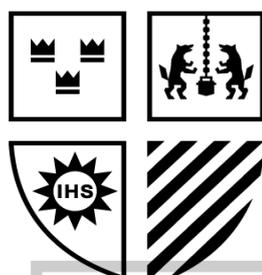


UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



UARM

Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya

LA SUPERPOSICIÓN DE DERECHOS A FAVOR DE TERCEROS EN RESERVAS DE PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y DE CONTACTO INICIAL (PIACI): APROXIMACIÓN JURÍDICA CENTRADA EN LA RESERVA TERRITORIAL MADRE DE DIOS

Tesis para optar el Título Profesional de Abogado

Presenta el Bachiller en Derecho:

LEDVIR PÁVEL LABÁN MARTÍNEZ

Presidente: Eduardo Ernesto Vega Luna

Asesora: Marilyn Aróstegui León

Lector: Daniel Sánchez Velásquez

Lima – Perú

Febrero 2023



UARM

Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya

Reglamento General de Grados y Títulos de Pregrado y Posgrado
Anexo N.º 3
Aprobado por Resolución Rectoral N° 194-2022-UARM-R

INFORME DE ORIGINALIDAD

Sres.

CONSEJEROS

Pte.

De mi consideración:

Por la presente me dirijo a Ustedes para saludarlos e informar al Consejo Universitario sobre el producto académico elaborado por LABAN MARTINEZ Ledvir Pavel, quien solicita la obtención de su grado título profesional a través de la sustentación de un producto académico.

El producto académico elaborado tiene como título "La superposición de derechos a favor de terceros en reservas de pueblos indígenas en situación de aislamiento y de contacto inicial (PIACI): Aproximación jurídica centrada en la reserva indígena Madre de Dios"

Por tanto, en mi condición de Asesor designado por la Comisión de Grados y Títulos, declaro que el producto académico de LABAN MARTINEZ Ledvir Pavel ha sido examinado con el programa antiplagio Turnitin para identificar su nivel de coincidencias.

El resultado que arroja el programa es de 13% de similitud, el cual permite concluir que el trabajo no infringe las normas de la probidad académica. Asimismo, se valida que se cumplió con el correcto citado establecido en el Sistema APA para la redacción del producto académico mencionado.

Sin otro particular, quedo de ustedes.

Firmado en Lima, el 20 de febrero de 2023.

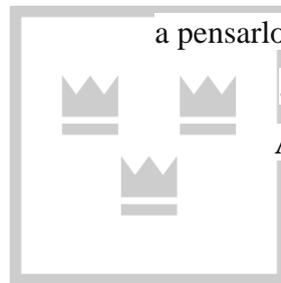
Atentamente,

MARILYN AROSTEGUI LEON

*Conforme a lo establecido en el documento de identidad

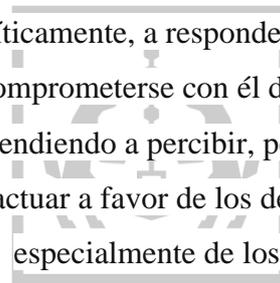
EPÍGRAFE

“A lo largo de su formación (...) dejen entrar en sus vidas la realidad perturbadora de este mundo, de tal manera que aprendan a sentirlo,



a pensarlo críticamente, a responder a sus sufrimientos y a comprometerse con él de forma constructiva.

Aprendiendo a percibir, pensar, juzgar, elegir y actuar a favor de los derechos de los demás, especialmente de los más desaventajados”



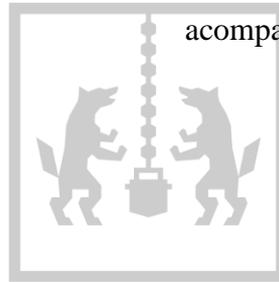
Peter Hans Kolvenbach S. J.



DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mis padres, mis hermanos
y cuantos pasaron por mi vida haciendo el bien y

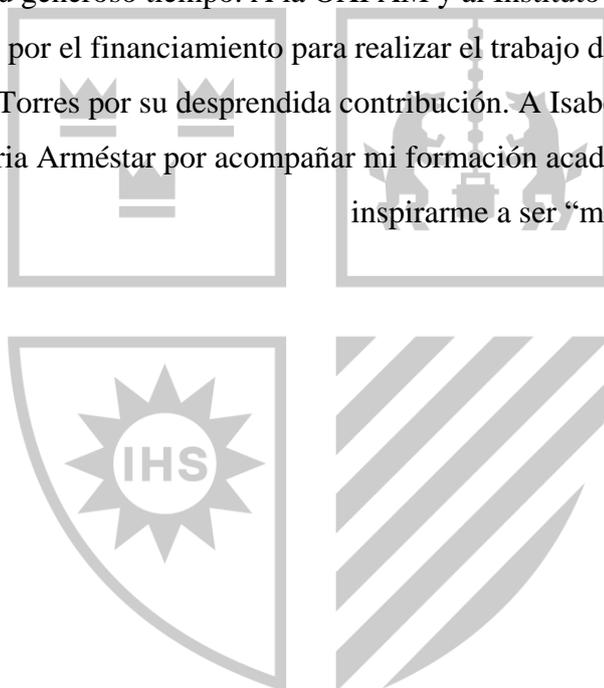
acompañando mi formación.



AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por permitirme soñar a diario que un mundo más justo y humano es posible. A mi asesora Marilyn Aróstegui por su paciencia y apoyo constante, a los entrevistados por su generoso tiempo. A la OXFAM y al Instituto de Ética y Desarrollo (IED) de la UARM por el financiamiento para realizar el trabajo de campo en Madre de Dios. A Valeria Torres por su desprendida contribución. A Isabel Berganza, Eduardo Vega y Gloria Arméstar por acompañar mi formación académica y profesional e inspirarme a ser “más para servir mejor”.

AMDG



RESUMEN

El presente trabajo de investigación, titulado “*La superposición de derechos a favor de terceros en Reservas de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y de Contacto Inicial (Piaci): Aproximación Jurídica Centrada en la Reserva Territorial Madre de Dios*”, analiza la problemática vigente de superposición de derechos en áreas territoriales que tienen como propósito central salvaguardar la vida, la salud y la integridad de los Piaci en el Perú.

Por lo tanto, con el objetivo de determinar la existencia de una problemática jurídica, se ha investigado el proceso de categorización y la solicitud de ampliación de la Reserva Territorial Madre de Dios (RTMDD). Desde 2006, con la aprobación y publicación de la Ley N.º 28736 o Ley Piaci, se exige que las Reservas Territoriales creadas antes de la promulgación de dicha ley pasen por un proceso de recategorización y de estudios previos y adicionales, según corresponda.

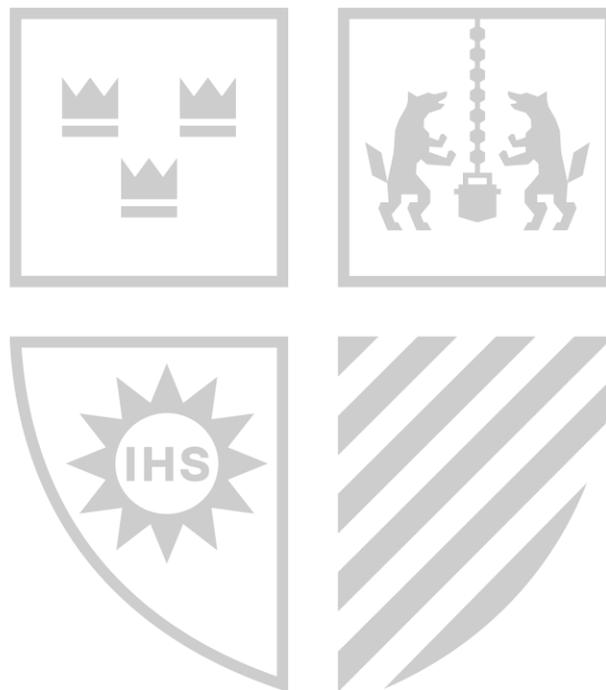
Si bien el reconocimiento de espacios territoriales a favor de las poblaciones indígenas en nuestro país es importante para proteger jurídicamente el derecho a la propiedad colectiva y otros derechos conexos, ello no ha impedido que el Estado otorgue títulos habilitantes a favor de empresas forestales para actividades extractivas, bajo la justificación de “necesidad pública”, en territorios que se encuentran en proceso de recategorización o tienen, como es el caso, una solicitud de ampliación territorial.

A propósito de esta situación, se han analizado las herramientas vigentes, la normativa y la jurisprudencia proveniente del sistema universal y regional de protección de derechos humanos. De igual manera, la normativa nacional que se desprende del sistema jurídico peruano y que reconoce a los Piaci como sujetos de derecho. Además, se han realizado entrevistas a instituciones del Estado, organizaciones indígenas, comunidades nativas de la zona y especialistas involucrados en la problemática.

Finalmente, las conclusiones a las que hemos llegado son fruto del análisis jurídico de todo lo antes mencionado y se espera que este trabajo investigación sirva como

un referente para que el Estado y contribuya a que se adopte medidas urgentes que permitan llegar a un consenso sobre esta problemática y se priorice la vida humana, la dignidad y la autodeterminación de los pueblos indígenas de nuestro país.

Palabras clave: pueblos indígenas, superposición de derechos, autodeterminación



ABSTRACT

This dissertation, entitled “The Overlapping of Rights in Favor of Third Parties in Reserves of Indigenous Peoples in Isolation and Initial Contact (PIACI): A Legal Approach Focused on the Madre de Dios Territorial Reserve”, analyzes the problem of overlapping rights in territorial areas aimed at preserving the life, health and integrity of the Piaci in Peru.

In order to identify any potential legal problems, the process of categorizing and requesting the expansion of the Madre de Dios Territorial Reserve (RTMDD) has been examined. Since 2006, after the passing and publishing of Law No. 28736 or PIACI Law, the Territorial Reserves created prior to the enactment of said law are required to undergo a process of recategorization as well as preliminary and additional studies, as appropriate.

Although the recognition of territorial areas in favor of indigenous populations in Peru is crucial for the legal protection of the right to collective property as well as any other associated rights, this has not prevented the State from granting logging licenses to forestry companies, claiming that it is a matter of “public need”, thereby affecting territories that are in the process of recategorization or, as in this case, have requested an area extension.

With regard to this situation, we have analyzed the existing tools, regulations and case law from the Universal and Regional Human Rights Protection System, as well as the national regulations that derive from the Peruvian legal system and recognize the PIACI as subjects of law. In addition, interviews have been conducted with governmental institutions, indigenous organizations, native communities in the area and specialists involved in the problem.

Finally, the conclusions reached are the result of the legal analysis of all the above mentioned and this dissertation is expected to be a reference for the State to adopt urgent measures in order to reach a consensus on this problem and to prioritize the human life, dignity and self-determination of the indigenous peoples of Peru.

