios (IDL, 2022; Forest Peoples Programme, 2022). Por su parte, CIMA (2024) señala el Proyecto REDD+ buscaba detener la deforestación y degradación del Parque y realizar todas las actividades necesarias para administrarlo, centrándose en tres objetivos: fortalecer la estrategia de protección; involucrar a las comunidades locales a través de un modelo participativo y desarrollar la capacidad local para el uso sostenible del suelo y mejorar la calidad de vida en las comunidades de la zona de amortiguamiento. Además, afirman que la población de la zona de amortiguamiento se ha duplicado en los 20 años de la existencia de la ANP, y que el tráfico de tierras y algunas actividades ilegales, sumadas a una inadecuada implementación de políticas públicas, impiden que las poblaciones vivan sosteniblemente y mejoren su calidad de vida.

Para una representante de una ONG (Reunión CLUA 31.10.23) el modelo de bonos está impuesto desde la agenda de conservación, por ello, son quienes deciden qué sucede con el financiamiento: *“la agenda de conservación es la nueva agenda colonizadora”*. Una representante de una organización indígena también resaltó la necesidad de que lleguen los fondos climáticos a los Pueblos Indígenas pues el Estado no entrega financiamiento: *“Solo atendemos proyectos específicos que nosotros mismos buscamos. Los financiamientos climáticos son engorrosos para las comunidades”*. Para un representante de una ONG (Reunión CLUA 31.10.23) el debate entre ANPs y derechos territoriales se ha abierto ahora por el tema de los bonos de carbono: *“hay una competencia y no hay una colaboración en la búsqueda de los mercados de carbono. No es la única razón pero es una condición habilitante para el debate”*. Otro representante de una ONG (Reunión CLUA 31.10.23) señaló que el problema es que los Pueblos Indígenas no ven ningún beneficio a pesar del boom de los bonos de carbono en los últimos años.

En resumen, existe una brecha regulatoria entre el desarrollo del mercado de carbono y los estándares de transparencia, rendición de cuentas, participación y co-gestión que exigen las organizaciones indígenas. Esto genera suspicacias y tensiones entre los actores involucrados.



## 4. Pueblos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial

Las expresiones pueblos “aislados”, “no contactados”, “voluntariamente aislados” que usualmente se expresan en las siglas PIA (Pueblos Indígenas en Aislamiento) hacen referencia a pueblos o segmentos de pueblos de reducido tamaño. Estos pueblos han sufrido procesos históricos de ocupación foránea de sus territorios, explotación y violencia que los han empujado hacia áreas hasta hace poco marginales para evitar las consecuencias de encuentros que conduzcan a su sometimiento o exterminio (Barclay & García, 2014). En algunos casos se trata de poblaciones cuyos antepasados, habiendo experimentado ese tipo de situaciones en la era del caucho, escaparon y recuperaron su independencia aislándose. En otros, se trata de poblaciones que han procurado mantenerse al margen de contactos con foráneos por conocer los impactos que han generado estas interrelaciones en poblaciones vecinas (Barclay & García, 2014).

El evitar el contacto tiene el propósito de evitar las perturbaciones que se generan en contextos de frontera, es decir, aquellas áreas donde se produce una confrontación entre Pueblos Indígenas que buscan conservar su libertad y modos de vida y agentes económicos que buscan expropiar sus recursos, sujetarlos como mano de obra, expulsarlos o eliminarlos (Barclay & García, 2014). Sin embargo, el aislamiento tiene un alto costo: vivir con temor en áreas marginales, cada vez más limitados por el avance de la frontera extractiva, con pocos intercambios sociales y culturales (Barclay & García, 2014). Como señalan Barclay y García (2014) no se trata de una situación deseable ni de una disposición cultural, sino de una medida que está orientada a aislarse de las agresiones y contactos no deseados.

La categoría de Pueblos Indígenas en “contacto inicial” (usualmente expresados con las siglas PICI) se refiere a aquellas poblaciones que habiendo estado previamente en una situación de aislamiento han pasado a establecer ciertos vínculos, presumiblemente voluntarios, pero casi siempre de facto, con el mundo exterior (Barclay & García, 2014). El contacto puede darse en términos traumáticos debido a la vulnerabilidad de estos pueblos ante las epidemias, y puede dar lugar a condiciones subsecuentes muy variables dependiendo de la naturaleza de las relaciones sociales y económicas que se generen (Napolitano and Ryan, 2007; Ortiz-Prado et al., 2021; Barclay & García, 2014).

La literatura y las políticas públicas usualmente agrupan ambas categorías bajo el nombre “Pueblos Indígenas en aislamiento o contacto inicial” (PIACI). En el mundo existen aproximadamente 100 PIACI, de los cuales ochenta y tres se encontrarían en la Amazonía (48 en Brasil, 20 en Perú, 8 en Bolivia, 1 en Colombia, 3 en Ecuador y 1 en Venezuela) (Vaz, 2022). Estos pueblos viven del bosque y sus ríos, sin conocer las fronteras políticas de los países, prescindiendo de la mayoría de bienes materiales de la sociedad moderna (Soria, 2018). La forma de protección de estos pueblos es a través de reservas, las cuales tienen el propósito de ofrecer una garantía territorial que los proteja del acoso en sus propias tierras, de los contactos forzados que conducen a intensificar las epidemias o forzar su desplazamiento, y que les permita ganar un espacio de tiempo suficiente y no condicionado, tanto para recuperarse de las pérdidas demográficas como para ejercer su derecho a elegir su forma de vida (Barclay & García, 2014).

Los derechos humanos de los PIACI son protegidos a nivel internacional por las normas generales de derechos humanos y Pueblos Indígenas. No existen instrumentos internacionales vinculantes específicos y la Corte IDH no ha emitido aun un pronunciamiento sobre PIACI (Mendoza, 2021). No obstante, hay un desarrollo de *soft law* a través de declaraciones, directrices e informes temáticos de organismos internacionales. Así, en 2012, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) emitió las “*Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la región Oriental de Paraguay*”, la cual plantea definiciones y lineamientos para aprobar políticas públicas y planes de acción sobre PIACI. La CIDH ha otorgado medidas cautelares en favor de estos colectivos y ha desarrollado audiencias e informes temáticos sobre la situación de sus derechos humanos. En el informe “*Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*”, la CIDH reconoció el principio de no contacto como una manifestación del derecho a la libre determinación. En el informe “*Situación de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas y tribales de la Pan-Amazonia*”, la CIDH instó

a los Estados a respetar el principio de no contacto en la adopción de medidas orientadas a impedir que se realicen actividades ilícitas en los territorios donde estos colectivos viven o se desplazan. Recientemente, la CIDH ha presentado ante la Corte IDH un caso contra Ecuador respecto a los Pueblos Indígenas en aislamiento Tagaeri y Taromenani. Asimismo, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2016, en su artículo 16, señala: “1. *Los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial tienen derecho a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas.* 2. *Los Estados adoptarán políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva*”.

Este marco internacional, sin embargo, sigue siendo general, por lo que las políticas nacionales sobre PIACI tienen diversos enfoques respecto al nivel de contacto que el estado puede desplegar con estos pueblos. Se trata de una discusión que ha resurgido en los últimos años a partir de un artículo de Walker y Hill (2015), en el que proponen “el fin de la historia” de los PIACI señalando que estas poblaciones no son viables en el largo plazo por la expansión de las fronteras económicas y sociales. Para estos autores, los contactos bien organizados serían un imperativo ético pues una vez que se produce un contacto pacífico, es mucho más fácil proteger los derechos indígenas, contrario a lo que ocurre con poblaciones aisladas. Si no hay acción del Estado al respecto, se podrían dar situaciones de contactos accidentales y trágicos. Esta propuesta se asemejaría a las primeras políticas sobre PIACI en Brasil, a principios del siglo XX, las cuales promovían un acercamiento irrestricto de entidades de gobierno con el supuesto fin de protegerlos (Torres y Shepard, 2021). La diferencia es que estas políticas se justificaban realmente en la pacificación de territorios para la colonización de la Amazonía, mientras que Walker y Hill la justifican apelando a una suerte de estado de emergencia generalizado en la Amazonía, donde las amenazas a sus territorios han sobrepasado las capacidades de los gobiernos para mitigarlas mediante la estrategia del no contacto (Torres y Shepard, 2021).

Esta posición recibió críticas por negar la autonomía cultural y la capacidad de los PIACI para decidir autónomamente su voluntad de relacionamiento con los otros (Soria, 2018). Desde esta perspectiva, la decisión de seguir siendo PIACI es un ejercicio de su derecho a decidir las prioridades de su desarrollo y proteger su estilo de vida de cazadores-recolectores (Soria, 2018). Otras críticas enfatizan el carácter humanitario y excepcional que debe tener el contacto antes que convertirse en un proyecto colonizador (Torres y Shepard, 2021). Desde esta perspectiva, se tratan de medidas que deben buscar asegurar la supervivencia de

un grupo en situaciones de emergencia, sin abandonar la política de no contacto (Torres y Shepard, 2021).

Definir estas disyuntivas es fundamental considerando que los PIACI se encuentran en áreas que cobran gradual interés económico, por lo que diversos agentes económicos y sectores estatales cuestionan primero su existencia y luego la conveniencia de dictar medidas de protección en tanto perciben que retrasan el proceso de “integración” de estas poblaciones y bloquean o limitan el acceso a sus territorios (Barclay & García, 2014). Para ello, muchas veces recurren a discursos racistas que justifican la limitación o extinción de sus derechos (Quispe, 2022).

Por otro lado, se ha discutido poco la relación entre la protección de los PIACI y los beneficios que trae esta protección para la conservación. Si bien, por un lado, es cierto que la protección de los PIACI debe ser lo primero a considerar antes que los aportes que generan a la biodiversidad, como señala la Directora de PIACI en el Ministerio de Cultura, María Amelia Trigo (entrevista 14.12.23), lo cierto es que la protección de las reservas puede ayudar a estos fines. Como señala el representante de FENAMAD, Israel Aquise (entrevista 26.12.23), desde la organización indígena se trabaja el tema de conservación de bosque a través de defensa de derechos humanos.

#### **4.1. La compleja creación de salvaguardas territoriales para PIACI**

Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, Decreto Ley N° 22175, de 1978, por primera vez hizo alusión a “*comunidades en situación de contacto inicial y esporádico*”, para las cuales se determinaría “*un área territorial provisional de acuerdo a sus modos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales*” hasta que se conviertan en comunidades nativas con carácter sedentario (Segunda Disposición Final Transitoria). Esta norma solo fue desarrollada e implementada muchos años después a partir de una serie de eventos que han impactado en los derechos humanos de estos pueblos. Entre 1984 y 1990 la exploración de hidrocarburos en las cabeceras del río Mishagua (afluente del río Urubamba, entre Cusco y Ucayali) y el avance simultáneo de madereros ilegales, llevó a un proceso de contacto violento con el pueblo Nahua, causando la muerte de alrededor de la mitad de su población por enfermedades respiratorias (Torres y Shepard, 2021). Debido a ello, en 1990 el gobierno creó la primera reserva para Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial: Reserva Territorial, Kugapakori Nahua, Nanti y otros (RTKNN) bajo la Ley de Comunidades Nativas de 1978. Con ese antecedente, las organizaciones indígenas y sus aliados abogaron

por la creación de cuatro reservas más. En 1998, se crearon las reservas territoriales Murunahua, Mashco Piro e Isconahua en el departamento de Ucayali, y en 2002, la Reserva Territorial Madre de Dios. Sin embargo, a pesar de la creación formal de estas reservas, la protección efectiva de los PIACI era nula (Torres y Shepard, 2021).

En el año 2002 las organizaciones indígenas Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU) y Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) difundieron el grave impacto en el pueblo aislado Nanti por epidemias vinculadas al inicio del proyecto gasífero de Camisea en el Lote 88, en el bajo Urubamba. En el 2003 el Ministerio de Salud (MINSA) hizo un análisis de la situación de salud en dos asentamientos de la RTKNN demostrando su alta vulnerabilidad. Barclay y García (2014) denunciaron las estrategias para asimilar a este pueblo y extinguir la RTKNN por obstaculizar las operaciones del yacimiento gasífero Camisea. Luego del activismo de organizaciones indígenas, en 2003 el BID, quien financiaba el proyecto, exigió al Estado peruano la adopción de garantías y compromisos, incluida la mejora de la protección de la RTKNN. Por ello, mediante el Decreto Supremo N° 028-2003-AG, el Estado elevó el nivel de protección y la categoría legal de la reserva y prohibió la creación de asentamientos humanos diferentes a los de los grupos étnicos y otorgamiento de nuevos derechos de aprovechamiento de recursos naturales. Sin embargo, con la ejecución del proyecto se registraron contactos forzosos, enfrentamientos con trabajadores, contaminación de fuentes de agua, destrucción de porciones del bosque, disminución de la pesca y recursos de caza, desplazamientos forzados, epidemias, entre otros (Mendoza 2021). Además, en el 2013, la empresa presentó un proyecto de ampliación de operaciones dentro de la RTKNN. Las organizaciones indígenas recurrieron al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), la cual solicitó la suspensión inmediata de las actividades de extracción en la reserva por representar una amenaza a la supervivencia física y cultural de los PIACI. No obstante, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) interpretó que era viable realizar nuevas operaciones en el Lote, puesto que no se trataba de nuevas actividades económicas. El Viceministerio de Interculturalidad (VMI) del MINCU, en un primer momento, presentó una opinión técnica vinculante que se oponía a la ampliación de actividades extractivas en la RTKNN. Luego, esta fue dejada sin efecto y reemplazada por una nueva opinión que únicamente exigía que se adopten medidas de manejo y mitigación de impactos “excepcionales” (Mendoza, 2021).