Keywords: indigenous peoples, overlapping rights, self-determination

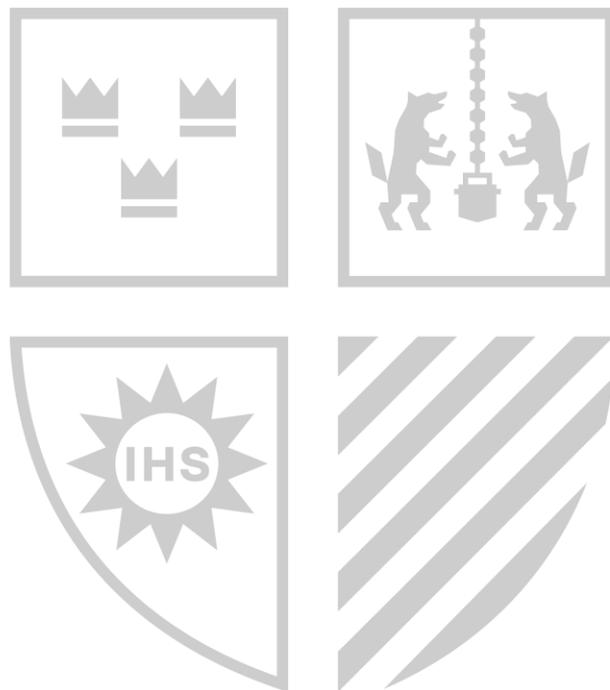
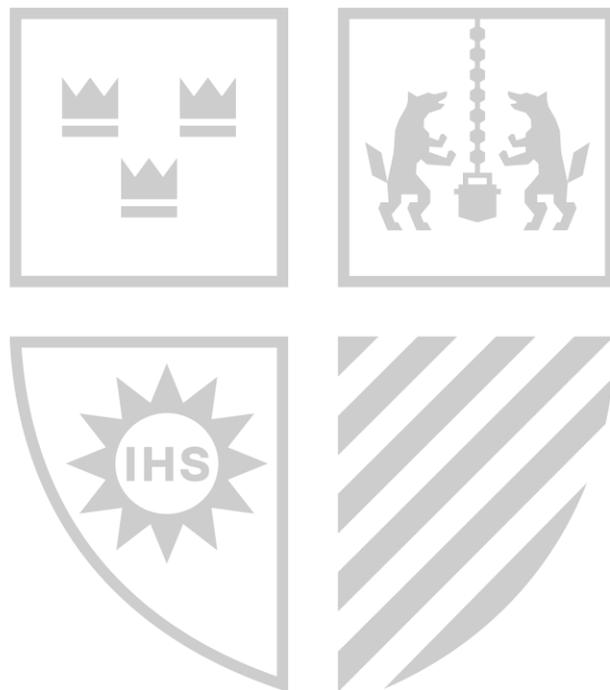


TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	18
CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO	21
1.1. Justificación.....	21
1.2. Objetivo de la investigación.....	27
1.3. Pregunta de investigación	27
1.4. Hipótesis.....	28
1.5. Metodología	29
1.6. Limitaciones de la investigación.....	29
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	31
2.1. Los pueblos indígenas u originarios en el Perú.....	32
2.1.1. Criterios para la identificación de los pueblos indígenas u originarios.....	38
2.1.2. Los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en contacto inicial (Piaci)	41
2.1.3. La necesidad de proteger la vida, la integridad y la subsistencia de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.....	46
2.2. Reconocimiento de los Pueblos Indígenas en Condición de Aislamiento o Contacto Inicial en el ordenamiento jurídico internacional y nacional	48
2.2.1. Reconocimiento en el marco jurídico internacional.....	48
2.2.1.1. Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos	48
2.2.1.1. Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos.....	60
2.3. El principio de autodeterminación y de no contacto: relevancia para los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial	72
2.3.1. Principio de autodeterminación.....	72
2.3.2. Principio de no contacto	75
2.4. Reconocimiento en el marco jurídico nacional.....	80

CAPÍTULO III: PROTECCIÓN A LOS PIACI A TRAVÉS DE LA CREACIÓN DE RESERVAS TERRITORIALES	93
3.1. Alcances sobre las Reservas Territoriales y Reservas Indígenas.....	93
3.2. Procedimiento legal para la categorización de una reserva indígena.....	105
3.3. Reservas Indígenas y Territoriales reconocidas en el Perú	112
CAPÍTULO IV: LA SUPERPOSICIÓN DE DERECHOS: UNA REALIDAD JURÍDICA PROCLIVE A GENERAR VULNERACIÓN DE DERECHOS.....	120
4.1. Conceptos fundamentales.....	120
4.1.1. Aproximaciones jurídicas sobre la superposición de derechos en otras ramas del Derecho.....	120
4.1.2. Superposiciones vinculadas al territorio.....	123
4.2. La superposición de derechos en el derecho comparado: Colombia, Perú y otras sentencias emblemáticas y procesos legales abiertos en defensa de PIACI	132
4.2.1. Colombia: Sentencia T-766/15 de la Corte Constitucional colombiana	132
4.2.2. Perú: Sentencia N.º 03343-2007-PA/TC-Caso Cordillera Escalera.....	133
4.2.3. Perú: Proceso de amparo presentado por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS), contra la ampliación de la exploración del lote 88, en defensa de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de la Reserva Kugapakori Nahua Nanti.....	135
4.2.4. Perú: Caso de la Empresa Canales Tahuamanu S.A.C. y la Reserva Madre de Dios, caso seguido por FENAMAD. Expediente 00136-2020-0-2701-JR-CI-01.	138
4.3. La superposición de derechos en la Corte IDH.....	139
CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN JURÍDICA EN MATERIA DE SUPERPOSICIÓN DE DERECHOS EN LA RESERVA TERRITORIAL MADRE DE DIOS	144
5.1. Presencia de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial en la Reserva Territorial Madre de Dios	144
5.2. Problemática de superposición de derechos en la Reserva Territorial Madre de Dios a raíz del pedido de ampliación territorial.....	156
5.3. Análisis jurídico	167
5.4. Soluciones que proponen los actores de la sociedad civil y el Estado entrevistados para garantizar los derechos de los Piaci.....	181
CONCLUSIONES	195
RECOMENDACIONES.....	199

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 201
ANEXOS 213



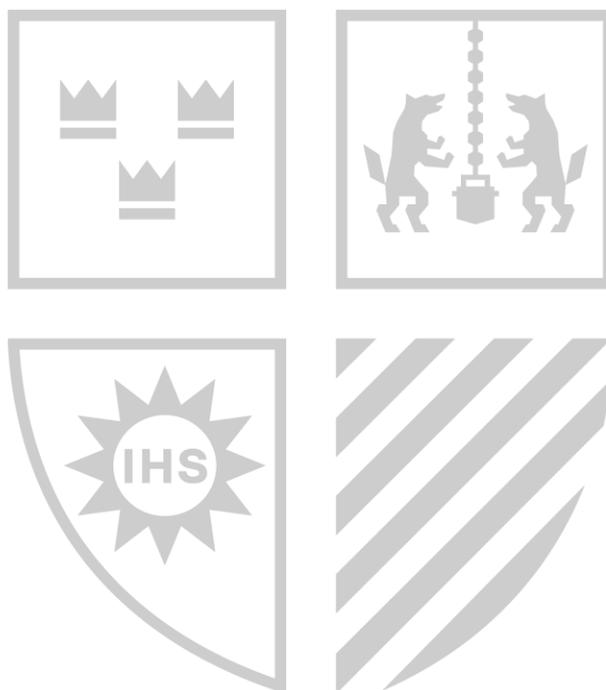
ÍNDICE DE TABLAS

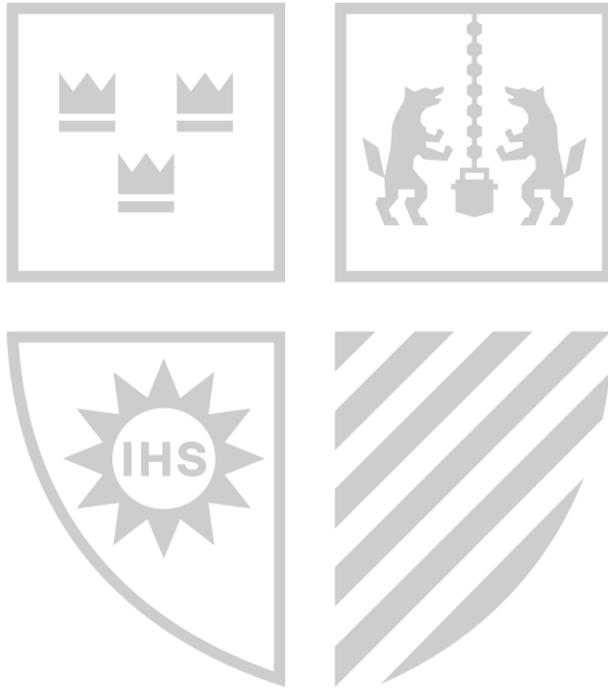
Cuadro 1: Listado de lenguas indígenas u originarias	35
Cuadro 2: Criterios de identificación de pueblos indígenas y originarios	40
Cuadro 3: Vulnerabilidades y amenazas a los Piaci en el Perú	47
Cuadro 4: Los principales instrumentos internacionales en el Sistema Universal de protección de derechos humanos y los pueblos indígenas.....	49
Cuadro 5: Los principales instrumentos internacionales en el Sistema Interamericano.	60
Cuadro 6: Percepción en torno a la idoneidad del Sistema Internacional de protección de Derechos Humanos.....	78
Cuadro 7: Marco jurídico nacional en materia de Pueblos Indígenas en Condición de Aislamiento o en Contacto Inicial	81
Cuadro 8: Conceptos importantes en materia de Pueblos Indígenas en Aislamiento o en Contacto Inicial.....	85
Cuadro 9: Principios de libre determinación y de intangibilidad de las reservas.....	86
Cuadro 10: Obligaciones del Estado desprendidas de la Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial	86
Cuadro 11: Mecanismos para concretar el Régimen Especial Transectorial según el Decreto Supremo N.º 008-2016-MC	89
Cuadro 12: Artículos relevantes en materia de Pueblos Indígenas en Condición de Aislamiento o en Contacto Inicial, en Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo N.º 038-2001-AG.....	90
Cuadro 13: Reglamentos adicionales en materia de gestión forestal y de fauna Silvestre	92
Cuadro 14: Reservas Territoriales y Reservas Indígenas según la BDPI del MINCUL	95
Cuadro 15: Percepción del rol del Ministerio de Cultura como ente rector	109

Cuadro 16: Reservas Territoriales y Reservas Indígenas según la BDPI del MINCUL	112
Cuadro 17: Principales amenazas y actividades ilícitas en la Reserva Territorial Madre de Dios	115
Cuadro 18: Percepción en los avances o propuestas (políticas públicas) desde el Estado para evitar que dicha superposición siga poniendo en peligro la vida, salud y supervivencia de estos pueblos	117
Cuadro 19: Áreas Naturales Protegidas y Concesión para Conservación con presencia de Pueblos Indígenas en Condición de Aislamiento o Contacto Inicial (Piaci)	127
Cuadro 20: Áreas Naturales Protegidas por el Estado ubicadas en Madre de Dios	146
Cuadro 21: Principales características del pueblo Mashco Piro que habitan en la Reserva Territorial Madre de Dios	151
Cuadro 22: Opiniones en torno a las principales demandas de los Pueblos Indígenas en Condición de Aislamiento y Contacto Inicial (Piaci) en la Reserva Territorial Madre de Dios	153
Cuadro 23: Títulos habilitantes vigentes en la ampliación de la Reserva Territorial Madre de Dios: Concesiones forestales	161
Cuadro 24: Títulos habilitantes vigentes en la ampliación de la Reserva Territorial Madre de Dios: Concesiones mineras	161
Cuadro 25: Opiniones en torno al mapeado cuáles son los títulos habilitantes superpuestos en la Reserva Territorial Madre de Dios	162
Cuadro 26: Propuesta de los actores presentadas ante la Comisión Multisectorial durante el 2017-2018	165
Cuadro 27: Opiniones en torno a la modificatoria del artículo 5 inciso c de la Ley Piaci para asegurar el respeto irrestricto al derecho a la vida frente a toda actividad económica que es susceptible de generar un impacto negativo en estos pueblos	168
Cuadro 28: Opiniones en torno al concepto de “buen vivir” como fundamento para la consolidación de mejorar en el tratamiento de la política pública Piaci	176
Cuadro 29: Opiniones y eventuales soluciones o recomendaciones planteadas por los entrevistados en torno a la problemática de superposición	185

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Solicitud de ampliación para el proceso de adecuación territorial RTMDD ..	26
Figura 2: Pueblos Indígenas en nuestro país.....	38
Figura 3: Procedimiento para categorización de reservas indígenas	106
Figura 4: Reserva Territorial Madre de Dios.....	114
Figura 5: Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en la Amazonía ..	128





INTRODUCCIÓN

Los pueblos indígenas en el mundo, en el Perú y en la región Amazónica han sido reconocidos por los distintos sistemas jurídicos. Para el reconocimiento progresivo en la normativa interna del país ha sido central el rol que cumple el Sistema Universal y los Sistemas Regionales de Protección de Derechos Humanos que los dotan de herramientas y altos estándares. Asimismo, el trabajo de las organizaciones indígenas ha sido importante para transmitir demandas al Estado y solicitar el reconocimiento de derechos vinculados a la titularidad colectiva de la tierra, los derechos culturales, el derecho a la consulta previa, etc.