Esta serie de eventos llevó a que en 2006 se promulgara la Ley N° 28736, Ley de Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Ais-

lamiento y en Situación de Contacto Inicial, la cual establece la obligación del Estado de garantizar los derechos a la salud, el territorio y la autonomía de estos pueblos a través de medidas especiales de protección y la creación de reservas indígenas. El Perú es el primer y único país en Sudamérica en contar con una ley PIACI (Mendoza, 2021). La norma se adoptó de forma previa a los instrumentos internacionales en la materia, incluida las Directrices, que aluden a la Ley PIACI para definir el concepto de aislamiento (Mendoza, 2021). Con la adopción de esta Ley se crea la figura de “reserva indígena” (RI) para reemplazar la “reserva territorial” (RT), las cuales debían ser recategorizadas (Mendoza, 2021). Además, la Ley señala además que los PIACI poseen derecho de propiedad sobre las tierras que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos y garantizando el acceso y uso de los recursos naturales para las actividades tradicionales de subsistencia. El Reglamento de esta Ley (Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES) señala que las Reservas Indígenas son tierras delimitadas por el Estado en favor de los PIACI, formalizadas mediante Decreto Supremo<sup>17</sup>. Esto con el objetivo de proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos (artículo 2). Asimismo, señala que las reservas indígenas gozan de intangibilidad transitoria en tanto continúe la situación de aislamiento y contacto inicial.

El reconocimiento de los PIACI se realiza a través de un procedimiento establecido en el reglamento, en el marco del proceso de categorización de una reserva indígena a una reserva territorial. Este reglamento exige la realización de un estudio previo de reconocimiento, que consiste en un análisis antropológico que abarque información sobre la tradición oral en la zona de influencia; las relaciones de parentesco con comunidades cercanas; y las evidencias físicas, con un período de registro no mayor de tres años, encontradas por el Equipo Técnico de Trabajo de Campo (Mendoza, 2021). A su vez, la norma exige que el estudio previo de reconocimiento identifique al pueblo e indique un estimado de su población y de las tierras que habita. Si dicho estudio prueba la existencia del

17 Al 2021 existen siete (7) reservas indígenas en beneficio de los PIACI. Estas se establecieron entre los años 1990 y 2021, en el marco de la Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva: La Reserva Indígena Murunahua, la Reserva Indígena Mashco Piro, la Reserva Indígena Isconahua, la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, la reserva indígena Yavarí Tapiche, la reserva indígena Kakataibo Norte y Sur. Asimismo, existen otras tres (3) solicitudes para la creación de reservas indígenas, las cuales se encuentran en proceso de categorización: Yavarí Mirin, Sierra del Divisor Occidental (Kapana-wa), Napo, Tigre y afluentes y Atacuari. Fuente: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (s.f.). *Reservas Territoriales Indígenas. ¿Dónde habitan los PIACI?* <https://www.actualidadambiental.pe/piaci/reservas-indigenas-y-territoriales>

PIACI, se dispondrá su reconocimiento mediante Decreto Supremo refrendado por el MINCU. Hasta el 2023 el MINCU ha reconocido oficialmente la existencia de 25 Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial que viven en reservas indígenas y territoriales. Además, según el MINCU el total de la población PIACI sería de 7500 personas (PNUD, 2023).

En 2013, el VMI creó el registro de Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial y el registro de RI. Según el MINCU, dichos registros inscriben, con carácter preventivo, a los PIACI en proceso de reconocimiento oficial, así como también los expedientes de RT en proceso de adecuación a RI y los expedientes de las solicitudes de RI (Mendoza, 2021). A su vez, estos registros se regulan mediante la Directiva N° 001-2013-VMI/MC “Normas, Pautas y Procedimientos para el Registro de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial y el Registro de Reservas Indígenas”, aprobada por Resolución Viceministerial N° 008-2013-VMI/MC760. En 2016, se dispuso la inscripción de RI en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), mediante Decreto Supremo N° 005-2016-MC773 (Mendoza, 2021).

Las RT y RI existentes fueron establecidas entre los años 1990 y 2003, mediante normas de rango infralegal. Su creación fue impulsada por organizaciones indígenas representativas. A partir del 2017, se ha avanzado en el proceso de reconocimiento de PIACI en cinco reservas indígenas cuya creación se encuentra en proceso y han solicitadas por organizaciones indígenas hace más de veinte años (Torres y Shepard, 2021). Así, los pueblos aislados de las reservas Yavarí-Mirim, Yavarí-Tapiche, Kakataibo y Sierra del Divisor Occidental han sido oficialmente reconocidos, pero, en el último caso, aún no se ha publicado decreto oficial que declara la categorización de la Reserva. Asimismo, el proceso de creación de la Reserva Napo-Tigre, en la frontera entre el Perú y Ecuador, viene siendo interferido desde más de una década por intereses petroleros en el área (Torres y Shepard, 2021). Al respecto, una representante de una ONG (Reunión CLUA 31.10.23) señaló que pese a que existen alianzas desde los actores que impulsan las reservas, el MINCU hace bloque con aquellos que se oponen a la creación de estas. Para María Amelia Trigo (entrevista 14.12.23), Directora de PIACI en el MINCU, los procedimientos no son engorrosos en sí *“lo que hay que trabajar es mejorar los términos de referencia de los estudios para que tengan la claridad necesaria”*. Para la experta, Beatriz Huerta (entrevista 22.12.23), el problema no son los plazos legales, sino que no existe personal especializado para realizar estos estudios y en el MINCU muchas veces realizan observaciones a los expedientes presentados por falta de conocimiento. Otro problema que identifica en la crea-



ción de reservas son las situaciones de conflicto *“hay temor de parte del Ministerio de Cultura de ingresar a recoger información porque colonos han dicho acá no hay aislados y no queremos nada... No veo mayor capacidad para manejar estos conflictos que impiden que se pueda recopilar información en zonas donde habitan los Pueblos Indígenas en aislamiento. En este caso, cultura debería articularse con la PCM, que tiene un área de resolución de conflictos y atender estas situaciones de manera oportuna”*.

Aunque las RT o RI existentes abarcan en conjunto 2 871 464,39 hectáreas, estos territorios se encuentran expuestos al ingreso de terceros no autorizados, debido a la ausencia de recursos humanos y logísticos suficientes que aseguren un control eficiente de la zona (Mendoza, 2021). Dado la demora en implementar esta normativa, la AIDSESP, junto a sus bases regionales Organización Regional Aidesep Ucayali (ORAU) y Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) comenzaron sus propios programas para proteger a los pueblos aislados. Mientras el gobierno solo tenía puestos de control en la RTKNN, las organizaciones indígenas colocaron puestos en el ámbito de las otras cuatro reservas: Madre de Dios, Mashco Piro, Murunahua e Isonahua. Solo desde la creación de la Dirección de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (DACI) del Ministerio de Cultura en el 2013, el gobierno comenzó a establecer un sistema con presencia permanente de “agentes de protección” en las reservas (Torres y Shepard 2021). La experta en PIACI, Beatriz Huerta (entrevista 22.12.23), señaló que se podrían hacer reformas a nivel infralegal para mejorar la gestión de los puestos de control, dotándolos de mayor personal y adecuadamente capacitados.

## 4.2. Disputas en torno a los principios de no contacto e intangibilidad

Si bien la Ley no reconoce expresamente el principio de no contacto, para Mendoza (2021) este se encuentra implícito en el artículo 4 inciso b), el cual establece como obligación estatal: *“respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad nacional y con el Estado”*. Asimismo, en el artículo 26 del reglamento, señala que el Estado *“garantiza el derecho a la libre decisión de los pueblos en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial para mantener tales condiciones (...)”*.

En 2015, el MINCU aprobó el *“Protocolo de Actuación ante el Hallazgo, Avistamiento o Contacto con Pueblos Indígenas en Aislamiento y para el Relacionamiento con Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial”* (Resolución Ministerial N° 240-2015-MC). Su finalidad es evitar o reducir los riesgos sobrevinientes a una situación de hallazgo, avistamiento o contacto con un pueblo indígena en aislamiento o ante una



situación de relacionamiento con un pueblo en contacto inicial; así como atender las emergencias sobrevinientes. Este protocolo incorpora y define el principio de no contacto con énfasis en los riesgos para la salud (Mendoza, 2021). Además, establece pautas de actuación diferenciada en caso se trate de Pueblos Indígenas en aislamiento o en contacto inicial. En el primer caso, la norma formula lineamientos para evitar el contacto y establece lineamientos para los casos en que estos se dan por razones fácticas y el estado debe actuar de forma excepcional para evitar los impactos negativos. En el segundo caso, la norma establece pautas para evitar que el contacto genere consecuencias negativas como enfermedades para integrantes de estos colectivos y para que se desarrolle en el menor tiempo posible.

Para Mendoza (2021), la normativa infralegal ha desarrollado el principio de no contacto desde un sentido fáctico, según los riesgos a la salud y este no sería el entendimiento del principio de no contacto en el derecho internacional (manifestación del derecho a la libre determinación). Otras normas que mencionan dicho principio son los reglamentos que desarrollan la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre: Reglamento para la Gestión Forestal; Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre; Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales; y Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. En estas normas se exige que los titulares de concesiones para plantaciones y contratos de cesión en uso colindantes, así como propietarios de títulos habilitantes de concesiones cercanas a las RT o RI establecidas por el Estado en favor de los PIACI, o donde existan reportes sobre su existencia, elaboren planes de contingencia de implementación obligatoria bajo el principio de no contacto. Sin embargo, no se especifica cómo se llevaría a cabo tal aplicación (Mendoza, 2021).

Si bien la normativa tiene varios puntos positivos, hay oportunidades de mejora regulatoria. Para la experta Beatriz Huerta (entrevista 22.12.23), se requiere mejorar el régimen especial de protección de los pueblos en contacto inicial para incorporar etapas de transferencia de información sobre sus derechos, incluyendo mecanismos de protección y garantías. La idea es que estos pueblos puedan usar esta información: *“estos pueblos, tras la ilusión del contacto, suelen ser abandonados a su suerte, pierden territorios, pierden fuentes de vida y quedan expuestos a todo tipo de abusos”*.

Respecto a los Pueblos Indígenas en aislamiento, es importante definir si el principio de autodeterminación excluye a priori todo contacto o si es posible determinar límites y condiciones para realizar el contacto. La percepción popular de los pueblos aislados como “sin contacto” dificulta una comprensión precisa de la situación de cada pueblo, su historia de violencia, aislamiento e intentos de intercambio con poblaciones cercanas. Para evitar las connotaciones de primordialidad

asumidas en la noción de contacto, se introdujo el término aislamiento voluntario enfatizando la agencia de los Pueblos Indígenas (Shepard, 2016). Sin embargo, el aislamiento no puede entenderse como completamente voluntario o como una condición primaria, sino como resultado de eventos históricos y como una necesidad en un contexto hostil para su supervivencia (Torres y Shepard 2021).

Sobre este tema, es importante mencionar el caso de los Mashco Piro del Alto Madre de Dios. El “Plan de Atención Especial” aprobado por el MINCU para este pueblo generó reacciones adversas por supuestamente contradecir la política de no contacto con los pueblos en aislamiento, atentando contra los derechos del pueblo indígena Mashco Piro bajo las ideas de extinción de los PIACI de Robert Walker y Kim Hill (2015). Para Torres y Shepard (2021) este no fue el caso. La política oficial del MINCU seguía siendo el no contacto con pueblos aislados y la protección de sus territorios. En el discurso oficial del gobierno peruano establecer contacto con estos grupos debe ser reservado únicamente para casos excepcionales, tales como: (1) para responder a una eventual iniciativa de los propios pueblos en aislamiento; (2) para intervenir ante un contacto que ya haya sido establecido de hecho por terceros; o (3) cuando los indígenas en aislamiento están expuestos a riesgos mayores sin intervención directa del gobierno (Vaz, 2011). En el caso del Alto Madre de Dios, los tres escenarios ocurrían de forma simultánea (Torres y Shepard, 2021).

Otro principio complejo es el de intangibilidad de las reservas. La Ley PIACI reconoce el carácter intangible de las RI:

**artículo 5.-**

*“Las reservas indígenas para los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento o de contacto inicial son intangibles en tanto mantengan la calidad de tales. En ellas:*

- a) No podrán establecerse asentamientos poblacionales distintos a los de los Pueblos Indígenas que habitan en su interior;*
- b) Se prohíbe la realización de cualquier actividad distinta a la de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas;*
- c) No se otorgarán derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo el que con fines de subsistencia realicen los pueblos que las habiten y aquellos que permitan su aprovechamiento mediante métodos que no afecten los derechos de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y siempre que lo permita el correspondiente estudio ambiental. En caso de ubicarse un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado, se procederá de acuerdo a ley; y, d) Los Pueblos Indígenas que las habitan son los únicos y mancomunados beneficiarios de la misma”*

Sin embargo, el literal c) de este artículo contempla una excepción a la intangibilidad: si dentro de la RI se ubica un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación sea de necesidad pública. Este inciso ha sido rechazado por organizaciones indígenas dado que vacía de contenido el principio de no contacto y anula la condición de intangibilidad absoluta de las RI (Mendoza, 2021). Incluso, dichas organizaciones exigen que no se recategoricen las RT a RI debido a que se debilitaría su protección pues el artículo 3 del Decreto Supremo N° 028-2003-AG prohíbe realizar cualquier tipo de actividad de extracción al interior de la reserva. En dicho contexto, en agosto de 2018, AIDSESEP interpuso una demanda de amparo mediante la cual solicita que se ordene al MINCU el respeto de la prohibición del otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales al interior de la RTKNN. Además, solicitó la no adecuación de la RTKNN a RI si ello significa la reducción de los estándares socioambientales y derechos colectivos (Mendoza, 2021). Actualmente, las únicas reservas pendientes de categorizar son la RTKNN y la RT Madre de Dios; dado que en 2016 se categorizaron las ahora RI Isconahua, Mashco Piro y Murunahua (Mendoza, 2021).

El ex Relator sobre los derechos de los Pueblos Indígenas de la CIDH, Eguiguren Praeli, y la ex relatora especial de las Naciones Unidas sobre la misma materia, Tauli-Corpus, señalaron que la ley presenta varias contradicciones dado que regula la intangibilidad de forma limitada. El CERD, mediante sus observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° del Perú de mayo de 2018, mostró su preocupación frente a que, aun cuando se han establecido RI, se continúen realizando proyectos de desarrollo y actividades de explotación de recursos naturales que ponen en riesgo la supervivencia física y cultural de estos colectivos. Todo ello considerando que el Estado ha suscrito contratos de explotación y exploración en lotes de hidrocarburos que se sobreponen o colindan con las RT o RI (Mendoza, 2021). Como señala un representante de una ONG (Reunión CLUA 31.10.2023), *“¿Cómo construyes el concepto de intangibilidad si alrededor de sus territorios pueden haber proyectos extractivos o de servicios públicos?... Se debe fortalecer esta protección desde el marco jurídico”*.

Otro tema tiene que ver con la extinción de las reservas. Para la experta Beatriz Huerta (entrevista 22.12.23), cuando la legislación permite reevaluar periódicamente la protección territorial y extinguir las reservas, está facilitando la inclusión forzada de los PIACI: *“no se deberían extinguir las reservas, se podrían adecuar a comunidades, pero no extinguir, porque eso condiciona los derechos territoriales de los pueblos en aislamiento a su forma de vida y además es como poner un plazo de duración a los derechos territoriales”*.

Las medidas que ha implementado el Estado para asegurar los principios de intangibilidad de la reserva y no contacto son limitadas. Entre estas medidas, Mendoza (2021) menciona la reducción del Lote 107 por encontrarse superpuesto al área de la solicitud de RI Kakataibo, la inclusión de planes de contingencia antropológicos en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) para desarrollar actividades hidrocarburíferas al interior o en zonas próximas a RT, RI o donde se presume la presencia de PIACI (Directiva N° 002-2014-VMI-MC791); Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, Decreto Supremo N° 039-2014-EM), y la obligación del MINCU de dar opinión técnica previa vinculante en el proceso de aprobación de EIAs de proyectos que puedan afectar PIACI (artículo 35 del reglamento de la Ley PIACI). Todo esto se encuentra nuevamente en el papel y no aborda el problema del diseño legal de estos principios. Como hemos visto, la implementación suele ser un proceso contencioso.

### 4.3. Los problemas de la multisectorialidad y el potencial de corredores territoriales

Los PIACI habitan en reservas indígenas, áreas protegidas y zonas en donde se encuentran concesiones de varios tipos, lo que supone la necesidad de regular la interacción entre la autoridad de protección PIACI y otras autoridades, así como con agentes privados que intervienen sobre estos territorios (Soria, 2018). Ello se evidencia en el hecho de que frente a las solicitudes para la creación de Reservas Indígenas, no solo existe una demora irrazonable en el proceso de su creación, sino que además existen derechos de terceros superpuestos: Yavarí Mirim (66 concesiones forestales superpuestas que representan 472,965.96 ha); Kapanawa (2 concesiones forestales superpuestas que representan 11,153.22 ha); Napo Tigre (Lote 39, área superpuesta es 79,163.94 ha, y, Lote 67, área superpuesta es 101,931.01 ha); Atacuari (concesiones forestales superpuestas que representan 108,326.96 ha) (Quispe, 2022).

Cabe señalar que según el artículo 90 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, “[e]n todas las Áreas Naturales Protegidas el Estado respeta los usos ancestrales vinculados a la subsistencia de las comunidades campesinas o nativas y de los grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico. [...]”. Además, en el artículo 91 inciso a), se establece una restricción a la autorización de actividades al interior del área natural protegida en ámbitos en los que se hayan establecido medidas precautorias de protección en favor de PIACI. Dado que el MINCU ha registrado hasta nueve áreas naturales protegidas de la Amazonia que se superpo-

nen, colindan con RT o RI o cuentan con presencia o desplazamiento de PIACI, sus planes maestros definen dichos espacios como zonas de protección estricta. Tal es el caso del Parque Nacional Alto Purús, Parque Nacional del Manu, Parque Nacional Cordillera Azul, Santuario Nacional Megantoni, entre otros. Asimismo, en estos instrumentos de gestión, el SERNANP ha incorporado la protección de los PIACI como uno de los objetivos específicos y a través de su red de puestos de control y guardaparques, mantiene coordinación con los agentes de protección de las RT o RI, para la implementación de acciones conjuntas de protección, supervisión y monitoreo (Mendoza, 2021).

Según el artículo 40 del reglamento de la Ley PIACI, si el SERNANP presume la existencia de PIACI en una zona en proceso de categorización a área natural protegida, debe solicitar la opinión técnica del VMI del MINCU. Si se comprueba la presencia de dichos colectivos, SERNANP debe coordinar con el VMI antes de ejecutar cualquier acción. A pesar de estas salvaguardas, en la práctica se han presentado contradicciones. En el caso del Parque Nacional Sierra del Divisor, creado en el 2015, el 98% de dicho parque se superpone con zonas de la RI Isconahua, y dos propuestas de reserva indígena con calificación técnica favorable del VMI en 2013 (Yavari Tapiche y Sierra del Divisor Occidental). Sin embargo, con la aprobación del Plan Maestro en el 2016 se permitió la realización de actividades hidrocarburíferas en los lotes 135, 138 y 31B, superpuestos al área natural protegida y a la RI y solicitudes de RI. Frente a ello, la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) interpuso una demanda de amparo contra SERNANP, PerúPetro S.A., y el Ministerio de Energía y Minas, que fue declarada fundada en parte en primera instancia por el Primer Juzgado Especializado en lo Civil de la provincia de Maynas, de la Corte Superior de Justicia de Loreto. La Corte ordenó que SERNANP modifique la Zonificación del Parque Nacional Sierra del Divisor, debiendo establecer una zona de protección estricta que prohíba la ejecución de actividades extractivas, de investigación científica, de actividades de turismo u otras sobre las solicitudes de RI, garantizando la integridad física, sociocultural y la intangibilidad del territorio de los PIACI que la habitan. Además, ordenó que tanto el MINEM como Perupetro suspendan toda actividad que conlleve o autorice la etapa de Exploración o Explotación de los Lotes Petroleros denominados Lote 135, Lote 138 y Lote 31B en tanto la supervivencia física y cultural de estos pueblos estén plenamente garantizados (Mendoza, 2021).

Por otro lado, en enero de 2018, el Congreso aprobó la Ley N° 30723, “Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de

Ucayali”. Aunque la norma declara el respeto irrestricto de las áreas naturales protegidas y los Pueblos Indígenas que las habitan, en los hechos, su ámbito de aplicación afectaría a tres RI (Murunahua, Mashco Piro, Isconahua), y a la RTKNN, ubicadas en la región Ucayali. La Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) presentó una petición ante la Secretaría para las Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental, creada en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos, alegando el incumplimiento del artículo 18.8 del TLC, debido a la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte del Estado peruano, lo cual se traduciría en la afectación de los derechos de los PIACI. Otro asunto que genera preocupación relacionado a los proyectos viales es el registro del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC) pues existían tramos viales proyectados superpuestos a territorios ocupados por estos colectivos. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) modificó dicho Clasificador de Rutas mediante Decreto Supremo N° 005-2018-MTC; y dispuso la exclusión de aquellas proyectadas al interior de las RT y/o RI. Aunque es un avance, aún queda pendiente fortalecer dicha protección frente a proyecciones de carreteras que se den en áreas de solicitudes de RI (Mendoza, 2021).

Además de los sectores, los gobiernos regionales también deberían tener un rol más activo. Como señala María Amelia Trigoso (entrevista 14.12.23), Directora de PIACI en el MINCU, *“deberíamos fortalecer también la presencia, la información, la transmisión de la importancia de la protección de los PLACI en los territorios para que los gobiernos regionales también actúen. ... Y, claro, articular también con otros sectores, Cultura no lo puede hacer solo”*. Sin embargo, para Israel Aquis de FENAMAD (entrevista 26.12.23), *“los gobiernos regionales están más preocupados en la interconexión de comunidades a través de carreteras que afectan pueblos, ANPs y reservas. ... cuando propones hacer acciones para proteger PLACI no hay combustible, no hay presupuesto, no tienen partidas específicas para el tema .... En Loreto, por ejemplo, ha vuelto a resurgir un movimiento negacionista de los PLACI, ... las autoridades y, también el sector empresarial, están negando la existencia de los de los PLACI”*.

También se requiere acción conjunta del Estado para hacer frente al incremento de economías ilícitas al interior de reservas comunales, las que afectan a los pueblos en contacto inicial. Como señala Aquis (entrevista 26.12.23), *“muchos, por ejemplo, de Santa Rosa de Serjali trabajan ahora cosechando hojas de coca, igual también entre Cusco y Madre de Dios, los que bajan, jovencitos están ahí trabajando en las chacras de coca. Esa es la cuestión, no tienen oportunidades”*. Al respecto, Beatriz Huerta señala que es fundamental una mejor articulación pues *“Cultura tiene los puestos de control y vigilancia y básicamente se ha quedado en eso... Sin embargo, ahora tenemos reser-*

*vas indígenas como Iskonawa, que está invadida por cocaleros madereros, y Cultura no logra establecer esa articulación con los otros sectores, sector forestal, agricultura, interior, ambiente, que deberían intervenir en conjunto para erradicar estas actividades ilícitas que se vienen realizando en las reservas”.*

Como puede observarse, las áreas demarcadas para PIACI son una sección de paisajes más grandes que involucran tierras demarcadas bajo categorías legales diferentes. Así, las reservas PIACI pueden estar superpuestos o ser adyacentes a concesiones forestales, de petróleo y gas, minería, energía, infraestructura o conservación. Por ello, Soria (2018) sugiere pensar los territorios PIACI de manera similar a lo que Coward (2006) define como paisajes dinámicos de propiedad; es decir, múltiples polígonos con varios tipos de propiedad o tenencia que se ubican lado a lado o se suceden sobre un espacio, conformando mosaicos de tenencia. A lo largo del tiempo los derechos de tenencia de estos polígonos suelen ir variando de público a comunal, o a privado, pues también son dinámicos (Soria, 2018). Para Beatriz Huerta (22.12.23), esto significa no solo proteger las reservas formalmente reconocidas, sino también las áreas fuera de las reservas que son recorridas por los PIACI, de tal manera que se evita la invasión o contactos forzados con estos pueblos y sus consecuencias. Esta propuesta está siendo desarrollada por las organizaciones indígenas a través de su iniciativa de protección de corredores territoriales.

En dicho contexto, Soria (2018) analizó siete corredores PIACI como mosaicos de derechos de tenencia que incluyen polígonos legalmente demarcados como reservas territoriales PIACI pero también tierras comunales, concesiones de hidrocarburos, minería, forestal, conservación o ecoturismo y también ocupan bosques no demarcados. Las reservas PIACI y las concesiones utilizan herramientas de gestión para prevenir impactos no deseados sobre los PIACI, con la limitación de que para los PIACI el bosque es su territorio continuo más allá de las delimitaciones del derecho administrativo. Por ello, señaló que se requieren políticas públicas integrales para la aplicación efectiva y coordinada de la protección de los PIACI y de la población vecina (Soria, 2018).

AIDSESP ya ha solicitado a los gobiernos peruano y brasileño el reconocimiento y protección integral del corredor territorial de pueblos en aislamiento y contacto inicial Pano, Arawak y otros que habitan la frontera peruano-brasileña, entre los departamentos de Ucayali, Madre de Dios, Cusco y el Estado de Acre. Con sus 8 890 mil hectáreas, este Corredor abarca 14 distritos peruanos y 8 municipios brasileños, una cuenca trinacional (Perú, Brasil y Bolivia), ocho cuencas binacionales y numerosas subcuencas nacionales. En el contorno del Corredor, los PIACI comparten territorios con otros 11 Pueblos Indígenas organizados en



aldeas y comunidades nativas. El Corredor también comprende un mosaico de áreas con categorías de distinta naturaleza. Abarca en Perú cuatro Reservas territoriales para pueblos en aislamiento, 23 comunidades nativas y anexos, cuatro ANPs, 43 concesiones forestales, entre otros. En Brasil se extiende sobre 11 Tierras Indígenas, dos unidades de conservación y asentamientos de población no indígena. Además, existen cinco lotes hidrocarbúricos abarcando áreas del Corredor. El Corredor es ocupado por los pueblos en aislamiento de acuerdo con una dinámica de migraciones estacionales y la ocupación territorial en ambos lados de la frontera (AIDSESEP et al., 2015). Esta solicitud tiene como objetivo de lograr el respeto de los derechos y protección de la integridad física, sociocultural y territorial de los PIACI. Además, exige la formulación y ejecución de políticas, estrategias y acciones concretas de protección que articulen participativamente a los sectores públicos y organizaciones de la sociedad civil, tanto en Perú como Brasil, bajo los principios de respeto a la vida, la salud, el territorio, la cultura y el derecho a la autodeterminación (AIDSESEP et al., 2015).

Para Soria (2018) estos avances se pueden consolidar, expandir y ampliar mediante una gestión formal de todas estas herramientas pues, hasta la fecha se han desarrollado para cada polígono individual sin una visión general de todo el paisaje y sin tener en cuenta los efectos acumulativos. Esta propuesta se podría hacer efectiva con el marco de la legislación vigente, organizando mejor la gestión de los varios polígonos, a través de la coordinación integrada de los múltiples sectores involucrados, generando sinergias que garanticen la protección efectiva de los PIACI y un uso más eficiente y eficaz de los recursos del Estado (Soria, 2018).