Las presiones sobre los territorios son una de las problemáticas comunes que deben enfrentar estos pueblos; en ocasiones provienen de colonos que incursionan en los territorios indígenas para efectuar actividades ilegales de extracción de madera, minería ilegal, narcotráfico, etc. Sin embargo, también el Estado de manera sistemática otorga títulos habilitantes a empresas extractivas en territorios que han sido previamente reconocidos a favor de los pueblos indígenas y sobre los cuales no se puede realizar actividades económicas.

Muchos de estos problemas de superposición de derechos han sido justificados bajo los conceptos de “necesidad pública”, “interés nacional” y ello ha conducido a favorecer el interés económico de las empresas en detrimento de los derechos fundamentales de los que son titulares: los pueblos indígenas como sujetos colectivos e individuales de derechos.

Esta problemática es analizada en la presente investigación, destinada a determinar y analizar si la superposición de derechos a favor de terceros en reservas de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y de Contacto Inicial (Piaci) genera afectaciones a estos pueblos. Para corroborar ese objetivo se consideró hacer una aproximación jurídica centrada en la Reserva Territorial Madre de Dios que, a partir del

2006, con la promulgación y publicación de la Ley N.º 28736, *Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial* (Ley Piaci), se exige que las reservas existentes transiten por un proceso de adecuación. En otros términos, pasen de ser reservas territoriales a reservas indígenas.

Esto conllevó a que, en el caso de la Reserva Territorial Madre de Dios (RTMDD), se produzcan nuevos estudios que dieron como resultado la necesidad de ampliar el territorio, porque se comprobó que los Piaci de esta reserva excedían los espacios inicialmente creados para su protección y que fueron reconocidos cuando se creó la RTMDD en 2002.

A propósito de esta situación, ocurrían encuentros esporádicos con trabajadores de madereras, con otros pueblos nativos contiguos a la zona y se tienen pruebas de que varios de estos encuentros han sido violentos y han conducido a la muerte de personas en estas zonas. Por lo tanto, en la sesión 11º de la Comisión Multisectorial, en 2016, se aprobó el Estudio Adicional de Categorización (EAC) con la finalidad de aceptar la solicitud de ampliación territorial y se proceda a la aprobación del decreto supremo que crea la Reserva Indígena Madre de Dios.

Sin embargo, esta aprobación se proveyó con la condición de que se conforme un Grupo de Trabajo en el que intervienen los diversos sectores para dar una respuesta consensuada a las empresas forestales a las que se les ha otorgado títulos habilitantes, previamente a la solicitud de ampliación, espacio que actualmente sigue un proceso de recategorización con pedido de ampliación. Hasta la fecha, el Grupo de Trabajo no concretó la finalidad para la cual fue creado y se tramitaron ante la comisión propuestas independientes de acuerdo con el interés concreto de cada grupo sectorial o sector.

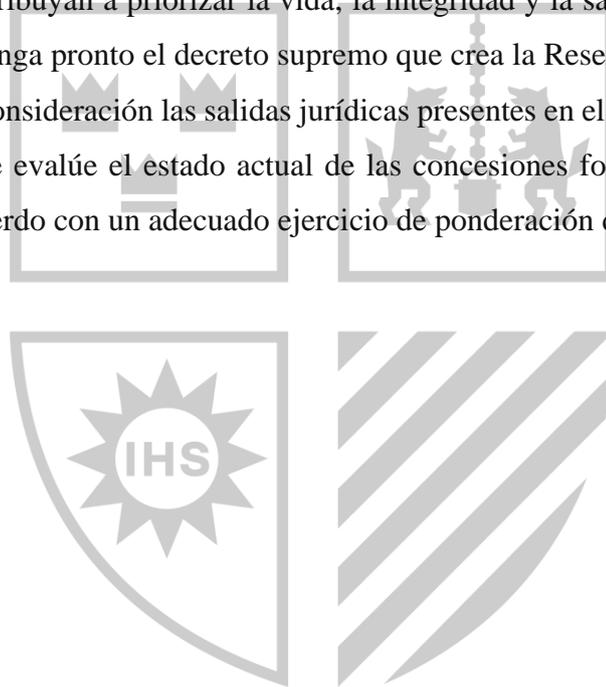
Por lo tanto, con el objetivo de analizar esta problemática, se ha efectuado una revisión exhaustiva de las herramientas jurídicas internacionales vigentes, la jurisprudencia internacional y los principios que protegen los derechos fundamentales de los Piaci. De esta manera, hemos visto necesario detenernos en el principio de autodeterminación y de no contacto como dos pilares centrales en la reivindicación y respeto de los derechos de estas poblaciones aisladas.

Además, se ha revisado la normativa nacional, los planes, los protocolos de atención prioritaria, los informes sectoriales y las fuentes primarias y secundarias que trazan una línea de protección integral a los Piaci de nuestro país. Así también, nos hemos

detenido en la Ley Piaci y su reglamento para analizar la problemática de superposición de derechos en la RTMDD y proponer posibles soluciones a la misma.

Finalmente, esta investigación incorpora, a través de entrevistas, las opiniones de las instituciones del Estado, organizaciones indígenas y especialistas en la materia que intervienen directa o indirectamente en esta problemática. Estas opiniones han sido analizadas desde un enfoque de derechos humanos e incorporadas en distintos capítulos de nuestra investigación y son centrales para contrastar la información recogida, ampliar y actualizar el panorama e indagar las recomendaciones y las salidas jurídicas que cada uno tiene frente a la problemática.

En ese sentido, se espera que las conclusiones y las recomendaciones a las que hemos llegado contribuyan a priorizar la vida, la integridad y la salud de los Piaci de la RTMDD y se disponga pronto el decreto supremo que crea la Reserva Indígena Madre de Dios, teniendo en consideración las salidas jurídicas presentes en el Estudio Adicional de Categorización y se evalúe el estado actual de las concesiones forestales existentes en este espacio de acuerdo con un adecuado ejercicio de ponderación de derechos.



CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO

1.1. Justificación

A fin de salvaguardar la vida y subsistencia de los pueblos indígenas en condición de aislamiento o contacto inicial (Piaci), se crearon las reservas territoriales o las actuales reservas indígenas que son territorios delimitados por el Estado en favor de estos pueblos para protegerlos ante una eventual vulneración de sus territorios, su vida, su salud, su subsistencia y su preservación.

En el Perú, en los últimos 30 años, se unieron esfuerzos por tratar de generar espacios territoriales a favor de los Piaci. Estos procesos fueron principalmente impulsados por organizaciones indígenas que, para garantizar las condiciones de vida de estos pueblos, solicitaron la creación de reservas territoriales amparados por la *Ley General de Comunidades Nativas*.

Entre 1990 y 2021, se crearon siete espacios territoriales para la salvaguarda de los Piaci; sin embargo, con la Ley N.º 28736, *Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (Ley Piaci)*, el objetivo era adecuar las reservas territoriales a reservas indígenas. Dicho proceso de adecuación sufre dilaciones, por ejemplo: el caso de la Reserva Madre de Dios que, desde el 2016, espera que se emita el decreto supremo que apruebe la adecuación territorial con ampliación desprendida del Estudio Adicional de Categorización (EAC) y todos los estudios técnicos correspondientes. En otros términos, pasar de la categoría de reserva territorial a reserva indígena.

En ese sentido, cabe preguntarnos ¿qué es un proceso de adecuación en términos de reservas? El proceso de adecuación consiste en que se generen estudios preliminares y estudios de categorización. Los estudios preliminares abarcan la evaluación de contenidos antropológicos, jurídicos, incluido un informe de salud que desemboca en un Decreto Supremo de reconocimiento de Piaci.

En cuanto al proceso de categorización, este ha tenido diversos niveles de avance. Más adelante detallaremos las reservas indígenas (RI) y las reservas territoriales (RT) que han sido creadas y en las que ya se han efectuado procesos de categorización. Recientemente, después de casi dos décadas, el Estado aprobó mediante Decreto Supremo la creación de la Reserva Indígena Yaraví-Tapiche, la primera creada en la región Loreto.

El caso de esta reserva indígena evidencia lo problemático y la dilación de los procesos de creación de estas, pues dicha solicitud fue presentada en el 2004. No obstante, la presente investigación se centrará en la Reserva Territorial Madre de Dios, categorizada como tal antes de la creación de la Ley Piaci y que sigue en proceso de ampliación territorial.

En el 2002, el Estado peruano emitió la Resolución Ministerial 0427-2002-AGN, con el fin de crear la Reserva Territorial Madre de Dios (RTMDD). Esta establece un área delimitada para la protección de estos pueblos. Particularmente, el artículo 2 de esta resolución establece lo siguiente:

Artículo 2º.- La reserva territorial se establece con el propósito de preservar el derecho de los grupos nativos en aislamiento voluntario ubicados en las áreas descritas, que son tierras que ocupan de modo tradicional para el aprovechamiento de los recursos naturales existentes en dicha área.

La declaración de la Reserva Territorial Madre de Dios (RTMDD) está regulada bajo los alcances de la *Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva*, Decreto Ley N.º 22175 de 1978. Asimismo, también está amparada bajo los lineamientos de la *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*, Ley N.º 29763, la cual en su Quinta Disposición Complementaria Final 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. (Ley N.º 29763, Quinta Disposición Complementaria Final)

Esta disposición contempla la importancia de la no otorgación de títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre durante el proceso, a razón de preservar la vida de los sujetos que habitan estos territorios y se encuentran en una condición de peligrosa vulnerabilidad frente a lo que supone un contacto con agentes externos. El hacer permisible la otorgación de títulos habilitantes resultaría violatorio al Principio de Intangibilidad Territorial y al Principio de No Contacto.

Antes de continuar, es importante definir qué es un título habilitante. Según el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), en

el Glosario de Términos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N.º 078-2016-OSINFOR, un título habilitante es un:

Acto administrativo otorgado por la Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre, que permite a las personas naturales o jurídicas el acceso a través de planes de manejo, para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas forestales y de otros ecosistemas de vegetación silvestre. (Glosario de Términos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N.º 078-2016-OSINFOR)

Sin embargo, en el 2006 se promulgó la Ley Piaci, que busca su protección e incorpora la figura jurídica de reserva indígena para tal finalidad. Asimismo, su reglamento se aprobó a través del Decreto Supremo N.º 008-2007, Reglamento de la Ley N.º 28736. Como bien lo establece el artículo 1 de la Ley Piaci: “Esta ley busca establecer un Régimen Especial Transectorial de protección de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana, que se encuentren en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial”.

Al igual que las normas previamente mencionadas, la Ley Piaci y su reglamento consagran el concepto de intangibilidad territorial como mecanismo protector del territorio asociado a la autonomía territorial, la prohibición de irrupción y no contacto. No obstante, el artículo 5 de la Ley Piaci relativiza la intangibilidad. Dicho artículo consagra que:

Artículo 5.- Carácter intangible de las reservas 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 con ley.**

(subrayado agregado)

Si bien esta disposición reconoce en el inciso c) la intangibilidad territorial de la que gozan las reservas indígenas como derecho, también se establece la posibilidad de realizar otras actividades bajo el amparo de la “necesidad pública”. En consecuencia, se deja abierta la posibilidad para la otorgación de títulos habilitantes o la realización de actividades de cualquier otra índole justificadas en el concepto de “necesidad pública” para el Estado. En suma, se compromete gravemente los procesos futuros de creación de reservas indígenas, como también a las reservas territoriales ya creadas o que se encuentran en proceso de adecuación.

Continuando con el caso de la Reserva Madre de Dios, en el 2014 se aprobó mediante Decreto Supremo N.º 001-2014-MC, como parte del proceso de adecuación a Reserva Indígena, la incorporación del pueblo indígena Mashco Piro dentro de la reserva. Por tanto, se reconocía su existencia dentro de dicho territorio.

Adicionalmente, en el 2016, se consideró oportuno elaborar una propuesta de ampliación de la reserva de acuerdo con las evidencias de presencia de este pueblo fuera de los límites de la reserva territorial ya reconocida. Sin embargo, este proceso de adecuación se superpone a títulos habilitantes otorgados previamente, por lo que terceros que realizaban actividades forestales cuentan con derechos adquiridos sobre el área solicitada.

En el 2016 y bajo el marco de la Ley Piaci, se iniciaron los procedimientos para la adecuación de la Reserva Territorial Madre de Dios a una Reserva Indígena. Ese procedimiento se realiza a partir de un Estudio Adicional de Categorización (EAC) y se presenta ante la Comisión Multisectorial. Esta Comisión Multisectorial fue creada por la Ley Piaci, con el encargo de estudiar las adecuaciones y el reconocimiento. En la sesión N.º 11 de la Comisión Multisectorial Piaci del 2016, se decidió adecuar la RTMDD y, además, ampliar el territorio de esta reserva teniendo en cuenta que se superpone con más de 10 concesiones forestales. En consecuencia, se consideró oportuno crear un grupo de trabajo que atienda la problemática y busque una solución en un plazo determinado.

No obstante, hasta la fecha, no se ha podido concretar dicha adecuación debido a que no se ha encontrado un mecanismo de solución a la problemática y, por ende, queda pendiente el Decreto Supremo que asigna la categoría de reserva indígena.

Dicho grupo de trabajo tuvo dificultades para llegar a un acuerdo y elaboraron tres propuestas distintas. La primera, elaborada por el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), a través del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), el Gobierno Regional Madre de Dios (Goremad), la Municipalidad Provincial de Tambopata y la Municipalidad Provincial de Tahuamanu. La segunda, por el Ministerio de Cultura. Finalmente, la tercera, por las organizaciones indígenas. Estas tres propuestas serán profundizadas en su momento y presentadas a detalle para un análisis mayor y serán contrastadas con las opiniones de los actores entrevistados.

Por otro lado, el artículo 60 del Decreto Supremo N.º 21-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, establece que: “No se otorgan títulos forestales y de

fauna silvestre, en ningún caso, en reservas territoriales o en áreas en trámite para el establecimiento de reservas indígenas para pueblos indígenas en situación de aislamiento o en contacto inicial”. Ese artículo resuelve, por lo menos, en teoría, una salvaguarda necesaria frente al proceso de establecimiento de reservas indígenas, pero no responde jurídicamente qué tratamiento se les daría a los títulos otorgados previamente, lo que en el ámbito jurídico resulta problemático y es, también, objeto de la presente investigación.

Por todo lo expresado, se puede dilucidar que existe actualmente un conflicto jurídico en la Reserva Territorial Madre de Dios relacionado con la superposición de derechos, pues se favorece a los derechos adquiridos a partir de títulos habilitantes preexistentes a la categorización con ampliación, en detrimento de los derechos de los Piaci. Empero, también, es cierto que se ve afectada la predictibilidad de dichos títulos habilitantes y la seguridad jurídica de estos.

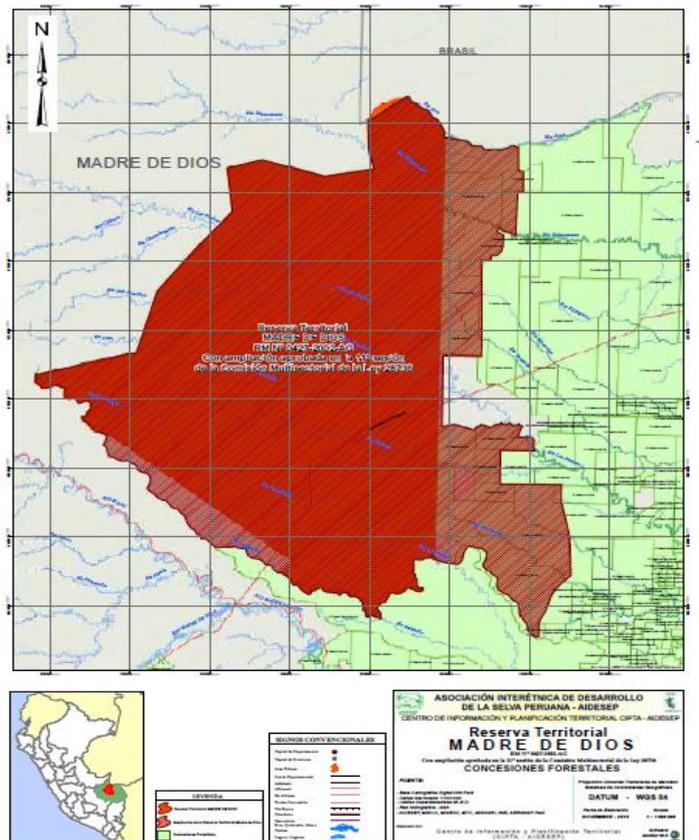
Por otra parte, lo que sí representa una certeza es la obligación del Estado a salvaguardar y tutelar los derechos de los sujetos ante eventuales vulneraciones como bien lo prevé parcialmente la Ley Piaci y los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos de estos pueblos.

En los últimos años, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (Fenamad) y la organización de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) presentaron propuestas de documentos técnicos al Estado con el fin de mitigar la conflictividad entre estas discursividades. De esta manera, Aidesep (2018) afirma que “las operaciones de extracción forestal no son compatibles con las reservas indígenas y/o territoriales e insistir en su promoción podría acarrear consecuencias negativas severas en los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento” (p. 41).

En la Figura 1 se presentan las dimensiones que actualmente tiene dicha Reserva, pero que, a razón del proceso de adecuación, la Ley Piaci busca modificarlas bajo la figura de Reserva Indígena. Otro asunto preocupante es que, mientras se dilata el proceso de adecuación en el territorio solicitado para ampliación, continúan los encuentros entre indígenas Piaci y los trabajadores de las empresas con títulos habilitantes anteriores a la solicitud y se sigue poniendo en riesgo la vida de los habitantes de estos pueblos. Dichos encuentros en algunas ocasiones han desencadenado hechos de violencia.

En suma, esta es una situación que genera un problema jurídico susceptible de ser investigado. Dicho análisis será efectuado de manera más minuciosa en el capítulo que corresponda.

Figura 1. Solicitud de ampliación para el proceso de adecuación territorial RTMDD



Fuente: Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonía peruana. Aidesep, 2018.

Aunado a esa problemática, se sostiene que los Piaci son sujetos excepcionales de protección debido a que los encuentros no deseados repercuten en su existencia, ya que se han reportado infecciones masivas de enfermedades; además, sus espacios vitales se han ido reduciendo y ello les ha exigido reubicarse forzosamente (Huertas, 2002; La Torre y Huertas, 1998). Uno de los casos más emblemáticos es el del pueblo Nahua, que habita en la Amazonía peruana.

Finalmente, considero que es necesario contar con una planificación territorial extractiva eficiente para determinar los espacios o los territorios en los que se puede y no se puede desarrollar actividades extractivas a mediana y gran escala, que prevean necesariamente una estrategia de protección a los derechos de los Piaci, tomando en cuenta que existe un aparato internacional y nacional de protección que garantiza el respeto de los derechos humanos de estos pueblos.

1.2. Objetivo de la investigación

a. Objetivo general

- Determinar si la superposición de derechos de terceros es un problema jurídico proclive para generar afectaciones a los derechos de los Piaci en áreas en trámite de adecuación o de ampliación de reservas donde habitan.

b. Objetivos específicos

- Analizar el marco jurídico internacional sobre protección a los Piaci desde un enfoque de los derechos humanos.
- Explicar la presencia histórico-social de los Piaci en el territorio nacional y cómo están protegidos desde la normativa interna.
- Describir que la superposición de derechos genera escenarios de afectación a los derechos de los Piaci.
- Explicar el caso de la Reserva Indígena Madre de Dios para mostrar la problemática de superposición de derechos de terceros en esta reserva.
- Analizar opiniones técnicas respecto a la posible solución del problema jurídico que plantea la superposición de derechos de terceros a territorios Piaci desde un enfoque de derechos humanos.

1.3. Pregunta de investigación

a. General:

- ¿La superposición de derechos a terceros afecta los derechos de los Piaci en áreas en proceso de adecuación con solicitud de ampliación de reserva donde habitan?

b. Específicas:

- ¿Qué son los Piaci y cuáles son sus derechos desde la perspectiva internacional de los derechos humanos?
- ¿Cómo están protegidos los Piaci en la normativa peruana y cuál es su presencia en el territorio nacional?

- ¿Cómo la superposición de derechos puede generar escenarios de afectación de derechos de los Piaci?
- Frente a la superposición de terceros en el caso de la Reserva Territorial Madre de Dios: ¿cuáles son las soluciones que proponen los actores del Estado y la sociedad civil para garantizar los derechos de los Piaci?

1.4. Hipótesis

En la actualidad existe un marco normativo internacional y nacional que protege los derechos de los Piaci y el Estado está obligado a cumplirlos, debido a los compromisos internacionales asumidos, en tanto los Piaci son titulares de derechos humanos y principios internacionales como el no contacto y el principio de intangibilidad territorial. En conclusión, tienen derecho a decidir sobre su modo de vida, su subsistencia, sus planes de desarrollo y que el Estado peruano les garantice pleno ejercicio de estos en armonía con la legislación interna, poniendo en el centro la vida humana y la dignidad como fin supremo.

Sin embargo, a raíz del proceso de categorización con solicitud de ampliación de la Reserva Territorial Madre de Dios, se ha generado una problemática de superposición de derechos, pues se han otorgado derechos a terceros en calidad de títulos habilitantes previos a la solicitud de ampliación territorial. Es decir, en un mismo territorio, actualmente, conviven los Piaci y las empresas extractivas.

Por lo tanto, el Estado peruano debe priorizar la vida, la integridad y subsistencia de los Piaci garantizando que sus derechos sean respetados en concordancia con la normativa nacional, las obligaciones internacionales y los principios de no contacto e intangibilidad.

Frente a ello, la presente investigación propone que la vía idónea es la exclusión de las concesiones del territorio solicitado en ampliación territorial. Ello implicaría que el Estado provea a las empresas forestales de una justa indemnización o, en algunos casos, se proceda con la compensación en otros Bosques de Producción Permanentes (BPP); es decir, redimensionar el área que había sido dada como concesión. No obstante, cada caso deberá ser analizado de acuerdo con el porcentaje de superposición que se tiene, además de la solicitud de ampliación territorial y los riesgos correspondientes.

Finalmente, es preciso mencionar que el respeto de los derechos territoriales de los Piaci y la exclusión de estas empresas forestales responde a la aplicación de los estándares internacionales de protección de pueblos indígenas y los principios internacionales que la sostienen: autodeterminación y no contacto. Un antecedente relevante es la Medida Cautelar MC-262-05 de la Comisión Internacional de Derechos Humanos (Comisión IDH) a favor de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca que insta al Estado peruano a efectuar medidas para detener el daño que terceros, principalmente empresas madereras, ejecutan en territorios Piaci, y con esto evitar el riesgo de extinción.

1.5. Metodología

La presente será una investigación de gabinete en la cual es central la revisión exhaustiva bibliográfica de fuentes primarias y secundarias que abordan la problemática de los pueblos indígenas en condición de aislamiento o contacto inicial. También, será oportuna la revisión de informes temáticos provenientes de la sociedad civil, los órganos estatales y los organismos internacionales. Asimismo, se revisará las normas internacionales y nacionales que nos conduzcan a elaborar un análisis jurídico de ellas, dicho análisis tendrá un enfoque en derechos humanos.

Si bien una parte de la investigación será de gabinete, también existe un trabajo de campo para recabar información desde los propios actores. Por tanto, será una investigación de metodología mixta. Además, se realizará entrevistas semiestructuradas con guía a representantes de las instituciones públicas competentes, organizaciones indígenas, representantes de comunidades nativas y expertos en temática indígena.

1.6. Limitaciones de la investigación

Una de las principales limitaciones es que no será posible incluir las voces de los afectados directos por su condición de vulnerabilidad al contacto, es decir, los Piaci. Sin embargo, se realizaron entrevistas a representantes de instituciones que intervienen en los procesos de categorización territorial y defensa, que se considera pertinente para conocer más a fondo la problemática de la Reserva Territorial Madre de Dios.