Existen avances de este tipo de gestión en la práctica. Beatriz Huerta (entrevista 22.12.23) cuenta que ORPIO firmó un convenio con SERNANP para la protección del corredor territorial de Yavarí Tapiche. Es un corredor territorial para la protección de pueblos en aislamiento en áreas naturales protegidas de Loreto *“Entonces, por el sector ambiente, también se están dando estos pasos, estos avances me parecen muy importantes porque hasta hace unos años había una confrontación... es un avance muy positivo y que no queda en un convenio, sino que se ha elaborado un plan de trabajo”*.

La propuesta de “corredores territoriales” entonces no es una propuesta de reforma legal sustantiva, sino una propuesta ambiciosa de mejora de gestión y gobernanza pública. El estado enfrenta muchos problemas multisectoriales y requiere de coordinación intersectorial permanente. En el caso de los PIACI, para que esta propuesta sea efectiva se requeriría de la aprobación de una política que pueda ser el punto de referencia para realizar las coordinaciones y ejercer las acciones conjuntas. Sin embargo, la ausencia de base legal puede traer complicaciones. Para Beatriz Huerta (entrevista 22.12.23), el tema de la conectividad entre



ecosistemas ha hecho que la propuesta sea bien recibida por el sector ambiente (SERNANP en específico), pero ese no ha sido el caso del MINCU, desde donde se señala *“que los corredores es un término que no está en la ley”*.

Es interesante constatar también las coincidencias entre los corredores territoriales y los gobiernos territoriales autónomos. Como señala Huerta (entrevista 22.12.23) *“Cuando se dice que el término corredor no existe así como los territorios integrales, los dirigentes te dicen, bueno, nosotros tenemos derecho a la autonomía, a la autodeterminación, a la jurisdicción, así que nosotros determinamos que estos son corredores territoriales, o estos son nuestros gobiernos autónomos, y nuestros territorios integrales”*.

La cuestión problemática es entonces si deberían promoverse reformas legales para el reconocimiento de estos corredores en general o de reformas de mejora a la legislación PIACI. Al respecto, María Amelia Trigos (entrevista 14.12.23) del MINCU no considera que es el mejor momento pues si bien el marco legal es perfectible, los cambios pueden significar un retroceso. De forma similar, un representante de una ONG (Reunión CLUA 31.10.23) afirma que cualquier cambio normativo que se proponga sería una puerta para debilitar la agenda que ya se ha ganado. Huerta (entrevista 22.12.23) señala que deberían hacerse las reformas en el momento en que existan condiciones más favorables a nivel político, de tal manera que estos cambios se realicen de manera positiva para estos pueblos.

## 5. Gobiernos Territoriales Autónomos

En mayo de 2017, una delegación de la Nación Wampís entregó al Congreso de la República la declaración de constitución del primer Gobierno Territorial Autónomo. Como parte de la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI), organización regional de AIDSESEP, los wampís, los awajun, los kukama kukamira, los shiwilo, los shawi, los kandoshi, los chapra, los achuar y los quechua han trabajado desde 1995 para proponer un nuevo modelo de gobernanza de sus territorios localizados en dos provincias y veinte distritos del departamento de Loreto (Merino, 2021). Este proceso incluyó la demarcación y negociación entre los pueblos para definir límites, así como la elaboración de informes antropológicos y legales para demostrar la ocupación ancestral y declarar su autonomía. La Nación Wampís es la primera en completar este proceso y recientemente, el Gobierno Territorial Autónomo Awajún ha seguido este camino y viene implementando su gobierno autónomo. El Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, Victoria Tauli-Corpuz, de 2019, reconoció el esfuerzo del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís (GTANW) en el Perú para afrontar la situación de falta de un reconocimiento integral del derecho a la autodeterminación indígena.

La libre determinación de los Pueblos Indígenas hoy forma parte del derecho internacional de los derechos humanos (Informe de la Relatora Especial, 2019; Informe de la Comisión, fj.47, 2021). Este marco internacional incluye la Declaración Americana y la Declaración ONU de derechos de los Pueblos Indígenas, además de instrumentos internacionales vinculantes como el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Declaración ONU, en particular, subraya el derecho de los Pueblos Indígenas a determinar y desarrollar sus prioridades y estrategias para ejercer su derecho al desarrollo (art. 23) en el marco del derecho a la autonomía o al autogobierno en asuntos relacionados con sus asuntos internos y locales (art. 4). Además de la Declaración ONU y la Declaración Americana, las fuentes internacionales de la Comisión y la Corte para desarrollar el derecho a la autodeterminación inclu-

yen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial a los Pueblos Indígenas<sup>18</sup>. Asimismo, la Corte IDH ha reconocido que el derecho a la libre determinación también se encuentra recogido en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)<sup>19</sup>.

El mencionado Informe de la Comisión del 2021 es clave para comprender los alcances del derecho a la autodeterminación indígena, pues condensa los mayores avances y estándares internacionales sobre la materia. La Comisión sostiene que, para estos pueblos, la libre determinación supone definir libremente su desarrollo económico, social y cultural para asegurar su existencia y bienestar como grupos diferenciados.<sup>20</sup> Ello incluye definir su propio destino en condiciones de igualdad y poder participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que los afectan. Además, se concibe a la libre determinación como un derecho inherente que se nutre de sus propias cosmovisiones, historias y derecho propio, y que no proviene de las leyes nacionales ni del derecho internacional, sino que es un derecho originario.<sup>21</sup> En consecuencia, el reconocimiento de este derecho es un acto meramente declarativo y no constitutivo pues un pueblo indígena es preexistente al Estado<sup>22</sup>.

Este derecho tiene una dimensión interna y otra externa<sup>23</sup>. La primera implica que, a través de sus instituciones propias, los Pueblos Indígenas tienen derecho a administrar programas propios de autoabastecimiento y autosostenibilidad, salud, educación, vivienda, entre otros, tal y como lo reconoce expresamente la Declaración ONU<sup>24</sup>. La dimensión externa implica el derecho a acceder a servicios

---

18 CIDH. Derechos de los Pueblos Indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 16 y notas de pie correspondientes.

19 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 166.

20 Esto ha sido desarrollado ampliamente en pronunciamientos anteriores: CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 237; CIDH. Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 70; CIDH. Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17, 2017, párr. 43; CIDH. Situación de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas y tribales de la Panamazonía. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 23.

21 Informe Comisión 2021, fundamento 32

22 Informe Comisión 2021, fundamentos 99 – 101.

23 Informe Comisión 2021, fundamentos 195 y 201

24 Informe Comisión 2021, fundamento 95.

públicos brindados con adecuación cultural (lo que comprende programas de educación intercultural bilingüe, salud intercultural, entre otros), así como la participación de estos colectivos en el diseño e implementación de estos programas. Por ello, es contrario a este derecho que estos servicios cuenten con lineamientos sobre enfoque intercultural, pero no garanticen la participación de las organizaciones representativas de pueblos para incorporar sus propias prioridades y visiones en torno a dichos servicios<sup>25</sup>.

Podemos identificar tres estándares respecto al derecho a la autodeterminación (Merino, 2023): i) Estándar de obligatoriedad de adecuación de los sistemas nacionales a los estándares internacionales; ii) Estándar de debido reconocimiento de los Pueblos Indígenas, lo que implica reconocer su personería jurídica según su propia organización; iii) Estándar de habilitación de otros derechos, lo que implica reconocer la importancia fundamental de la autodeterminación para la habilitación y ejercicio de estos derechos que, a su vez, son estándares específicos: estándar de derecho al territorio; estándar del derecho a la autonomía o autogobierno; estándar de participación política; estándar de consentimiento libre, previo e informado; estándar del derecho a la reparación. En tanto estándares, los estados tienen la obligación de implementarlos en la mayor medida posible y atendiendo a la realidad socio-cultural de cada país, las trayectorias históricas de los pueblos y, sobre todo, sus demandas concretas.

### **5.1. El problema de la construcción material de los territorios integrales: archipiélagos territoriales**

La autodeterminación indígena se expresaría con la constitución de los Gobiernos Territoriales Autónomos y el reconocimiento de sus “territorios integrales” que incluyen las áreas de titulación de comunidades nativas pero van más allá de aquellas. Parte de las organizaciones indígenas han considerado que la etapa del uso estratégico de la ley de Comunidades Nativas debe ser superada para dar paso a una etapa más ambiciosa, donde el territorio integral se convierte en un objetivo explícito (Surallés, 2022). Como señala Gil Inoach, Pamuk del Gobierno Territorial de la Nación Awajún: “La era de las comunidades nativas resultó no ser garantía de ejercicio de autonomía con categoría de pueblo, ni mucho menos indicado para proteger de manera efectiva el íntegro de los territorios ancestrales” (Inoach, 2021).

---

25 Informe Comisión 2021, fundamento 201.

Un primer problema para este reconocimiento es definir una noción material de territorio integral, considerando la gran fragmentación y diversidad que existe en la Amazonía y que, para muchos, sin un espacio territorial concreto, es muy difícil hablar de gobierno indígena (Balbuena, 2022). Surallés (2022) explica las críticas a la noción de territorio integral. Estas críticas consideran que se trata de algo deseable para todos los Pueblos Indígenas, pero su implementación sería imposible en la mayoría de casos debido a los procesos de colonización del territorio. Por ejemplo, Carlos Herz (entrevista 25.01.2024) del Centro Bartolomé de las Casas, señala que no es posible crear gobiernos autónomos indígenas pues el territorio de ese gobierno autónomo no solo pertenece a los indígenas, también hay mestizos. Estas críticas se basan en una noción clásica de territorio entendido como un espacio material claramente delimitado y sometido a un poder soberano. Sin embargo, para la actual geografía política el territorio ya no es solo una porción de superficie terrestre bajo la soberanía absoluta del estado, sino una categoría política asociada a diversas poblaciones que deben convivir y negociar diversas visiones territoriales. Así, en un espacio se vinculan diversas territorialidades indígenas, ecológicas, locales o campesinas, que pueden compartir una visión hegemónica/contrahegemónica del territorio y, al mismo tiempo, disputarse el mejor modo de habitarlo (Agnew & Oslender, 2010; Beuf, 2019; Surrallés & García Hierro, 2004). El territorio integral indígena no sería, por lo tanto, el ejercicio de una soberanía total y exclusiva de un pueblo indígena en una superficie terrestre, sino que es un complejo de prácticas, significados y proposiciones de orden político que deben dirimirse con otros sistemas de valores en una realidad concreta (Surallés, 2022).

Bajo esta noción Surallés cuestiona dos supuestos en donde se suele excluir a priori el territorio integral. En el primero, el territorio indígena es continuo materialmente pero tiene una gran presencia de colonos y empresas en el territorio. Aquí sugiere evaluar el grado de control que el pueblo indígena pueda tener sobre el conjunto del territorio y la capacidad de imponer condiciones a las poblaciones colonas. Muchos Pueblos Indígenas de mediano o gran tamaño demográfico se encontrarían en esta situación, que comparten su soberanía de facto con colonos con propiedades agrícolas, comercios y pequeñas industrias, así como grandes proyectos extractivos, o de transporte. El caso paradigmático sería el del pueblo Awajún. Con un territorio continuo de casi 40 000 Km<sup>2</sup> y unas 60 000 personas, este pueblo es uno de los más importantes de la Amazonía peruana en términos demográficos y extensión territorial. La gran presencia de colonos e industrias no significa que el pueblo Awajun haya perdido la hegemonía política en el noroeste amazónico peruano. Por sus potentes organizaciones indígenas así como

por la capacidad de sus líderes y profesionales para ocupar los cargos electos o nombrados de los niveles locales de la administración pública, y de casi todas las instancias estatales en la región, los awajun siguen ejerciendo control sobre su territorio (Surallés, 2022).

En el segundo supuesto el territorio indígena no es continuo y hay zonas importantes ocupadas y dominadas por colonos. Los títulos de comunidad nativa no han impedido que estas poblaciones se asienten con o sin el consentimiento de los indígenas. En estas zonas, los colonos se han convertido en la población mayoritaria y los indígenas en una minoría sin fuerza política ni electoral. En estas zonas han germinado núcleos poblacionales de miles de habitantes con un modelo de vida urbano orientado al consumo. Pueden ser Pueblos Indígenas de gran población y extensión territorial como los shipibo-conibo, con la ciudad de Pucallpa en el centro de su territorio, hasta pueblos desaparecidos recientemente como los Iquitos/iquitos, cuyo territorio debía encontrarse en el lugar de la capital amazónica (Surallés, 2022). Para Surallés (2022), la noción de territorio integral aún tendría vigencia en este caso a través del despliegue de la acción política de las organizaciones indígenas, consistente en unirse por pueblos para demarcar la periferia de su territorio. Este sería el primer paso de un proceso que no buscaría reapropiar el territorio perdido y ejercer una gobernanza exclusiva, sino conformar un grupo de presión política con una agenda de buenas prácticas territoriales bajo la perspectiva indígena.

Este último caso podría reforzarse con la teoría de los “archipiélagos territoriales” (Esbach et al., 2023). Esta perspectiva también busca superar la noción de territorios indígenas como unidades espaciales y culturales homogéneas, vistos como parcelas de tierra singulares que pertenecen a una nacionalidad indígena específica. A pesar de que muchos territorios indígenas se encuentran fragmentados en espacios discontinuos y geografías distantes, muchos mantienen conexiones culturales, políticas y ecológicas en lo que Esbach et al. (2023) llaman “archipiélagos de territorios indígenas” (ATI). El término archipiélago describe dinámicas de conexión, basadas en diversos intercambios e influencias, entre lo que parecen lugares espacialmente comunicados. Al “pensar con el archipiélago” (Pugh, 2013), estos autores examinan cómo la distribución espacial, el tamaño, la conectividad y la gobernanza de estos territorios pueden contribuir a mejorar la planificación y las prácticas de conservación en la Amazonia. Específicamente, se basan en la teoría de la relacionalidad insular, que enfatiza el estudio de las movilidades, las redes y los ensamblajes para caracterizar la conectividad. Ellos proponen que los ATI unen tierras indígenas similares a islas a través de una topología compartida y dinámica, donde los flujos e intercambios entre y

dentro de dichas áreas conecten y sostengan la integridad colectiva. En la Amazonia, estas formas de relacionalidad pueden apoyar la conservación biocultural y mejorar la resiliencia frente a la crisis climática (Esbach et al., 2023).

## **5.2. El problema del reconocimiento legal de los Gobiernos Territoriales Autónomos**

En el Perú, el marco constitucional vigente está arraigado en el multiculturalismo, el cual reconoce a los Pueblos Indígenas como minorías étnicas organizadas en comunidades, sus derechos territoriales solo se materializan como propiedad colectiva con restricciones de uso cuando se trata – en la mayoría de casos en la Amazonía – de áreas que involucran “recursos naturales”. El estado reconoce la autonomía de estos pueblos dentro de los límites espaciales de las comunidades. Así, en este marco, no hay formalmente reconocimiento de los Pueblos Indígenas como naciones con el derecho fundacional a la autodeterminación y territorio integral. Si bien en los últimos años se han implementado reformas que buscan la interculturalización de políticas públicas sobre todo en sectores como Educación, Salud y Ambiente, además de haber implementado la base de datos de Pueblos Indígenas, el derecho a la autodeterminación sigue siendo muy restringido. Aunque hay espacio para interpretaciones legales que puedan extender este derecho, los tribunales de justicia, incluido el Tribunal Constitucional, han mostrado pocos avances y muchos retrocesos.

En general, el Estado peruano ha aprobado normas sobre derechos indígenas que no consideran los estándares de autodeterminación y, además, la aplicación de estas normas es reactiva, depende del activismo y las demandas concretas, de lo contrario, los procedimientos y las acciones públicas quedan entrampadas en marañas burocráticas. Esto a pesar de que el artículo 15, inciso a) de la Ley de Creación del Ministerio de Cultura - Ley No 29565 incorpora en el derecho nacional la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por lo que podría interpretarse que los estándares de autodeterminación indígena son directamente exigibles.

El Documento de Trabajo “*Derecho a la tierra y al territorio de los Pueblos Indígenas u originarios: apuntes desde una perspectiva constitucional*” elaborado por el constitucionalista César Landa Arroyo y publicado por el Ministerio de Cultura en julio del 2020, refleja lo que en la práctica ha sido la posición de este sector respecto a la propuesta de territorios integrales (Merino, 2023). En primer lugar, el documento plantea estándares débiles de protección sobre el territorio. No desarrolla el estándar de consentimiento libre, previo e informado, sino el de consulta previa,

que es de menor protección: *“si el Estado otorgara autorizaciones o derechos para la explotación de recursos naturales en dichos territorios que afectan directamente sus derechos colectivos, corresponde implementar procesos de consulta previa, libre e informada, desarrollada de buena fe y mediante procedimientos adecuados, respetando los mecanismos de adopción de decisiones de la comunidad, y con la finalidad de lograr acuerdos”*.

Asimismo, respecto al territorio integral, el documento señala que es un concepto construido “erróneamente” mediante una interpretación del artículo 208 de la Constitución de 1933 que mencionaba la obligación del estado de respetar la integridad de la propiedad de las comunidades. Al respecto señala: *“allí se establecía una garantía de integridad, esto es de unidad o continuidad de la propiedad de las comunidades, no de parcelar la tierra comunal, lo que es diferente al sentido de soberanía territorial que se le pretende otorgar al territorio integral, que comprendería la propiedad sobre todos los recursos existentes del suelo y subsuelo de los territorios comunales, y no únicamente sobre los que tradicionalmente han sido necesarios para su subsistencia, como el agua y los bosques, y/o para el desarrollo de sus actividades agrícolas, de caza y pesca”*.

Para Landa, el reconocimiento del territorio integral es contradictorio con el principio de soberanía estatal sobre los recursos naturales, el cual está previsto desde la Constitución de 1933 hasta la actual de 1993. El documento finaliza señalando que el concepto de territorio integral no está comprendido bajo ninguna interpretación en el marco constitucional actual, sin embargo, el mismo documento señala que nada impediría que en el futuro el estado, en una decisión soberana, pueda incorporar este concepto y dotarlo de contenido compatible con los estándares internacionales y constitucionales que resulten aplicables.

Aunque se trata de un Documento de Trabajo, es claro que representa la posición restrictiva del Ministerio de Cultura respecto al derecho a la autodeterminación. Es así que en el año 2017 el MINCU se opuso a dos ordenanzas regionales, una del gobierno regional de Loreto y otra del gobierno regional de Cajamarca, que reconocían la personalidad jurídica de los Pueblos Indígenas en sus jurisdicciones como naciones (Peru Equidad, 2021). El día 25 de noviembre de 2016 se publicó la Ordenanza Regional N.- 010-2016-GR.CAJ-CR donde se reconoce formalmente que en el departamento de Cajamarca habitan pueblos originarios e indígenas. Dicha Ordenanza resalta por incorporar un reconocimiento amplio bajo cualquier tipo de denominación elegida por los propios pueblos, como “Pueblos Indígenas”, “pueblos originarios”, “comunidades campesinas”, “comunidades nativas”, “rondas campesinas”, “pueblos ancestrales”, etc. (artículo Primero). Además, se precisa que este reconocimiento tiene carácter declarativo y no constitutivo (artículo Tercero). Otro punto central es que privilegian el reconocimiento como pueblos como una forma de superar el reconocimiento



fragmentado como “comunidades” que no responden a su carácter originario (artículo Segundo). El día 14 de diciembre de 2017 se publicó la Ordenanza Regional N° 014-2017-GRL-CR del gobierno regional de Loreto, con similar articulado al de la Ordenanza de Cajamarca. Este gobierno regional también aprobó el Decreto Regional N° 0001-2018-GR-LORETO, que aprueba el Reglamento de la Ordenanza Regional N° 014-2017-GRL-CR, que reconoce la existencia de los Pueblos Indígenas y su personalidad jurídica en la Región Loreto.

Ambas ordenanzas fueron controvertidas a través de una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, presentadas por la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por encargo del Ministerio de Cultura (Peru Equidad, 2021). El argumento principal del Poder Ejecutivo es que los gobiernos regionales se habrían extralimitado al emitir ordenanzas que no se encuentra contempladas dentro de su competencia. Las sentencias de enero y septiembre del 2019<sup>26</sup> declararon inconstitucionales las mencionadas ordenanzas señalando que habían afectado las competencias del Poder Ejecutivo en materia de identificación y reconocimiento de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, a la fecha no ha desarrollado ningún marco legal para el reconocimiento de la personería jurídica de las naciones indígenas.

Más allá de la declaración de inconstitucionalidad de las mencionadas ordenanzas es importante notar que estas tenían fuertes limitaciones para su implementación práctica. Si bien puede argumentarse que los gobiernos regionales tienen competencias para titular, es decir, reconocer no solo comunidades sino también Pueblos Indígenas; ellos no tienen competencias para su inmatriculación (es decir, su inscripción o registro) en los Registros Públicos, o para ordenar a los Registros Públicos que creen un registro especial de Pueblos Indígenas. A lo más, las ordenanzas podían haber creado un registro administrativo regional, pero sin efectos jurídicos registrales; solo efectos de reconocimiento social u efectos legales restrictivos en el marco de las competencias de los gobiernos regionales (por ejemplo, para facilitar la identificación de comunidades en el marco de los procedimientos de titulación que ellos gestionan).

En general, la ausencia de reconocimiento legal de los territorios autónomos lleva a la discusión sobre si es recomendable apostar por esa agenda o seguir

---

26 Expediente 0004-2018-PI/TC, Sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de marzo de 2019. Caso de la Ordenanza Regional de Loreto sobre reconocimiento de pueblos originarios e Indígenas; Expediente 0012-2017-P1/TC, Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de enero de 2019. Caso de la Ordenanza Regional de Cajamarca sobre reconocimiento de pueblos originados e indígenas.

profundizando los procesos de titulación. Este tema se abordó en la mesa de titulación del Taller con los socios CLUA (31.10.23). Para algunos participantes, es preferible la titulación pues esta se encuentra en la ley, mientras los territorios autónomos no tienen base legal y al salir de lo jurídico sería más una cuestión política con pocas perspectivas en el Congreso en los próximos años. Por otro lado, se observa que la defensa de los territorios integrales sí tiene base desde los convenios vinculantes y justamente, por eso, los aliados deben acompañar este proceso para que cada pueblo defina sus condiciones territoriales. En síntesis, estas dos alternativas pueden ser complementarias.

### **5.3. Los retos institucionales y políticos: de federaciones a naciones**

El surgimiento de los Gobiernos Territoriales Autónomos (GTA) irrumpe con las formas organizativas de las organizaciones indígenas, basadas históricamente en federaciones que representan a menudo comunidades arraigadas en determinadas cuencas hidrográficas u otros espacios territoriales. Asimismo, irrumpe con las formas de reconocimiento territorial formal al formular una territorialidad amplia e integral, con contenido político y basada en la nacionalidad, antes que una basada en la propiedad (colectiva), limitada a determinados espacios otorgados por estado para comunidades.

El «Estatuto del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís», una especie de constitución política, define los derechos y deberes para la nación, las comunidades y los individuos. También establece estructuras de gobierno, procesos electorales y una visión de desarrollo. Así, el estatuto legaliza un dominio territorial integral al incluir los bosques, los ríos y las grandes áreas bajo el manejo sostenible de la Nación Wampís. Si el Estado busca desarrollar proyectos de infraestructura o actividades extractivas, debe obtener el consentimiento de los Wampís, no basta la consulta. Este gobierno autónomo no tiene como objetivo romper la unidad del Estado peruano: «Somos Wampís y también somos peruanos» (Pérez, 2007). No obstante, el estatuto propone un modelo ambicioso para la gestión territorial: la Nación Wampís comprende comunidades nativas que ocupan el «territorio integral». El líder del Gobierno Autónomo es el «Pamuk», elegido por cinco años por voto universal de las comunidades. El estatuto exige una estrecha coordinación con las municipalidades para el desarrollo económico y social (art. 31).

El Pueblo Wampís desea entablar diálogo con el Estado para conseguir el reconocimiento de sus autoridades<sup>27</sup>. En el Protocolo de Relacionamiento, Concerta-

27 Informe Relatora 2019, fundamento 37

ción y Diálogo de Mutuo Respeto de la Nación Wampís con el Estado Peruano, de marzo del 2022, se propone que el Ejecutivo, a través de sus mecanismos correspondientes, establezca una norma especial que especifique los roles que deben jugar las municipalidades ubicadas en territorio indígena, señalando de manera clara el respeto a la autonomía de las comunidades nativas y de la Nación Wampís en general. El Protocolo señala que las municipalidades deberán contar con instancias de asistencia a las funciones autónomas de la nación Wampís y deberán concertar con el Gobierno Autónomo cualquier acción o decisión que pueda afectar su territorio de uso y ocupación (artículo Duodécimo: Relación con las Municipalidades).

Como ha sido enfatizado por los líderes y documentos constitutivos de la Nación Wampís, este proceso no tiene la intención de amenazar la soberanía nacional y la unidad territorial del estado. Tampoco buscaría obstaculizar *“el buen gobierno del Estado peruano... Tiene más bien la clara decisión de mantener una coordinación estrecha con el gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales”* (Pérez y Delgado 2019). El GTANW también presenta argumentos prácticos, como el hecho de que una nación indígena autónoma que se desarrolla bajo condiciones institucionales adecuadas podría contribuir aún más en la lucha contra la deforestación y la degradación ambiental. Además, en lugar de esperar programas asistencialistas, esta organización podría desarrollar economías indígenas sostenibles, contribuyendo a los objetivos estatales de lucha contra la pobreza.

Sin embargo, lo cierto es que reconocer a los gobiernos autónomos implica un gran reto no solo legal, sino también en términos de gestión y política pública. Por un lado, pueden plantearse “buenas prácticas” según las cuales se tendrían que definir “competencias compartidas fácticas” entre los tres niveles de gobierno y los gobiernos autónomos. El gran problema es que muchas veces los funcionarios no actúan si es que no existe un marco legal vinculante que los compela a coordinar, incluir y tomar decisiones conjuntas con los gobiernos autónomos. Otras dudas que surgen sobre este tema es cómo se articula con la agenda de conservación y las ANPs. Para un asesor de una organización indígena (Reunión CLUA 31.10.23), *“los ANP son gigantes no dialogan con las comunidades pequeñas y hacen lo que quieren. Ahora las ANP dialogarán de “verdad” con los GTA. Por ahora, es gradual y es específico”*.

Los retos institucionales y organizativos también se encuentran en el lado de la propia organización indígena. Al respecto, Carlos Herz (entrevista 25.01.2024) ha cuestionado la viabilidad de la propuesta señalando que *“en algunos lugares los indígenas no tienen capacidad ni recursos para administrar un gobierno autónomo. No es un tema de dinero, es un tema de condiciones... Son poquísimos y no tendrán la fuerza necesaria”*.

Al respecto, es importante señalar que AIDSESEP ha logrado un espacio importante y representativo de las demandas indígenas a nivel nacional. Su forma asociativa buscaba unificar las demandas indígenas que venían gestándose de forma desarticulada desde los años setenta y hacer incidencia nacional e internacional, al mismo tiempo de consolidar canales democráticos y representativos a nivel local. Esta forma de organización basada exclusivamente en federaciones que se organizan bajo figuras del Derecho Civil (asociaciones) ha logrado avances importantes en el reconocimiento de derechos, pero también ha mostrado múltiples limitaciones debido a la creación continua de organizaciones representativas locales y precarias, facilitando la ruptura de la unidad y su instrumentalización para fines ajenos a la promoción de los derechos indígenas.