Además, para efectos de la presente investigación, se tomará el caso de la Reserva Territorial Madre de Dios porque existe una situación de superposición de

derechos a favor de terceros a raíz del pedido de ampliación territorial en el marco del proceso de adecuación bajo los lineamientos de la Ley Piaci.

Como se ha mostrado antes, existen actualmente siete (7) espacios territoriales que sirven para efectos de salvaguardar la vida y subsistencia de los Piaci, pero cinco (5) de ellos ya fueron reconocidos y categorizados como reservas indígenas en conformidad con lo estipulado por la Ley Piaci.

La problemática ocurre en dos (2) reservas pendientes de recategorización: Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN) y la Reserva Territorial Madre de Dios. En la primera, resulta peligroso un eventual proceso de recategorización porque en el 2003 mediante Decreto Supremo N.º 028-2003-AG se le garantizó una reforzada intangibilidad. En ese sentido, en un eventual proceso de adecuación como reserva indígena amenazaría con disminuir los derechos ya adquiridos y que, según estándares internacionales y el principio de no regresividad, no es posible disminuir la protección y salvaguarda legal ya existente en detrimento de los Piaci.

En ese caso, una posible solución sería la modificación de la Ley Piaci en su artículo 5, inciso c, a partir de la aprobación de una reforma legislativa pendiente de debate en el Congreso de la República.

Ahora bien, el caso de la Reserva Territorial Madre de Dios nos parece una problemática particular de estudio porque desde el 2016 sigue pendiente resolver la propuesta de ampliación de la reserva de acuerdo con las evidencias de presencia de Piaci fuera de los límites de la reserva territorial.

No obstante, este proceso de adecuación se superpone a títulos habilitantes de terceros adquiridos previos a la solicitud de adecuación. Esto conlleva a una problemática mayor, ya que en medio de dicho territorio solicitado para ampliarse conviven de manera hostil sujetos externos que ejecutan actividades forestales, castañeras y otras que ponen en riesgo la vida, la salud y la seguridad de los Piaci. Sin embargo, también es cierto que dichos títulos habilitantes para actividades económicas fueron adquiridos previamente al pedido de ampliación.

Esta situación nos conduce a preguntarnos ¿cómo la superposición de derechos de terceros genera afectación a los derechos de los Piaci en áreas en trámite de adecuación territorial con solicitud de ampliación? y ¿cuál sería la vía idónea para dar solución a dicha problemática jurídica? Esta y otras interrogantes son materia de estudio en esta investigación y se problematizan en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

Los pueblos indígenas son colectivos de personas que tienen un vínculo especial con la tierra, de esta dependen su vida y su cultura, incluso su espiritualidad. Se trata de colectivos diferenciados alrededor del mundo, que conservan una lengua distintiva y una identidad originaria o indígena.

Estos colectivos son anteriores a la consolidación de las categorías de Estado nación y han sobrevivido a una serie de procesos de resistencia. A raíz del proceso de colonización de sus territorios, los pueblos indígenas han sido despojados de los espacios en los que tradicionalmente han vivido, así también, de sus lenguas. Como consecuencia de esos procesos de violencia y otros como los ocurridos durante el *boom* cauchero, algunos pueblos decidieron optar por un modo de vida que prescinde de la coexistencia con agentes externos a sus territorios y aislarse como método para sobrevivir.

Este es el caso de los pueblos indígenas en condición de aislamiento y contacto inicial, quienes por su débil sistema inmunológico poseen un nivel de vulnerabilidad mayor y, en caso de contacto con un agente externo a su comunidad, se puede poner en peligro la vida de todo el pueblo. Ello debido a que sus sistemas inmunológicos no han desarrollado los anticuerpos necesarios para sanar una gripe común a raíz de la condición de aislamiento en la que han decidido vivir y porque las presiones sobre sus territorios los han conducido a optar por ese modo de vida.

En ese sentido, en este capítulo se presenta un desarrollo de la normativa nacional e internacional, el cual responde a los esfuerzos que ha venido consolidando el Estado peruano para garantizar el respeto al derecho a la vida, la salud y el territorio de los pueblos indígenas u originarios.

A través de diversos pronunciamientos y recomendaciones de los distintos órganos internacionales y expertos, se visibilizan las condiciones de desprotección y

vulnerabilidad en la que se encuentran o a las que se exponen a los Piaci. En concreto, las afectaciones a los territorios de los pueblos indígenas fueron advertidas por ambos sistemas, por lo que solicitan a los estados modificar su legislación y tomar las medidas adecuadas para defender, vigilar y promover los derechos de los pueblos indígenas.

Se ha considerado también analizar algunas sentencias pertinentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), entidad supranacional que insta a los estados parte la adopción de medidas administrativas y judiciales, según sea el caso, para evitar el despojo territorial de los Piaci.

En nuestra región existe un número considerable de pueblos indígenas, incluyendo aquellos que se encuentran en aislamiento voluntario y contacto inicial, por ello serán relevantes los estándares desarrollados por la Corte IDH y la Comisión IDH, las cuales enfatizan el reconocimiento y la autoidentificación, la libre determinación, la propiedad colectiva, la lucha contra la discriminación étnico-cultural, la vida digna y el respeto de la cosmovisión indígena.

En consonancia a lo expuesto, resulta importante para graficar la postura de defensa del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, la valoración y peso que otorgan a principios elegidos por interés de la investigación, que serán desarrollados en los apartados siguientes.

2.1. Los pueblos indígenas u originarios en el Perú

Los pueblos indígenas tienen una importante presencia en América y en Perú hace más de 5000 años, lo que nutre nuestro territorio y el mundo de una generosa diversidad étnica y cultural. Según la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, se ha registrado un total de 55 pueblos indígenas, de los cuales 51 viven en la Amazonía y cuatro (4) en los Andes peruanos.

Asimismo, se ha reconocido la existencia de 48 lenguas indígenas u originarias. Según el censo del 2017, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se obtuvieron resultados reveladores en cuanto a la autoidentificación étnica, pues se recogió que aproximadamente el 26 % de la población nacional (5 985 551 de personas) se autoidentificaron como provenientes de algún pueblo indígena u originario.

Estos datos fueron recogidos a partir de la inclusión de una pregunta de variable étnica en los Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígena. Cabe resaltar que, antes del 2017, esta variable ya había sido

recogida desde la experiencia de otros países en la región latinoamericana y el Caribe; en ese sentido, para la presente investigación, es fundamental contar y utilizar esta información oficial, de modo que contribuye y revela cuantitativamente la amplia diversidad étnica, cultural y lingüística. Además, respecto a los espacios geográficos donde tienen una mayor presencia sobre los pueblos indígenas de nuestro país. Eso también nos ayudó a sostener la importancia y relevancia para proteger sus derechos.

Como hemos señalado anteriormente, los pueblos indígenas y nativos habitan en dos grandes espacios geográficos: la Amazonía y los Andes. En el primero, los pueblos indígenas están organizados mediante comunidades nativas, su constitución como tal está amparada por el Decreto Ley N.º 22715, *Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva*. Estas comunidades están presentes en 11 regiones del país, principalmente en Loreto, Ucayali, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho, Cajamarca, Amazonas, San Martín, Cusco y Madre de Dios.

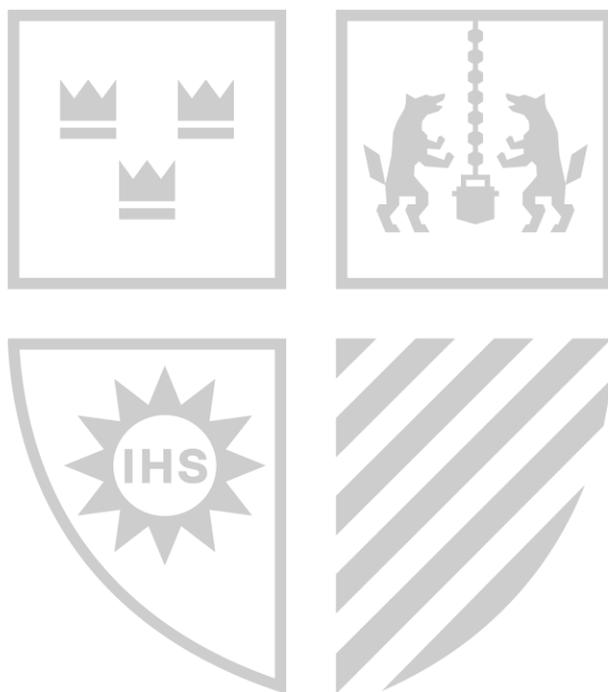
Se aproxima que, según los Censos Nacionales del 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, estas comunidades habitan en 5378 localidades y son un total de 470 591 personas. Algunas de ellas son los Shipibo-Konibo, Shawi, Kukama Kukamiria, Ashaninka, Awajún, Yagua, Wampis, Yanesha, Matsigenka, Achuar, Ashéninka, etc.

Respecto a los pueblos indígenas que habitan los Andes peruanos, se ha reconocido a cuatro grandes pueblos: Aimara, Jaqaru, Quechua y Uro. Estos se han organizados en comunidades campesinas; entonces, se rigen mediante la Ley N.º 24656, *Ley General de Comunidades Campesinas*, y se aproxima que son un total de 1 543 943 personas.

Si bien las comunidades campesinas y las comunidades nativas son dos formas tradicionales de organización social, cultural y territorial de estos pueblos, no son categorías exclusivas y existen otras formas de organización. Producto de los modos particulares de organización de cada pueblo, algunos como los Uros y los Omaguas no tiene una comunidad propia. Por ejemplo, los Uros viven en comunidades del pueblo Aimara, y los Omaguas, en comunidades del pueblo Kichwa.

Además del reconocimiento de los pueblos indígenas, también han sido reconocidas sus lenguas; oficialmente se han reconocido 48 lenguas indígenas u originarias. Cuatro (4) de esas lenguas se hablan en nuestros Andes y 44 en la Amazonía. El reconocimiento y preservación de estas resulta importante porque son preexistentes a

la propagación del español en el proceso de colonización en todo el territorio. En el Cuadro 1 se muestra el listado de lenguas indígenas originarias del Perú.