El surgimiento de los gobiernos autónomos, entonces, obliga repensar el esquema organizativo del movimiento indígena con miras a revitalizarlo y fortalecerlo, considerando los actuales estándares internacionales que protegen expresamente la autodeterminación indígena de naciones y pueblos más allá de los restringidos esquemas de Derecho Civil. Esto no significa que AIDSESEP o que sus federaciones regionales deban desaparecer. AIDSESEP debería seguir jugando un rol central en la representación indígena y sus federaciones regionales podrían asumir el rol de articular a los diversos gobiernos territoriales autónomos. Son las decenas de federaciones locales las que tendrían que unificarse para enmarcarse en la gobernanza de los gobiernos indígenas. El representante de una organización indígena (Reunión CLUA, 31.10.23), señaló que se debe ver cómo los estatutos de los gobiernos autónomos se van concatenando con el estatuto de AIDSESEP para evitar que existan divisiones en el movimiento indígena. Igualmente, otro asesor de una organización indígena (Reunión CLUA, 31.10.23) mencionó que el asunto no es legal, sino es un trabajo de reunificación. Esto implica que los pueblos dialoguen entre ellos, para asegurar la coexistencia de las estructuras que se han ido creando. Consideró, por ello, que el aporte de los aliados es necesario. Otro reto resaltado por el representante de una fundación (Reunión CLUA 31.10.23) es el fortalecimiento de una economía indígena sostenible pues en un contexto de economías ilegales existe la posibilidad de que jóvenes indígenas entren en la lógica económica. Para dicho representante, es necesario crear alternativas y hay iniciativas exitosas, como la forestería comunitaria.

En suma, pasar de federaciones a naciones tiene retos legales, políticos y de gestión tanto para el estado como para las propias organizaciones indígenas. Es fundamental definir la ambición de esta agenda, delimitar sus objetivos y formular las estrategias para alcanzarlos.

## 5.4. Estrategias de reconocimiento de los gobiernos indígenas

En la experiencia de otros Pueblos Indígenas en el mundo la autonomía directa suele llegar a tener puntos de contacto con la gobernanza estatal. En la mayoría de casos los estados reconocen la posibilidad de que los Pueblos Indígenas, si son mayoría en determinadas provincias y distritos, puedan establecer gobiernos locales indígenas. El problema con estas medidas es que no se suelen respetar los límites territoriales ancestrales y, además, los pueblos quedan sometidos a la gobernanza territorial estatal y sus prácticas burocráticas que no necesariamente se condicen con las prácticas del gobierno indígena. Por ello, también se plantea que la autonomía no se ejerza dentro de los moldes legales estatales, sino que estos moldes sean ya sea reformados o transformados.

La autonomía podría lograrse reestructurando completamente la gobernanza territorial del país haciendo que los gobiernos autónomos sean un nivel más de gobierno, además del gobierno nacional, regional y local (provincial y distrital). Este camino sería parecido al que se sigue en el actual modelo de Bolivia y Ecuador, pero tiene sus propios desafíos y complejidades como los problemas de una delimitación territorial ancestral cuando ya están fijados límites materiales en gobiernos distritales o centros poblados. En otras palabras, es complejo definir cómo interactuarían estas instancias de gobierno considerando que el gobierno indígena se encontraría dentro de uno o más ámbitos territoriales predefinidos por la gobernanza municipal. En este camino, la personería jurídica de la nación indígena debe nacer por Ley que reconozca su carácter de derecho público (para ello se tendría que modificar la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795). Por lo tanto, no se trataría de un derecho de propiedad ubicado en el ámbito geográfico de gobiernos locales y provinciales, sino de territorio que estaría superpuesto dentro de los límites territoriales de estos gobiernos. Aquí lo que debe discutirse es cómo se conformaría este gobierno autónomo como nivel de gobierno, si dependería totalmente de los límites territoriales estatales ya establecidos, si constituiría un pliego presupuestal, elección de autoridades o si todos estos temas serían definidos por los propios estatutos de los gobiernos autónomos, en cuyo caso se requerirían reglas para dilucidar los vacíos que pudieran tener estos estatutos o las controversias que surjan con la regulación estatal.

Por otro lado, puede avanzarse hacia la autonomía sin reconfigurar la actual gobernanza territorial. La reforma buscaría que el estado pueda inscribir o inmatricular en Registros Públicos la personería jurídica de los gobiernos territoriales autónomos. Este es el camino que se ha seguido con el Proyecto de Ley

06699/2020-CR desarrollado en acápites anteriores.<sup>28</sup> El problema es que el lenguaje jurídico en este caso sigue siendo de Derecho Civil por lo que el territorio indígena tendría que seguir acomodándose a la figura de propiedad colectiva bajo las mismas reglas administrativas de inscripción registral. Así, por ejemplo, si se extiende la competencia de los gobiernos regionales para declarar la existencia no solo comunidades, sino también pueblos, la resolución final del gobierno regional que reconoce al pueblo igual tendría que pasar a los Registros Públicos para que este a su vez proceda a la inscripción en el registro respectivo. El esquema sería parecido para la declaración, titulación e inscripción de la propiedad comunal de las comunidades campesinas y nativas.

### Estrategias judiciales

Se podría explorar la posibilidad interponer una **Demanda de cumplimiento** sobre el artículo 15, inciso a) de la Ley de Creación del Ministerio de Cultura - Ley No 29565, el cual establece que es función del Vice-ministerio de Interculturalidad “*Promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto a los derechos de los pueblos del país de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*”. Esta demanda exigiría al estado peruano que apruebe normas que desarrollen la obligación de “respetar los derechos de los Pueblos Indígenas de conformidad con el Convenio 169 y la Declaración”, específicamente, que reconozcan legalmente la organización indígena como nacionalidades o gobiernos autónomos y que permitan la inscripción en registros públicos de este tipo de personería jurídica.<sup>29</sup> Cabe señalar que este no sería un camino fácil pues la interpretación usual respecto a la creación de un nuevo registro es que este debe hacerse mediante Ley o Decreto Legislativo pues los diferentes tipos de registros constituirían una lista cerrada (*numerus clausus*). En todo caso, podría discutirse la posibilidad de que el Poder Ejecutivo, ya sea a través de un proyecto de Ley, o directamente mediante un Decreto Supremo, proponga o disponga, de ser el caso, la creación

28 Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 06699/2020-CR que con texto sustitutorio propone la Ley que crea el registro de pueblos dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

29 El artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional dejó sin efecto el precedente del Tribunal Constitucional «Villanueva Valverde» que establecía una serie de requisitos de procedencia de la demanda de cumplimiento, haciéndola muy restrictiva (por ejemplo, que el mandato legal sea “claro”, “includible”, “no controvertido”, entre otros). Ahora se abre la posibilidad de que el juez pueda interpretar la norma objeto de cumplimiento maximizando los derechos humanos.

de un Registro de Pueblos Indígenas en los Registros Públicos. Otro camino similar es presentar una **demanda de amparo por omisión** de proteger el derecho a la autodeterminación sustentada en el marco legal previamente señalado. Este tipo de demandas de amparo si bien tienen un enfoque en afectación de derechos particulares, tienen la potencialidad de permitir al juez pronunciamientos de carácter estructural, con miras a remover o proponer cambios institucionales que permitan un reconocimiento óptimo del derecho afectado. Al igual que en el caso de la demanda de cumplimiento, una demanda de esta naturaleza no es usual y requeriría un desarrollo profundo de los argumentos normativos, históricos, doctrinales y jurisprudenciales (a nivel internacional) para presentar al fuero judicial. Además, demandas de inconstitucionalidad sobre leyes que vulneran los derechos indígenas (por ejemplo, las normas que limitan el goce del territorio ancestral al ser reconocidos solo como “cesión en uso de tierra”) o demandas de amparo sobre situaciones específicas de afectaciones al territorio o la autonomía podrían avanzar argumentos legales referidos a los estándares de autodeterminación. Finalmente, considerando la desidia o incapacidad de los tribunales peruanos y, sobre todo, el retroceso evidente del Tribunal Constitucional en materia de derechos humanos, se podría explorar la posibilidad de acudir al Sistema Interamericano de Derechos Humanos ante la denegatoria de protección en los foros nacionales.

Las estrategias legales, políticas y judiciales son complementarias, no excluyentes. La práctica socio-jurídica ha demostrado que los caminos a la autonomía son diversos y que las autoridades y funcionarios públicos pueden responder asertivamente cuando se enfrentan a litigios y activismo político. El mayor reto es la necesaria articulación política entre todas las organizaciones indígenas de la Amazonía, así como con organizaciones de la sociedad civil para que, entre todos, empujen los procesos de reforma administrativa y legal.

## 6. Conclusiones

### 6.1 Sobre la titulación de comunidades nativas

- La titulación ha sido el mecanismo histórico de protección territorial que, a pesar de los obstáculos y limitaciones normativas e institucionales, ha permitido mayor seguridad jurídica en los territorios indígenas. En los últimos años, además, se ha articulado a la agenda conservacionista de forma explícita, para lo cual ha recibido financiamiento y apoyo nacional e internacional.
- A pesar de sus beneficios, el marco legal e institucional de la titulación tiene varios desafíos, los cuáles pueden resumirse en 5 puntos: fragmentación territorial; burocratización del procedimiento; restricción del derecho, y despolitización del mecanismo.
- El fragmentación territorial está relacionada con el diseño constitucional y legal de los territorios indígenas. Al definirse que el estado mantiene soberanía absoluta sobre los recursos naturales, se excluye el dominio de los Pueblos Indígenas sobre sus territorios ancestrales, los cuáles muchas veces incluyen estos “recursos” (bosques, ríos). De esta forma, los espacios territoriales terminan siendo fragmentados. Esto se ha profundizado con un modelo agrarista de delimitación de tierras basado en objetivos de desarrollo agrario antes que de protección cultural y ecológica.
- La restricción del derecho se refiere a la formalización del diseño previamente mencionado en la figura de la “cesión en uso”. De esta forma, se reconocen derechos territoriales limitados, es decir, sin los atributos de la propiedad,



coexistiendo en el mismo espacio territorial con otros derechos e instituciones con mayor cobertura legal, como concesiones mineras, petroleras y de agroindustria, contratos de infraestructuras y áreas naturales protegidas.

- La burocratización del procedimiento se observa con la presencia de muchas entidades públicas, muchas etapas, demora en los plazos y los costos que todo esto genera en las comunidades que buscan acceder a la titulación. Además, la falta de coordinación también afecta los programas de titulación alentados por organismos y actores internacionales, los cuáles además reproducen las limitaciones de los derechos territoriales enmarcadas en el diseño legal.
- La despolitización del mecanismo implica que la titulación se convierte en un fin en sí mismo; desde el Estado y los organismos internacionales es un indicador para evaluar los compromisos ambientales internacionales y de lucha contra la pobreza. No busca el objetivo final de las organizaciones indígenas que es la protección del territorio ancestral, de allí que se contabilice en los programas de titulación la “titulación de la cesión en uso”, a pesar de que las organizaciones disputan esto a nivel judicial. Una visión procedimentalista de la titulación tampoco aborda el problema de la extensión de las economías ilegales que afecta tanto territorios titulados como no titulados.
- Frente a este panorama pueden implementarse medidas de gestión como una mejor coordinación multisectorial y multinivel, y simplificación administrativa. También se propone implementar canales institucionales para que las organizaciones indígenas sean veedoras del cumplimiento adecuado y en los plazos de los procesos de titulación, desde el reconocimiento legal de las comunidades y la demarcación territorial hasta el registro. También se plantean iniciativas de difusión sobre la normativa para las organizaciones y asesoría legal y técnica especializada. Otra forma de abordar estos problemas incluye la aprobación de una política o plan con acciones de coordinaciones entre las entidades involucradas y la aprobación de lineamientos desde el MIDA-GRI para definir criterios en los casos de titulación sobre áreas en donde se encuentran reconocidos otros derechos y ANPs. Desde una perspectiva más ambiciosa, se plantea modificar el marco legal de la cesión en uso para dar lugar al reconocimiento de los territorios integrales.

## **6.2. Sobre los Pueblos indígenas y áreas naturales protegidas**

- Los paradigmas de conservación basada en derechos y conservación basada en la comunidad son conocidos por funcionarios y organizaciones ambientalistas y están tratando de ser implementados en el Perú como “conservación

inclusiva”. De esta forma, se busca conciliar los objetivos de conservación con los derechos territoriales a través de mecanismos de co-gestión. No obstante, el marco legal y la práctica tiene limitaciones.