Cuadro 1: Listado de lenguas indígenas u originarias

N.º	Lengua indígena u originaria	Familia lingüística	Ámbito de la lengua indígena u originaria	Pueblos indígenas u originarios que la hablan	N.º de la Resolución del alfabeto oficializado
1	Achuar	Jíbaro	Amazónico	Achuar, Jíbaro	R.M. 487-2015-MINEDU
2	Aimara	Aru	Andino	Aimara	R.M. 1218-85-ED
3	Amahuaca	Pano	Amazónico	Amahuaca	R.M. 064-2017-MINEDU
4	Arabela	Záparo	Amazónico	Arabela	R.M. 434-2016-MINEDU
5	Ashaninka	Arawak	Amazónico	Ashaninka	R.M. 303-2015-MINEDU
6	Asheninka	Arawak	Amazónico	Asheninka	R.M. 199-2019-MINEDU
7	Awajún	Jíbaro	Amazónico	Awajún	R.M. 303-2015-MINEDU
8	Bora	Bora	Amazónico	Bora	R.M. 512-2015-MINEDU
9	Cashinahua	Pano	Amazónico	Cashinahua	R.M. 303-2015-MINEDU
10	Chamikuro	Arawak	Amazónico	Chamikuro	R.M. 212-2020-MINEDU
11	Ese Eja	Tacana	Amazónico	Ese Eja	R.M. 303-2015-MINEDU
12	Harakbut	Harakbut	Amazónico	Harakbut	R.M. 303-2015-MINEDU
13	Ikitu	Záparo	Amazónico	Ikitu	R.M. 303-2015-MINEDU
14	Iñapari	Arawak	Amazónico	Iñapari	R.M. 542-2019-MINEDU
15	Iskonawa	Pano	Amazónico	Iskonawa	R.M. 163-2018-MINEDU
16	Jaqaru	Aru	Andino	Jaqaru	R.M. 303-2015-MINEDU
17	Kakataibo	Pano	Amazónico	Kakataibo	R.M. 303-2015-MINEDU
18	Kakinte	Arawak	Amazónico	Kakinte	R.M. 303-2015-MINEDU
19	Kandozi-Chapra	Kandozi	Amazónico	Chapra, Kandozi	R.M. 303-2015-MINEDU
20	Kapanawa	Pano	Amazónico	Kapanawa	R.M. 009-2016-MINEDU
21	Kawki	Aru	Andino		R.M. 106-2017-MINEDU
22	Kukama Kukamiria	Tupí-guaraní	Amazónico	Kukama Kukamiria	R.M. 303-2015-MINEDU
23	Madija	Arawa	Amazónico	Madija	R.M. 303-2015-MINEDU
24	Maijiki	Tucano	Amazónico	Maijuna	R.M. 521-2015-MINEDU
25	Matsés	Pano	Amazónico	Matsés	R.M. 303-2015-MINEDU
26	Matsigenka	Arawak	Amazónico	Matsigenka	R.M. 303-2015-MINEDU

27	Matsigenka Montetokunirira	Arawak	Amazónico	Nanti	R.M. 706-2018-MINEDU
28	Munichi	Muniche	Amazónico	Muniche	R.M. 111-2020-MINEDU
29	Murui-Muinani	Huitoto	Amazónico	Murui-Muinani	R.M. 303-2015-MINEDU
30	Nahua	Pano	Amazónico	Nahua	R.M. 139-2018-MINEDU
31	Nomatsigenga	Arawak	Amazónico	Nomatsigenga	R.M. 303-2015-MINEDU
32	Ocaina	Huitoto	Amazónico	Ocaina	R.M. 040-2017-MINEDU
33	Omagua	Tupí-guaraní	Amazónico	Omagua	R.M. 112-2020-MINEDU
34	Quechua	Quechua	Andino / Amazónico	Kichwa, Quechuas	R.M. 1218-85-ED
35	Resígaro	Arawak	Amazónico	Resígaro	R.M. 210-2020-MINEDU
36	Secoya	Tucano	Amazónico	Secoya	R.M. 303-2015-MINEDU
37	Sharanahua	Pano	Amazónico	Marinahua, Mastanahua, Sharanahua	R.M. 303-2015-MINEDU
38	Shawi	Cahuapana	Amazónico	Shawi	R.M. 303-2015-MINEDU
39	Shipibo-Konibo	Pano	Amazónico	Shipibo-Konibo	R.M. 303-2015-MINEDU
40	Shiwilu	Cahuapana	Amazónico	Shiwilu	R.M. 303-2015-MINEDU
41	Taushiro	Záparo	Amazónico		R.M. 110-2020-MINEDU
42	Ticuna	Ticuna	Amazónico	Ticuna	R.M. 730-2017-MINEDU
43	Urarina	Shimaco	Amazónico	Urarina	R.M. 095-2016-MINEDU
44	Wampis	Jíbaro	Amazónico	Wampis	R.M. 303-2015-MINEDU
45	Yagua	Peba-yagua	Amazónico	Yagua	R.M. 536-2015-MINEDU
46	Yaminahua	Pano	Amazónico	Chitonahua, Yaminahua	R.M. 138-2017-MINEDU
47	Yanesha	Arawak	Amazónico	Yanesha	R.M. 303-2015-MINEDU

Fuente: Ministerio de Cultura, Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios.

Dicho listado presenta las lenguas reconocidas por el Ministerio de Cultura y los pueblos indígenas u originarios que las hablan; sin embargo, es necesario mencionar algunos de los desafíos que deben enfrentar estos pueblos.

Según el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), en el informe por regiones y países, en Perú:

(...) el 21 % del territorio nacional está cubierto por concesiones mineras, las cuales se superponen al 47.8 % del territorio de las comunidades campesinas. Asimismo, la Amazonía peruana está cubierta en un 75 % por concesiones de hidrocarburos. La superposición de derechos sobre los territorios comunales, la enorme presión de las industrias extractivas, la ausencia de ordenamiento territorial y la falta de implementación eficaz de la consulta previa, agudizan los conflictos territoriales y socioambientales en Perú, país que ha suscrito y ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y votó a favor de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el 2007. (IWGIA, 2022, p. 477)

Por otro lado, es importante señalar algunas vulnerabilidades que representan un reto en la Amazonía peruana. Según el informe temático del Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre (Oxfam), denominada Amazonia en cifra, elaborado por Orihuela y Contreras (2021):

Por ejemplo, el 40 % de la población sigue viviendo en la pobreza en la Amazonía rural. Y si la región ha experimentado un crecimiento constante de su PBI en las últimas décadas, los niveles de anemia y desnutrición infantil se han mantenido constantes. Asimismo, si comparamos indicadores amazónicos y nacionales, veremos que las brechas de desigualdad se hacen más latentes. Por ejemplo, en el 2017, solo el 36 % de los indígenas rurales en edad de cursar estudios secundarios asistía a un centro educativo, mientras que a nivel nacional, esta cifra alcanzaba el 63 %. De la misma manera, 85 % de los indígenas rurales carecen de un adecuado acceso al agua, mientras que este es el caso de solo 11 % de los peruanos urbanos no-indígenas. (p. 8)

Como podemos evidenciar, en ambos informes temáticos de estas dos organizaciones, las poblaciones indígenas andinas y amazónicas de nuestro país se encuentran en condiciones desfavorables debido a que existen presiones sobre sus territorios que nacen a partir de condiciones de superposición, ausencia de ordenamiento territorial y desatención del Estado en materia de políticas públicas en salud, educación y saneamiento.

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio. (OIT, 2014)

Como se precisó anteriormente, existen dos tipos de criterios de identificación: objetivos y subjetivos. Estos también han sido señalados por el Tribunal Constitucional en el EXP. N.º 02196-2014-PA/TC que responde a un recurso de agravio constitucional interpuesto por la Federación Kichwa a Dorado (Fekihd) a favor de la comunidad Maray contra la resolución expedida por la Sala Mixta Descentralizada de Tarapoto de la Corte Superior de Justicia de San Martín. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional advierte que existe normativa básica en materia de consulta previa y que para la identificación de los pueblos indígenas se deben advertir los criterios señalados, de modo que se aplique el derecho a la consulta previa.

Por un lado, advierte la validez y vigencia del Convenio N.º 169 de la OIT que, como hemos señalado anteriormente, presenta los criterios objetivos y subjetivos de identificación en el artículo 1º. Asimismo, en la legislación nacional, estos criterios se han recogido en la Ley 29785, *Ley de consulta previa a los Pueblos Indígenas u Originarios* que recoge el Convenio N.º 169 de la OIT y, además, define los mecanismos para ejecutar el procedimiento de consulta previa a los pueblos.

Así también, estos criterios nos ayudan a identificar que las comunidades andinas o campesinas pueden ser identificadas como pueblos indígenas u originarios. De esta manera, el artículo 7º de la Ley de consulta previa establece los criterios objetivos y subjetivos importantes para ser considerados como pueblos indígenas u originarios.

En la Cuadro 2 se presentan dichos criterios, sobre la base de la Guía metodológica, etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios, elaborada por el Ministerio de Cultura.

Cuadro 2: Criterios de identificación de pueblos indígenas y originarios

CRITERIOS	
OBJETIVO	Continuidad histórica: Da cuenta de la existencia de sociedades desde tiempos anteriores a la época de la conquista, la colonización o las actuales fronteras estatales.
	Conexión territorial: Da cuenta de sociedades cuyos ancestros habitaban el país o región.
	Instituciones distintivas: Da cuenta de sociedades que retienen o conservan algunas o todas sus instituciones propias.
SUBJETIVO	Autoidentificación: Hace referencia a la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria. Es decir, independientemente de la utilización del término “indígena” u “originario”, lo relevante es la conciencia del grupo de poseer una identidad colectiva, respaldada además por una historia que da cuenta de su carácter originario. En este sentido, es el reconocimiento del propio pueblo como parte de un grupo social y culturalmente diferenciado. Este elemento es considerado un criterio fundamental en la identificación de un pueblo indígena u originario.

Fuente: Guía metodológica etapa de identificación de pueblos indígenas u originarios. Ministerio de Cultura (2014).

Existen otras sentencias en las que el Tribunal Constitucional consideró estos criterios para sustentar sus decisiones, en el EXP. N.º 0022-2009-PI/TC, del caso Gonzalo Tuanama. En esta sentencia el Tribunal afirma que:

Es en el marco de estas obligaciones (...) se reconoce a los Pueblos Indígenas u Originarios a ser consultados de forma previa e informada sobre medidas administrativas o legislativas que afecten directamente sus derechos y que la finalidad de la consulta es lograr un acuerdo o consentimiento a través de un diálogo intercultural que haga efectiva su participación y consideración en la toma de decisiones, señalando como principios rectores de la Consulta a los principios de Oportunidad (previa), Interculturalidad, Buena Fe, Flexibilidad, Plazo razonable (que permite conocer y reflexionar sobre las medidas que los afecte), Ausencia de coacción o condicionamiento e Información Oportuna.

Además, desde las herramientas internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos los Pueblos Indígenas, en el artículo 33º, numeral 1, hace referencia al criterio subjetivo y le da mayor relevancia en contraposición a los criterios objetivos. Este artículo reconoce que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que vive” (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos los Pueblos Indígenas, artículo 33º, numeral 1).

Para la Comisión IDH, en el Informe sobre la Situación de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía, el criterio subjetivo para la identificación está estrechamente vinculado con la conciencia del pueblo de su identidad tribal o indígenas. Según la Comisión IDH este: “es considerado el principal criterio para el reconocimiento de un

grupo humano como pueblo indígena, en una dimensión individual y colectiva” (Comisión IDH, 2019, párrafo 21).

Por su parte, la Corte IDH en el Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, menciona que:

La identificación de la Comunidad, desde su nombre hasta su composición, es un hecho histórico social que hace parte de su autonomía. Este ha sido el criterio del Tribunal en similares situaciones¹⁶. Por tanto, la Corte y el Estado deben limitarse a respetar las determinaciones que en este sentido presente la Comunidad, es decir, la forma cómo ésta se auto-identifique (Corte IDH, 2010, párrafo 37)

Estos criterios son importantes respecto a los Piaci porque son utilizados para la sustentación de los expedientes técnicos de creación de reservas y, también, en los informes previos de reconocimiento de los Piaci. Entonces, en el caso de la Reserva Territorial Madre de Dios, se identificó mediante diversos estudios antropológicos las evidencias físicas de la presencia de los mashco piro en la zona, las relaciones de parentesco, la tradición oral y el grado de relacionamiento con otros pueblos aledaños.

En ese sentido, es clave para nuestra investigación reconocer los criterios objetivos y subjetivos de identificación de pueblos indígenas u originarios para, como bien lo señala el Tribunal Constitucional en el EXP. N.º 02196-2014-PA/TC (Caso Federación Kichwa Huallaga, El Dorado), evitar establecer una sinonimia entre la categoría de comunidades campesinas y nativas con la categoría de pueblos indígenas u originarios.

Además, como ya hemos mencionado, estos criterios de identificación son utilizados en los procesos de categorización y recategorización de reservas indígenas en nuestro país, de acuerdo a los estudios previos de reconocimiento de la presencia de un pueblo indígena u originario en el espacio territorial que se va a declarar como reserva indígena o será recategorizada como tal.

2.1.2. Los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en contacto inicial (Piaci)

La presencia de pueblos indígenas u originarios alrededor del mundo es un hecho indiscutible y ha sido reconocido por el Derecho Internacional, así como por múltiples Estados, quienes al haber ratificado tratados de derechos humanos tienen la obligación de adecuar su normativa e instituciones a los preceptos contenidos en ellos. Particularmente,

en el caso de los pueblos indígenas, los estados tienen la obligación de consultarles toda vez que se requiera adoptar una medida que les afecte.