- Un problema es la titulación de la propiedad comunal dentro de los ANPs. El marco legal ha sido ambiguo al respecto y solo recientemente se ha abierto la posibilidad de implementar mecanismos de titulación dentro de estas áreas. Sin embargo, la nueva normativa no ha desarrollado las condiciones básicas para habilitar esa titulación y no distingue entre titulación en propiedad y en cesión en uso, lo que en la práctica podría implicar la continuidad del reconocimiento de derechos restringidos. Además, muchos funcionarios están preocupados por los impactos que podría generar la titulación considerando el interés de las economías ilegales en aprovechar zonas de ANPs.
- La legislación forestal reconoce los derechos territoriales indígenas frente a las concesiones forestales, pero reproduce las limitaciones de la cesión en uso. Las recientes modificaciones han ido más allá al trasladar al MIDAGRI las competencias para la aprobación de la zonificación forestal, y bajo menores estándares, beneficiando la extensión de la frontera agrícola y agropecuaria en perjuicio de los derechos territoriales indígenas.
- La cogestión en el Perú es de tres tipos: directa, a través de las reservas comunales; intermedia o débil, a través de los comités de gestión; e indirecta, a través de las consultas previas sobre la creación y categorización de las ANPs y la zonificación o su modificación aprobadas en los planes maestros. Todos estos mecanismos no se basan en los últimos paradigmas de conservación indígena y modelos de Áreas Protegidas por Pueblos Indígenas. En el caso de las reservas comunales, estas se sustentan en un contrato de administración antes que en la autoridad de los Pueblos Indígenas, estando supeditados al poder de decisión del SERNANP para temas clave, como el nombramiento del Jefe del área y al aprobación del plan maestro. Además solo existen 10 reservas comunales de 246 ANPs. En el caso de los comités de gestión, estos aplican a todas las ANPs (con excepción de las de naturaleza privada), pero que no tienen poder decisorio, por lo que la participación de los Pueblos Indígenas es limitada. Las consultas previas se dan sobre etapas o instrumentos específicos.
- Los temas de ANPs y derechos indígenas están interrelacionados con el auge de los bonos de carbono. Sin embargo, se observa una brecha regulatoria entre el desarrollo del mercado de carbono y los estándares de transparencia, rendición de cuentas, participación y co-gestión que exigen las organizaciones indígenas.
- Para afrontar los problemas de las ANPs y los derechos indígenas pueden

plantearse modificaciones normativas ambiciosas que se dirijan a reformar la cesión en uso y convertir la reserva comunal en un IPCA. También podrían plantearse reformas sustanciales de carácter infralegal que mejoren la gobernanza de las reservas comunales y los comités de gestión, para que los Pueblos Indígenas tengan mayor incidencia en la toma de decisiones.

### **6.3. Sobre los Pueblos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial**

- El Perú cuenta con la primera y única norma de PIACI en la región, sin embargo, su implementación solo ha sido posible a partir de situaciones trágicas de vulneración de los derechos humanos de estos pueblos y aún se observan resistencias desde sectores del estado y el sector privado para la aplicación efectiva de esta normativa.
- Esto se ve reflejado en la complejidad y demoras en los procesos para crear reservas indígenas. Si bien para algunos esto se debe a la falta de especialistas en la materia, también hay críticas hacia el MINCU sobre los criterios adoptados y los temores en contravenir las políticas nacionales que buscan alentar la inversión privada.
- Uno de los temas complejos en el principio del no contacto. Si bien existe un protocolo al respecto, es necesario definir algunas cuestiones problemáticas respecto a los PICI y a los PIA. En el caso de los PICI se propone establecer mecanismos de difusión de derechos y acompañamiento pues una vez que se define su situación de contacto el estado suele dejarlos en situación de abandono, siendo asimilados a economías ilegales. En el caso de los PIA, sería importante precisar los alcances de los planes de atención en salud pues su implementación ha sido acusada de vulnerar el principio de no contacto cuando en realidad se tratan de intervenciones excepcionales para evitar mayores daños a los PIA.
- Sobre el principio de intangibilidad se discute la excepción establecida en el diseño legal, la que permite el desarrollo de actividades extractivas dentro de las reservas por ser de “necesidad pública”. Si bien hay un consenso entre expertos y organizaciones sobre la necesidad de cambiar este dispositivo, también se considera que llevar el tema al debate legislativo puede ser muy peligroso y una oportunidad para el retroceso normativo.
- Un problema central en el caso de los PIACI es la actuación transectorial del estado. Es fundamental tener una mirada integral al territorio de los PIA-CI pues dentro o cerca de las reservas existen figuras territoriales como las ANPs, comunidades nativas, zonificación forestal, y diversas concesiones de

industrias extractivas; además de muchas competencias administrativas en estas áreas, desde salud y cultura hasta agricultura, temas forestales, hídricos, entre otros. Por otro lado, se resalta la importancia de que los gobiernos regionales tengan un rol más activo y pro derechos humanos pues en sus jurisdicciones se instauran estas áreas. No contar con adecuados mecanismos de coordinación puede llevar no solo a la falta de eficiencia en el uso de los recursos públicos y la ineficacia en la consecución de los objetivos de cada entidad pública, sino que se podría dejar más espacios para el avance de las economías ilegales que vienen amenazando las reservas.

- Una propuesta concreta de articulación son los “Corredores territoriales”, que abarcan reservas y áreas que no son reservas pero que son utilizadas por los PIACI. No se trata de una propuesta de reforma legal, sino de una propuesta de gestión y gobernanza para mejorar la articulación entre las entidades públicas. Por un lado, se observa que existen ciertos avances en la práctica a través de las coordinaciones entre el SERNANP y el MINCU. Por otro lado, se admite las limitaciones de la propuesta porque muchas veces los funcionarios no actúan sin un marco legal que los respalde. Una solución sería aprobar una política que busque reconocer, al menos a nivel infralegal, los corredores territoriales como espacios de actuación conjunta de diversos organismos públicos en coordinación con organizaciones indígenas.

## 6.4 Sobre los Gobiernos Territoriales Autónomos

- Los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte vienen promoviendo la creación de GTA y territorios integrales como una propuesta que va más allá de los actuales moldes legales y estatales. Su creación ha implicado la demarcación territorial, así como estudios legales y antropológicos que buscan sustentar su reconocimiento. El primer GTA constituido de forma autónoma es el de la nación Wampís.
- Un primer reto de los GTA es la construcción material de los territorios integrales. Estos territorios se superponen a los límites distritales y provinciales definidos por el estado y, en muchos casos, se trata de espacios territoriales discontinuos, en donde los Pueblos Indígenas conviven con colonos y empresas de diversas índoles, a veces siendo minoría en esos espacios territoriales. Mientras que para algunos esto es una barrera insalvable, otros consideran que es necesario repensar la noción de territorio y entenderlo como un espacio complejo en donde pueden convivir e interrelacionarse diversos proyectos geopolíticos. También es importante reconocer que la fragmentación territo-

rial no implica necesariamente fragmentación cultural y social. La noción de “archipiélagos indígenas territoriales” permite comprender que el proceso de construcción de territorios pueda afianzar nuevos espacios territoriales que sean discontinuos pero que mantienen profundas conexiones socio-políticas.

- Un segundo reto tiene que ver con el reconocimiento legal. Mientras que a nivel internacional existen estándares del derecho a la autodeterminación indígena, el estado ha reconocido una autodeterminación muy limitada, reducida a la autonomía de las comunidades nativas y sin poder decisorio sobre los “recursos naturales”. Los GTA están proponiendo argumentos legales para su reconocimiento legal bajo los estándares internacionales.
- Otro reto es de carácter institucional y organizativo. Los GTA irrumpen la organización del estado al obligar a repensar las competencias administrativas y límites territoriales de los tres niveles de gobiernos. También irrumpen con la organización tradicional del movimiento indígena basada en federaciones. Esta forma de organización, constituida bajo figuras del Derecho Civil, ha logrado avances importantes en el reconocimiento de derechos, pero también ha mostrado múltiples limitaciones debido a la creación continua de organizaciones representativas locales y precarias, facilitando la ruptura de la unidad y su instrumentalización. Los GTA podrían revitalizar y fortalecer el movimiento indígena. En un futuro escenario, AIDSESEP debería seguir jugando un rol central en la representación indígena y sus federaciones regionales podrían asumir el rol de articular a los diversos GTA.
- La autonomía podría lograrse reestructurando completamente la gobernanza territorial del país haciendo que los GTA sean un nivel más de gobierno. En este caso, la personería jurídica de la nación indígena sería reconocida por Ley y con carácter de derecho público; no se trataría de un derecho de propiedad ubicado en el ámbito geográfico de gobiernos locales y provinciales, sino de territorio que estaría superpuesto dentro de los límites territoriales de estos gobiernos. Para este caso debería definirse cómo se conformaría este gobierno autónomo como nivel de gobierno, si dependería totalmente de los límites territoriales estatales ya establecidos, si constituiría un pliego presupuestal, elección de autoridades, entre otros. Por otro lado, puede avanzarse hacia la autonomía sin reconfigurar la actual gobernanza territorial. La reforma buscaría que el estado pueda inscribir o inmatricular en Registros Públicos la personería jurídica de los GTA. En este caso, el GTA se registraría por las mismas reglas administrativas y registrales de las comunidades nativas, aunque abarcando mayores espacios territoriales.

## 6.6. Sobre los retos conjuntos

- En los cuatro ámbitos estudiados hay temas y retos transversales: la relación entre derechos territoriales y conservación; la fragmentación de políticas e intervenciones públicas; los limitados estándares normativos; la debilidad institucional en el estado y las organizaciones indígenas; la forma de limitar el avance de las economías ilegales; la tensión entre reforma y transformación legal e institucional.
- En todos los ámbitos se reconoce la relación entre derechos territoriales y conservación. Los sectores y las organizaciones de la sociedad civil se encuentran dialogando y coordinando para alcanzar objetivos tanto ambientales como de derechos en la Amazonía. Sin embargo, los mecanismos para hacer efectiva esta interrelación son limitados.
- Esto se debe, por un lado, a los limitados estándares normativos. El estado sigue ejecutando normas que tiene casi 5 décadas (Ley de Comunidades Nativas) o que siendo recientes, no siguen los más altos estándares internacionales de derechos humanos. Tampoco sigue los actuales modelos de conservación propuestos bajo los paradigmas de conservación basada en derechos y conservación basada en la comunidad.
- Por otro lado, esto se debe a la fragmentación de políticas e intervenciones estatales. Hay muchas entidades involucradas en la gobernanza de los territorios indígenas en la Amazonía, pero no comparten criterios y que, salvo algunos casos concretos, trabajan de forma aislada.
- Esto se profundiza por la debilidad institucional del MINCU y el sector ambiente frente a otros sectores estatales. Si bien hay buenas prácticas, aún falta consolidar varios estamentos públicos. A pesar de los avances en la difusión, articulación y reconocimiento de derechos, las organizaciones indígenas tienen sus propios problemas de gestión y consolidación.
- En este contexto, es difícil frenar el avance las economías ilegales en todos estos esquemas territoriales. Se necesita una visión conjunta con propuestas disruptivas. Además de la interdicción y la eficacia en la atención temprana, se requieren medidas de inclusión social que brinden oportunidades a las comunidades.
- Por otro lado, desde las propias organizaciones indígenas y la sociedad civil en general, se debe fortalecer la narrativa que reafirma el rol de los Pueblos

Indígenas en la protección de la Amazonía y el desarrollo sostenible. Esto es importante frente la persistencia de discursos que continúan etiquetándolos como movimientos anti-desarrollo.

- Finalmente, la oposición entre reformas puntuales infralegales y grandes reformas de carácter legal e incluso constitucional es un falso dilema. No tenemos que elegir uno u otro camino. Es fundamental tener claro cuáles son las falencias del marco legal y cuáles son los cambios que debemos realizar de carácter puntual en el corto plazo. Pero también debemos tener claro cuál es el norte y cuáles son los cambios más ambiciosos que se requerirían para alcanzarlo. Siempre pueden surgir ventanas de oportunidad en el escenario político y los actores deben estar preparados.

## 7. Bibliografía

- Agnew, J., & Oslender, U. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula rasa*, (13), 191-213.
- AIDSESEP et al. (2015). *Corredor territorial de Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial Pano, Arawak y otros: una propuesta de AIDSESEP, ORAU, FENAMAD, COMARU, CORPLAA Y ORPIO "Plataforma de organizaciones indígenas para la protección de los pueblos en aislamiento y contacto inicial": diagnóstico y fundamentos antropológicos*. AIDSESEP.
- AIDSESEP (2022). *Jurisdicciones y derechos indígenas, fondos climáticos internacionales y los peligros del mercado de carbono: evaluación y recomendaciones para Perú*. <https://aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2023/08/JA-524-Peru-report-Indigenous-jurisdiction-and-rights-and-the-dangers-of-the-carbon-market-v5-digital-with-amendments.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, Capítulo X, párr. 16.
- Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. Doc. OEA/Ser.L/VII.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 37.
- Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 231.
- Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 115.
- Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, Capítulo X, párr. 19.
- Derechos de los Pueblos Indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos



- naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párrs. 5-22.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 128
- Palacios, P. B. (2022). Tierra, territorio y autonomía: los gobiernos territoriales autónomos en la Amazonía Peruana. *Derecho & Sociedad*, (59), 1-26.
- Barclay, F., & Santos, F. (1980). La conformación de las comunidades Amuesha (La legalización de un despojo territorial). *Amazonía Peruana*, (5), 43-74.
- Barclay, F., & García Hierro, P. (2014). *La batalla por "Los Nanti": intereses y discursos susperpuestos a favor de la extinción de la Reserva Territorial Kugapakori Nabua Nanti y otros*. Programa de Políticas y Derechos de los Pueblos Indígenas, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Perú Equidad.
- Barsh, R. L. (2001). Is the Expropriation of Indigenous Peoples' Land GATT-able. *Rev. Eur. Comp. & Int'l Envtl. L.*, 10, 13.
- Baldovino Beas, S. (2016). Una primera mirada: Situación legal de la tenencia de tierras rurales en el Perú.
- Beuf, A. (2020). Centralidad y policentralidad urbanas: Interpretaciones, teorías, experiencias. *Espiral*, 1(2), 131-155.
- Borrini-Feyerabend, G. et al. (2013). *Sharing power: A global guide to collaborative management of natural resources*. Routledge.
- Buscher, B., & Fletcher, R. (2020). *The conservation revolution: radical ideas for saving nature beyond the Anthropocene*. Verso Books.
- Büscher, B., & Fletcher, R. (2019). Towards convivial conservation. *Conservation and Society*, 17(3), 283-296.
- CIMA (2024) *Proyecto REDD+ Cordillera Azul*. <https://www.cima.org.pe/es/parque-nacional-cordillera-azul/proyecto-redd-cordillera-azul-project>
- Cornell, S. (2015). Processes of native nationhood: The indigenous politics of self-government. *The International Indigenous Policy Journal*, 6(4).
- Cornell, S. (2007). Organizing indigenous governance in Canada, Australia, and the United States. *Aboriginal Policy Research Consortium International*, 106.
- Corrigan, C., & Granziera, A. (2010). *A handbook for the indigenous and community conserved areas registry*. UNEP-WCMC, Cambridge.
- Coward, E (2006). *Paisajes De Propiedad En Movimiento. Discurso de Apertura, Asociación Internacional para el Estudio de la Propiedad* [Conferencia]. Conferencia Mundial Bienal, Bali, Indonesia.
- Daes, E., "An Overview of the History of Indigenous Peoples: Self-determination and the United Nations", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21, núm. 1, 2008, 7-26.