De acuerdo con información del Banco Mundial (2022), hay aproximadamente 370 000 000 de indígenas en más de 90 países. Se aproxima que:

Si bien constituyen el 5 % de la población mundial, los pueblos indígenas representan alrededor del 15 % de las personas que viven en pobreza extrema (...) ellos protegen el 80 % de la biodiversidad que aún queda en el planeta. (Banco Mundial, 2022, párr. 2)

En materia de Piaci, según la Comisión IDH (2019), en su informe sobre pueblos indígenas y tribales en la Panamazonía, se aproxima que en la región habría 200 colectivos, distribuidos en el continente americano:

Se estima que el continente americano alberga alrededor de 200 colectivos que, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, mantienen esta forma de vida. Posteriormente, la Comisión se refiere a los avances y desafíos normativos, así como a las medidas que los Estados de la región han adoptado en favor de estos pueblos. En los últimos años, se ha registrado un avance normativo en todos los países de la región, sin embargo, tales normas con frecuencia adolecen de falencias en su implementación. (Comisión IDH, 2019, p. 15)

En nuestro país, los Piaci se distinguen en dos grandes grupos. Según la normativa, en los literales j y k del artículo 3° del Reglamento de la Ley Piaci, se les ha definido como Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Pueblos Indígenas en Contacto Inicial. En el primer grupo, se identifica que no poseen relaciones sociales con la sociedad nacional y que, en ciertos casos, a pesar de algún grado de interacción decidieron vivir de forma aislada. En el segundo grupo, son pueblos indígenas que se encuentran en procesos de interacción e interrelación con la sociedad nacional.

En el 2014, durante la visita al Perú del ex relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya identificó que:

(...) [los] términos “aislamiento” y “contacto inicial” utilizados por el Estado y los defensores de los pueblos indígenas se refieren a una variedad de agrupaciones indígenas con diversos niveles de relacionamiento con la sociedad mayoritaria, desde grupos en situaciones de contacto nulo hasta grupos en situaciones dinámicas de cada vez mayor contacto. (Organización de las Naciones Unidas, 2014, p. 19)

Según la Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI) del Ministerio de Cultura, se ha identificado y reconocido la existencia de aproximadamente 20 pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial. Asimismo, se estima que en total existen

6938 personas en la misma situación distribuidas en los departamentos de Loreto, Huánuco, Ucayali, Madre de Dios y Cusco.

Durante los últimos años, estos pueblos han desarrollado un modo particular de relacionarse ya sea con pueblos indígenas vecinos o con aquellas personas que realizan actividades económicas legales e ilegales en los territorios que ocupan y que, en algunos casos, tienen la categoría de reservas indígenas o reservas territoriales.

Ese modo particular de relacionarse o de no relacionamiento tiene antecedentes y se debe a procesos históricos de violencia y confrontación entre los pueblos y agentes externos inmersos en sus territorios. Un ejemplo concreto es la época del apogeo del caucho. Huertas (2002) revela que dicha época representó para los pueblos un tiempo de tensiones y a raíz de ese impacto los indígenas optaron por el aislamiento como mecanismo de supervivencia.

Entonces, dichos procesos, así como el antes mencionado, debilitaron aún más la precaria condición de vulnerabilidad en que se encontraban estas poblaciones viéndose obligados a optar por el aislamiento como un mecanismo para la subsistencia y supervivencia. Sin embargo, aún existen pueblos que mantienen momentos de interrelación con la sociedad nacional u otros pueblos por necesidades que deben ser satisfechas para sobrevivir, como el intercambio de alimentos con otros pueblos vecinos o en momentos particulares ante puestos de salud cercanos.

Ahora bien, los pueblos antes mencionados tienen particulares formas de vida y subsistencia entre unos y otros debido a formas culturales diferenciadas; no obstante, lo que tienen en común es la urgente necesidad de proteger el territorio y los recursos naturales con los que subsisten. El informe de Aidesep (2018) revela la relevancia de preservar y proteger el territorio de los Piaci:

(...) su vínculo con el territorio y los recursos naturales que se encuentren dentro de él es mucho mayor. Estos pueblos dependen íntegramente de los recursos del bosque y de la biodiversidad en general para subsistir y satisfacer sus necesidades, sin los cuales simplemente perecerían. A pesar de ello, una de las principales amenazas que enfrentan los pueblos en aislamiento y contacto inicial es la irrupción sobre los territorios que habitan y en los que transitan frecuentemente. (p.16)

Entonces, dicha dependencia con el territorio en el caso peruano se ha visto violentada a raíz de encuentros que ponen en peligro la vida y los recursos que emplean para su subsistencia y eso debido a intereses económicos desde diversas escalas en los territorios indígenas.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha sido ajena a exponer en recurrentes ocasiones el nivel de conflicto que estos pueblos deben enfrentar en el continente americano y en nuestro país. Según la Comisión IDH, la región cuenta con aproximadamente 200 pueblos indígenas en dicha condición donde habitan 10 000 personas, quienes a diario se ven expuestas a contactos voluntarios e involuntarios de terceros que incursionan en sus territorios. Al respecto, en el Informe de la Comisión IDH (2019) se menciona un escenario bastante crítico en el incremento de la presencia de terceros en esos territorios:

En la actualidad, continúan presentándose grandes presiones sobre sus tierras y territorios, en gran parte, motivadas por los recursos naturales que en ellos se encuentran. Actividades como la tala o minería ilegal o incluso proyectos de extracción aprobados por los Estados, incrementan la presencia de terceros en estos espacios y con ello, los riesgos de contacto forzado. (Comisión IDH, 2019, párr. 323)

Como bien lo expone el informe de la Comisión IDH (2019), los territorios que estos pueblos habitan contienen una riqueza biológica importante que produce presiones provenientes de agentes externos como explotadores de petróleo, madereros informales que ejecutan sus labores en proyectos de extracción aprobados por los mismos gobiernos. Por ende, esto representa un continuo peligro para estos pueblos.

Adicionalmente, cabe mencionar que, durante la reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional, los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco, entre otros, organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas; en relación con el Perú, el Estado informó la elaboración de un Plan Nacional de Derechos Humanos (2018-2021) que buscaría atender directamente a los Piaci.

Dicho informe detalló la situación de las cinco reservas territoriales existentes en el 2017 e indicó que algunas están pendientes de proceso de recategorización, como la Reserva Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, y la Reserva Madre de Dios. Además, se informó que:

(...) la Ley núm. 28736 para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, de 2006 y su reglamento de 2007 establecían un régimen especial de protección que incluía el establecimiento de reservas indígenas. Bajo esta normativa, debía desarrollarse un plan nacional con directrices para la acción coordinada de distintas instituciones estatales para la protección de dichos pueblos, aún pendiente. (Consejo de Derechos Humanos, 2018, párrafo 12)

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018), se expone la grave situación de vulnerabilidad en la que habitan los Piaci y se afirma que la causa se debe a la:

(...) presencia de numerosos actores legales e ilegales que incursionan en los territorios donde desarrollan sus actividades de subsistencia, implica un riesgo para la vida y salud de los indígenas en situación de aislamiento y de su derecho a elegir libremente vivir en el aislamiento de acuerdo a sus modos de vida. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, p. 133)

En consecuencia, dicho plan estima que es deber del Estado garantizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y que para cumplir dicho propósito se requieren hacer efectivas las medidas legales y las acciones de salvaguarda y monitoreo sobre los territorios que ocupan.

El citado Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, aprobado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante Decreto Supremo 002-2018-JUS, prevé una acción estrategia que consiste en “garantizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en situación de aislamiento” e involucra al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjushd) y al Ministerio de Cultura (Mincul).

Para lograr esos fines, el plan propone el objetivo prioritario 5 (OP5) destinado a garantizar la protección de los derechos de los Piaci. Para ello, establece los siguientes lineamientos: a) fortalecer el marco normativo para garantizar su protección, b) implementar el régimen sancionador en la materia, c) desarrollar mecanismos para la gestión y protección del territorio donde viven y transitan, d) y fortalecer los niveles de coordinación interinstitucional para la prestación de servicios con enfoque intercultural para los Piaci.

Sin embargo, es necesario continuar fortaleciendo el marco normativo para la defensa de la integridad y la vida de los Piaci, además, se requiere intensificar la gestión de actividades que prioricen otorgar la seguridad jurídica al derecho de la libre autodeterminación. En ese sentido, el plan propone ciertos indicadores de acción estratégica, entre los cuales se encuentran los siguientes: a) optimizar el número de puestos de control en funcionamiento, b) ampliar el número de agentes de protección en actividad habilitados, c) ampliar el número de reservas categorizadas bajo el amparo de la Ley Piaci.

Frente a ese panorama, con el apoyo de diversas instituciones de la sociedad civil e instituciones especializadas en materia de pueblos indígenas y derechos humanos, en

los últimos años, se ha fomentado la creación de nuevas Reservas y se ha impulsado que la problemática Piaci se incorpore en la agenda pública. De esta manera, el Estado ha buscado implementar una serie de políticas públicas destinadas a garantizar la protección de los Piaci y que se respete la autodeterminación de vivir en ciertos grados de interrelación o contacto.

2.1.3. La necesidad de proteger la vida, la integridad y la subsistencia de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial

En este apartado es útil preguntarse: ¿qué hace de estos sujetos que habitan los territorios Piaci sujetos excepcionales de protección? Los autores convergen en la idea de que estos sujetos se encuentran en una relación constante de vulnerabilidad a razón de encuentros no deseados con sujetos externos a la comunidad porque ello “ha sido una de las causas más importantes de la debacle poblacional de los pueblos amerindios” (Huertas, 2002, p. 96). Asimismo, “los espacios del territorio vital de esos pueblos se han ido progresivamente estrechando, en permanente reubicación tratando de alejarse del avance colonizador y de las reducciones” (La Torre, 1998, p. 90).

Huertas (2002) también expone los casos de enfermedades que no resultan ser casos aislados, pues han sido recurrentes en la historia de nuestro país:

El caso más notorio fue el ocurrido a la población Nahua del río Manu cuando entre los años 1983 y 1985; un grupo de cuadro indígenas, tras entablar contacto directo con madereros y ser trasladados a Sepahua, volvieron a sus aldeas con gripe y tos convulsivas contagiando a los demás miembros de los asentamientos. En el mes de agosto de 1984 se constató en el alto Mashigua aproximadamente 200 enfermos de neumonía, malaria, y tos convulsiva. Como resultado, cerca de 300 personas, es decir, entre el 50 % y 60 % de la población, murió. (Huertas, 2002, p. 98)

El caso antes expuesto resulta ser uno de los ejemplos más emblemáticos para entender lo grave de los contactos que posicionan a los sujetos de los Piaci en una situación de vulnerabilidad inmunológica. Empero, no son los únicos eventos que ponen en riesgo la supervivencia de los Piaci. De la misma manera, los proyectos de infraestructura que impulsa el Estado en dichos territorios exponen a los indígenas frente a encuentros hostiles con obreros que efectúan actividades en dichos territorios. Como bien lo expresa Aidesep (2018) la construcción de carreteras conduce a múltiples afectaciones de los territorios e impactos ambientales que terminan modificando la

dinámica social de la zona y generando conflictos que ponen en peligro la condición de aislamiento de los Piaci.

Sin embargo, la construcción de infraestructura y particularmente de vías terrestres en esos territorios no son las únicas actividades de gran envergadura que ponen en peligro la condición de especial protección de los Piaci, también lo hace la superposición de concesiones y de caminos forestales en medio de las reservas indígenas.

En ese escenario, es útil traer a colación el artículo 60° del Decreto Supremo N.º 021-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Campesinas, y establece lo siguiente: “No se otorgaran títulos habilitantes forestales y de fauna silvestres, en ningún caso, en reservas territoriales o en áreas en trámite para el establecimiento de reservas indígenas para los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en contacto inicial”.

A partir de ello, se evidencia que hay herramientas legales que buscan proteger a estas poblaciones frente a eventuales vulneraciones en sus territorios, que podrían poner en peligro su libre desarrollo y autodeterminación. Además, dan luces de la imposibilidad de que la extracción forestal sea compatible en un mismo espacio geográfico con las reservas indígenas o territoriales (Aidesepe, 2018).