- De Bont, R. (2015). “Primitives” and Protected Areas: International Conservation and the “Naturalization” of Indigenous People, ca. 1910-1975. *Journal of the History of Ideas*, 76(2), 215-236.
- Defensoría del Pueblo (2014). *Informe No. 002-2014-DP/AMASPPI-PPI. “Análisis de la Política Pública sobre Reconocimiento y Titulación de las Comunidades Campesinas y Nativas”*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-N-002-2014-DP-AMASPPI-PPI.pdf>
- Esbach, M. et al. (2023). Amazonian Conservation across Archipelagos of Indigenous Territories.
- Forest Peoples Programme (2024, 16 de enero). *Presentan demanda de inconstitucionalidad contra la modificatoria de la Ley Forestal que promueve la deforestación y otorga derechos a mafias en el Perú*. <https://www.forestpeoples.org/es/presentan-demanda-de-inconstitucionalidad-modificatoria-ley-forestal-deforestacion-en-peru>
- Forest Peoples Programme (2022). “¿Paren este negociado del carbono de nuestros territorios y comiencen por reconocer nuestros derechos territoriales!” – Comunicado del pueblo Kichwa a la UICN, el Estado Peruano y los compradores de créditos de carbono del Parque Nacional Cordillera Azul. <https://www.forestpeoples.org/es/news-article/2022/Kichwa-peoples-statement-stop-carbon-dealing-our-territories>
- Forest Peoples Programme (2018). *El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas insta al Gobierno peruano a asegurar los derechos a las tierras de los Pueblos Indígenas y proteger a los defensores de los derechos humanos* <https://www.forestpeoples.org/es/un-human-rights-system/articulo-de-noticias/2018/el-comite-de-derechos-humanos-de-las-naciones>
- Garnett, S. T. et al. (2018). A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. *Nature Sustainability*, 1(7), 369-374.
- gobierno regional de San Martín (2024). *Formalizan demanda de inconstitucionalidad en contra de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna silvestre*. <https://www.gob.pe/institucion/regionsanmartin/noticias/899193-formalizan-demanda-de-inconstitucionalidad-en-contra-de-la-modificacion-de-la-ley-forestal-y-de-fauna-silvestre>
- Granados, A (2018). La expansión urbana como centro de tensión entre la normativa liberalizadora y la planificación urbana en Perú (1995-2019). *Revista Ciudades, Estado y Política*, 5(3), 37-55.
- IBC (2023, 15 de diciembre). *Pueblos indígenas continúan en la lucha por su derecho a la titulación de sus territorios*. <https://ibcperu.org/pueblos-indigenas-continuan-en-la-lucha-por-su-derecho-a-la-titulacion-de-sus-territorios/>
- Inoach, G (2021). *Entre la dependencia y la libertad. Siempre Awajún*. Fundación Nia Tero, Equidad y IWGIA. <https://www.iwgia.org/es/recursos/publicaciones/3969-entre-la-dependencia-y-la-libertad-siempre-awaj%C3%BAn.html>
- Instituto de Defensa Legal (7 de marzo de 2023). *Las Comunidades Secoyas exigirán en audiencia judicial su derecho a la propiedad integral de sus territorios ancestrales*. <https://>

- [www.idl.org.pe/las-comunidades-secoyas-exigiran-en-audiencia-judicial-su-derecho-a-la-propiedad-integral-de-sus-territorios-ancestrales-2/](http://www.idl.org.pe/las-comunidades-secoyas-exigiran-en-audiencia-judicial-su-derecho-a-la-propiedad-integral-de-sus-territorios-ancestrales-2/)
- Instituto de Defensa Legal (2022). *La venta más grande de carbono en la historia del Perú no es transparente y se hace a espaldas del pueblo Kichwa*. <https://www.idl.org.pe/la-venta-mas-grande-de-carbono-en-la-historia-del-peru-no-es-transparente-y-se-hace-a-espaldas-del-pueblo-kichwa/>
- Kraus, J et al., (2021). Transformation beyond conservation: how critical social science can contribute to a radical new agenda in biodiversity conservation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 49, 79-87.
- Langton, M. et al. (2014). Community-oriented protected areas for indigenous peoples and local communities. *Indigenous peoples, national parks, and protected areas: A new paradigm linking conservation, culture, and rights*, 84.
- Lee, E. (2016). Protected areas, country, and value: The nature–culture tyranny of the IUCN’s protected area guidelines for Indigenous Australians. *Antipode*, 48(2), 355-374.
- Lloyd, D. (2017). Book review: Indigeneity: Before and Beyond the Law. *Law, Culture, and the Humanities*, 13(3).
- Lunstrum, E., & Ybarra, M. (2018). Deploying difference: 51Security threat narratives and state displacement from protected areas. In *Land Rights, Biodiversity Conservation and Justice* (pp. 50-70). Routledge.
- Mascia, M. B. et al. (2014). Protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADDD) in Africa, Asia, and Latin America and the Caribbean, 1900–2010. *Biological conservation*, 169, 355-361.
- Massé, F., & Lunstrum, E. (2016). Accumulation by securitization: Commercial poaching, neoliberal conservation, and the creation of new wildlife frontiers. *Geoforum*, 69, 227-237.
- Mendoza Razuri, Ana (2021). *Derecho a vivir aislados: implicancias del principio de no contacto de los Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial en el Perú desde el derecho internacional de los derechos humanos*. DAR: Lima.
- Merino, R. (2023). *Informe Legal de Sustento de la Personería Jurídica de los Gobiernos Indígenas Autónomos bajo el Principio de Autodeterminación*. [https://nacionwampis.com/wp-content/uploads/2023/06/Informe\\_Legal\\_GTANW\\_Autodeterminacion.pdf](https://nacionwampis.com/wp-content/uploads/2023/06/Informe_Legal_GTANW_Autodeterminacion.pdf)
- Merino, R. (2022). Conflicting Sovereignities: Global Conservation, Protected Areas, and Indigenous Nations in the Peruvian Amazon. *Global Environmental Politics*, 22(2), 95-116.
- Merino R. & Gustafsson (2021), Localizing the indigenous environmental steward norm: The making of conservation and territorial rights in Peru, *Environ Science & Policy*, 124, 627-634,
- Mistry, J., & Berardi, A. (2016). Bridging indigenous and scientific knowledge. *Science*, 352(6291), 1274-1275.

- Moorcroft, H. (2016). Paradigms, paradoxes, and a propitious niche: conservation and Indigenous social justice policy in Australia. *Local Environment*, 21(5), 591-614.
- Monterroso, I. et al. (2019). Commons, indigenous rights, and governance. In *Routledge Handbook of the Study of the Commons* (pp. 376-391). Routledge.
- Napolitano, D. A., & Ryan, A. S. (2007). The dilemma of contact: voluntary isolation and the impacts of gas exploitation on health and rights in the Kugapakori Nahua Reserve, Peruvian Amazon. *Environmental Research Letters*, 2(4), 045005.
- Ojo Público (2022). Loreto otorgó 47 concesiones forestales en zonas del Yavarí de pueblos en aislamiento: <https://ojo-publico.com/3538/concesiones-forestales-amenazan-indigenas-en-aislamiento-del-yavari>
- Orihuela, J. C. (2020). Embedded Countermovements: The Forging of Protected Areas and Native Communities in the Peruvian Amazon. *New Political Economy*, 25(1), 140–155.
- Ortiz-Prado, E (2021). COVID-19 outbreaks among isolated Amazonian indigenous people, Ecuador. *Bulletin of the World Health Organization*, 99(7), 478.
- Quispe, C (2022). ¿Otra vez a lo mismo?: Confluencia entre discursos anti derechos y las crecientes presiones sobre territorios de pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial. DAR. [https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2022/11/articulo\\_CarlosQuispe\\_PIACI..pdf](https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2022/11/articulo_CarlosQuispe_PIACI..pdf)
- ONU (2019). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, Victoria Tauli-Corpuz
- IWGIA (2018, 25 de junio). *The Wampis Nation - the first indigenous autonomous government in Peru*. <https://www.iwgia.org/en/peru/3265-wampis-nation-peru.html>.
- Pérez, W., & Delgado, D. (2019). Autonomías indígenas en la Amazonía peruana. La experiencia del pueblo wampis. *Debates en Sociología*, (49), 121-138.
- Pero Equidad. (2021, 1 de octubre). Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030. ¿En ruta hacia a dónde? <https://equidad.pe/politica-nacional-de-pueblos-indigenas-u-originarios-al-2030-en-ruta-hacia-a-donde/>
- PNUMA (s.f.). *Introducción al MDL. Mecanismo de Desarrollo Limpio*. [https://www.unclean.org/wp-content/uploads/library/unep61\\_spn\\_0.pdf](https://www.unclean.org/wp-content/uploads/library/unep61_spn_0.pdf)
- PNUD (2023, 13 de julio). *El derecho a ser reconocidos*. <https://www.undp.org/es/peru/blog/el-derecho-ser-reconocidos>
- Pugh, J. (2013). Speaking without voice: participatory planning, acknowledgment, and latent subjectivity in Barbados. *Annals of the Association of American Geographers*, 103(5), 1266-1281.
- Relatora Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (2019). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, presentado en el Septuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General, en julio del 2019.

- Roldán, R. (2004) *Models for Recognizing Indigenous Land Rights in Latin America. Biodiversity series*. The World Bank Environment Department.
- Ruiz, J (2022). La “cesión de uso” como mecanismos de despojo territorial de las comunidades nativas en el Perú. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 130, p.119-138.
- SERNANP (2024). *Listado oficial de las Áreas Naturales Protegidas*. <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/informes-publicaciones/2560580-listado-oficial-de-las-areas-naturales-protegidas>
- Satterthwaite, M., & Hurwitz, D. (2005). The Right of Indigenous Peoples to Meaningful Consent in Extractive Industry Projects. *Ariz. J. Int’l & Comp. L.*, 22, 1.
- Shepard, Glenn H. Jr. (2016). “Ceci N’est Pas un Contacte: the Fetishization of Isolated Indigenous People Along the Peru-Brazil Border”, *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*. Vol. 14: Iss. 1, art.cle 8, 135-137.
- SPDA (2024). *Organizaciones indígenas rechazan modificación de Ley Forestal aprobada en el Congreso*. <https://www.actualidadambiental.pe/organizaciones-indigenas-rechazan-modificacion-de-ley-forestal-aprobada-en-el-congreso/>
- Stamatopoulou, E. (1994). Indigenous peoples and the United Nations: Human rights as a developing dynamic. *Hum. Rts. Q.*, 16, 58.
- Soberón, D. (2023). *El régimen de conservación y la defensa de los derechos de los pueblos: El caso de la participación en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)* (Vol. 25). Palestra Editores.
- Soria Dall’Orso, C. A. M. (2018). La política pública de no contacto de los Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial. *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*, 16(1), 21-41.
- SUNARP (2014). *Guía General para la inscripción de actos y derechos de las Comunidades Nativas*. <https://www.sunarp.gob.pe/PDFs/Castellano.pdf>
- Schuster, R., Germain, R. R., Bennett, J. R., Reo, N. J., & Arcese, P. (2019). Vertebrate biodiversity on indigenous-managed lands in Australia, Brazil, and Canada equals that in protected areas. *Environmental Science & Policy*, 101, 1-6.
- SINANPE (2024, 18 de enero). *Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Perú*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1902693/4340-listado-oficial-anp-18-01-2024.pdf>
- Surrallés, A. (2022). El territorio integral indígena como objetivo político.
- Surrallés, A., & Hierro, P. G. (Eds.). (2004). *Tierra adentro: Territorio indígena y percepción del entorno* (No. 39). IWGIA.
- Swepston, L., & Plant, R. (1985). International standards and the protection of the land rights of indigenous and tribal populations. *Int’l Lab. Rev.*, 124, 91.
- Shepard Jr, G. & Torres, L (2021). Políticas Públicas e indígenas en aislamiento en Perú y Brasil: entre la asimilación y la autonomía. *Revista de antropología*, (8), 61-83.

- Tran, T. C. et al., (2020). A review of successes, challenges, and lessons from Indigenous protected and conserved areas. *Biological Conservation*, 241, 108271.
- Van Dam, C. (2011). Indigenous territories and REDD in Latin America: opportunity or threat? *Forests*, 2(1), 394-414. Vaz 2022
- Vaz, A. (2011). *Isolados no Brasil: política de estado: da tutela para a política de direitos--uma questão resolvida?* IWGIA, Grupo Internacional de Trabalho sobre Assuntos Indígenas.
- Vincent, G., M. Hocking, and J. Ervin. 2004. Assessing the Management of Protected Areas: The Work of the World Parks Congress Before and After DURBAN. *Journal of International Wildlife Law and Policy* 7 (1-2): 31-42
- Walker, R. S., & Hill, K. R. (2015). Protecting isolated tribes. *Science*, 348(6239), 1061-1061.
- Watson, A. & Davidsen, C. (2022). Conservation and Indigenous resistance: Protected Areas and extractive agendas in the Peruvian Amazon. *Debates en sociología*, (54), 77-113.