A continuación, en la Cuadro 3, se presentan algunas vulnerabilidades a las que están expuestos los Piaci.

Cuadro 3: Vulnerabilidades y amenazas a los Piaci en el Perú

INMUNOLÓGICA	La condición de aislamiento continua ha desencadenado que estos pueblos no cuenten con un sistema inmunológico que pueda hacer frente a enfermedades comunes como la gripe, diarrea y otras.
COMO CONSECUENCIA DE LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES	Las zonas en las que se encuentran asentados estos pueblos y lugares donde realizan sus desplazamientos, actividades de caza y recolección son espacios altamente ricos en recursos naturales. Por ende, agentes externos buscan explotarlos y generan presiones sobre los mismos, ocasionando, incluso, encuentros forzosos y violentos con estas poblaciones. Como lo ocurrido a los Nanti en la época del auge cauchero.
POR LAS DESVENTAJAS EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DESCONOCIMIENTO DE LA DINÁMICA ESTATAL	Los pueblos indígenas desconocen el contenido constitucional de ciertos derechos vinculados a su supervivencia, la intangibilidad de sus territorios y la inalienabilidad de estos.
AMENAZAS	

Actividades madereras legales e ilegales
Actividades de narcotráfico
Actividades de hidrocarburos y superposición de lotes petroleros con propuestas de creación de reservas indígenas.
Construcción de carreteras, caminos y trochas.

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Reconocimiento de los Pueblos Indígenas en Condición de Aislamiento o Contacto Inicial en el ordenamiento jurídico internacional y nacional

2.2.1. Reconocimiento en el marco jurídico internacional

La gran conquista de este proceso por visibilizar los derechos de los pueblos indígenas y fruto de las arduas negociaciones y debates entre estados, organizaciones civiles, interétnicas y pueblos indígenas se dio en el 2007 con la aprobación casi unánime en la Asamblea General de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Considerando ese escenario, en este apartado, se identifican y sistematizan los instrumentos producidos por el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos con implicancias directas para los pueblos indígenas. Cabe subrayar que estos instrumentos no necesariamente cuentan con disposiciones dedicadas a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (Piaci); no obstante, son relevantes en la medida que les son aplicables.

2.2.1.1. Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos

A continuación, en la Cuadro 4, se detallan las disposiciones relacionadas con los derechos a la tierra y el territorio, la autonomía, el acceso a los recursos, entre otros, que son importantes para esta investigación porque aseguran la supervivencia de los pueblos. Se incluyen instrumentos normativos de alcance general del Sistema Universal para la Protección de los Piaci, así como aquellos que se han desarrollado en atención a las particularidades y necesidades de los pueblos indígenas.

Cuadro 4: Los principales instrumentos internacionales en el Sistema Universal de protección de derechos humanos y los pueblos indígenas

INSTRUMENTO	CONTENIDO ESPECÍFICO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PIACI
PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (PIDESC)	Artículo 1.- Derecho de libre determinación.
PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (PIDCP)	Artículo 1.- Derecho de libre determinación. Artículo 27.- Derecho de las minorías
CONVENIO 169 DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES	Artículo 6.- Derecho a la consulta previa. Artículo 8.- Derecho de conservar costumbres e instituciones propias. Artículo 16.- Consentimiento en los casos excepcionales para la autorización de traslado de las tierras que habitan. Artículo 13.- Derecho de tierras y territorios Artículo 14.- Derecho de propiedad y las tierras, posesión.
DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	Artículo 3.- Derecho a la libre determinación. Artículo 4.- Derecho a la autonomía o al autogobierno. Artículo 10.- Derecho a una indemnización justa y equitativa en casos de desplazamientos. Artículo 19.- Consulta previa, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Artículo 26.1.- Derecho a las tierras, territorios y recursos. Artículo 32.- Derecho a determinar estrategias para el desarrollo

Fuente: Elaboración: propia.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos normativos y la promoción de los derechos de estos pueblos, aún hay muchos retos por enfrentar de cara a que dicha normativa debe estar acompañada de acciones reales, como las de disponer medidas de vigilancia a estos territorios o reservas donde los pueblos habitan y no se vean amenazados por terceros que puedan atentar sus medios de subsistencia, sus vidas o sus ecosistemas, vulnerando el acceso adecuado a sus recursos.

A continuación, se desarrollan los aspectos más relevantes de cada uno de los instrumentos normativos antes mencionados y su aporte para la protección jurídica de los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.

a. Pactos Internacionales de Derechos Humanos

Como lo afirma Bedriñana (2016), el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos ofrece la Declaración Universal de Derechos Humanos como una de

las herramientas centrales para la integración de una gama universal de derechos, la promoción de estos y la salvaguarda de las libertades. No obstante, esta herramienta “resultó insuficiente para desarrollar todos los derechos fundamentales y fue necesario reforzarla” (p. 265). Stavenhagen (2004) también comparte dicha postura cuando menciona que “resultó claro que la sola Declaración Universal no bastaba para erigir un edificio jurídico efectivo para la protección de los derechos humanos” (p. 17).

Asimismo, Bedriñana (2016) refiere que, para efectos de la ampliación de esos derechos fundamentales, se buscó “crear un tratado internacional con mayor fuerza de medios procesales e institucionales, pero fue imposible por las diferencias ideológicas de los países socialistas y los occidentales” (Bedriñana, 2016, p. 265).

Considerando dicha ampliación de derechos, es útil preguntarse en qué medida beneficiaron y benefician los Pactos Internacionales de Derechos Humanos al tratamiento de los derechos de los pueblos indígenas.

En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aunque no tengan referencia directa sobre los pueblos indígenas, son considerados herramientas centrales porque, como refiere Antivil (2021), “por medio de ellos los Estados declaran reconocer que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, de establecer libremente su condición política y de perseguir su propio desarrollo económico, social y cultural”; en consonancia a la interpretación dada al artículo 1º, común en ambos pactos. Como bien lo menciona Stavenhagen (2004):

Los pactos desarrollan los derechos establecidos en la Declaración Universal y a diferencia de esta, constituyen instrumentos jurídicos vinculatorios para los estados signatarios. De acuerdo con el derecho internacional, un tratado tiene carácter de ley interna en el estado que lo ratifica. (p. 17)

En ese sentido, las interpretaciones dadas al artículo 1º, que regula el derecho a la libre determinación de los pueblos, han impactado positivamente en la lucha indígena, la canalización de demandas y la visibilización de las condiciones diferenciadas en el acceso oportuno a ciertos derechos. Ahora bien, el artículo común dispone que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

Por lo expuesto y bajo las consideraciones del derecho a la libre determinación, cabe precisar que se interrelaciona íntimamente con otros derechos. Por ejemplo, con el ejercicio de su derecho a consentir mediante una participación activa en la formulación y aplicación de las leyes y las políticas que los involucren, bajo procesos previos, libres e informados. La Comisión IDH (2021), en el informe sobre el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, define que:

El derecho de los pueblos indígenas y tribales a la consulta y consentimiento previo frente a las medidas que los afectan ocupa un lugar central en la agenda de relacionamiento entre el Estado y dichos pueblos. Ha sido también, desde hace varios años, un derecho predominante en los asuntos planteados por los pueblos indígenas ante el sistema interamericano. (p. 81)

Sobre los dos pactos antes mencionados, Mendoza (2017) refiere que “pese a que el PIDCP y el PIDESC guardaron silencio sobre la pluralidad de pueblos indígenas existentes en los Estados monoculturales concebido como la suma de territorio, pueblo y poder soberano), ambos reconocían el valor constitutivo de la cultura”.

Por su parte, Pérez (2016) refiere que ambos pactos “fueron un insumo para que diversas colectividades indígenas hubieran comenzado a reclamar su derecho a la autodeterminación” (p. 169).

En mi opinión, ambos pactos fueron útiles para fortalecer el discurso reivindicatorio de los pueblos indígenas, pero no fueron aplicados para el reconocimiento de sus derechos. Algunos autores como Burger (2010) señalaron que:

A pesar de ello, los Comités que supervisan el cumplimiento de los convenios y pactos de derechos humanos se enfrentan a cuestiones relativas a la identidad y definición, el ámbito y extensión del derecho de libre determinación, cómo deben interpretarse derechos tales como el derecho a las tierras y recursos, y otras cuestiones. La Declaración, ahora que ha quedado establecida como el estándar universal sobre los derechos indígenas, debería proporcionar una referencia, y así lo hará. (p. 330)

Por otra parte, el artículo 27° del PIDCP establece que:

(...) en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías, el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Para Stavenhagen (2004) los pueblos indígenas tienen en el artículo 27 del PIDCP y también en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas una serie de elementos que

fortalecen “el ejercicio de sus derechos humanos, en la medida en que estos pueblos sean considerados como minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas” (p. 20).

Dicha perspectiva también es compartida por Álvarez (2002) y la define como una desilusión y un fracaso materializado en “la creencia de que la cuestión de las minorías nacionales podía y debía articularse conforme a los derechos individuales, y al hecho de que las propuestas y necesidades de estos pueblos quedaron siempre relegadas ante la supremacía y supervivencia del Estado” (p. 75).

También Stavenhagen (2004) refiere que el artículo 27° es limitado porque “no reconoce derechos a las minorías como tales, sino simplemente a las personas que pertenezcan a dichas minorías, manteniendo así la visión individualista de los derechos humanos” (p. 19). Sin embargo, los pueblos indígenas, durante los últimos 20 años, han gestado una estrategia convencional; es decir, utilizar en sus litigios los instrumentos vigentes para la defensa de sus derechos fundamentales o utilizando criterios de interpretación favorable de artículos como los mencionados: artículo 1° (común en ambos pactos) y artículo 27° del PIDCP.

b. Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales

Desde inicios del siglo XX, las condiciones laborales precarias de los trabajadores indígenas fueron de gran preocupación para la OIT, ante lo cual aprobó el Convenio N.º 50, sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, en 1936. Posteriormente, aprobó el Convenio N.º 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, el cual fue superado por el Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

El Convenio N.º 107, cuyo preámbulo denuncia la carente integración que los estados proveen a las poblaciones indígenas, exhorta la adopción de normas internacionales que garanticen la protección, integración progresiva y, por ende, la mejora de la calidad de vida y del trabajo de estos. Alva (2014) resalta que “con este convenio aún no se acepta la idea que los pueblos indígenas puedan alcanzar por sí mismos el mejoramiento de sus niveles de vida mediante la libre determinación” (p. 32). Sin embargo, significó un paso importante para su protección.

Los procesos preparatorios del Convenio N.º 169 de la OIT involucraron la participación y las voces de diversos pueblos, organizaciones y líderes defensores de los derechos indígenas. Este nuevo convenio “reviste [a los pueblos indígenas] de poder de

decisión, de capacidad y de responsabilidad para asumir la realización de sus actos sobre su propio desarrollo” (Alva, 2014, p. 34), aportando a su autodeterminación sobre sus vidas, territorios, desarrollo y futuro.

En suma, el Convenio N.º 169 de la OIT, tomando distancia del espíritu integracionista del Convenio N.º 107 de la OIT, consagra derechos (no cristalizados antes) suponiendo el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y permitiéndoles determinar su modo de vida, subsistencia y generar una autónoma propuesta de desarrollo.

Posteriormente, el Convenio N.º 169 fue ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 26253 el 5 de diciembre de 1993. Ello entró en vigor el 2 de febrero de 1995. Esta norma es vinculante para nuestro país y su debido cumplimiento responde a los compromisos internacionales de los que el Perú es parte, de acuerdo a las normas del derecho internacional y el reconocimiento pleno de los derechos humanos internacionalmente reconocidos a favor de los pueblos indígenas.

En ese sentido, la magnitud de la importancia de este instrumento en el derecho internacional se evidencia mediante los derechos que consagra el Convenio N.º 169 de la OIT. Por ejemplo, en su artículo 6º define los lineamientos que rigen el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, el cual debe ser realizado a través de procedimientos apropiados, que involucren a sus instituciones representativas, de carácter libre y previo. Todo ello bajo el principio de buena fe que conduzca a la obtención del consentimiento.

Por otro lado, es relevante mencionar el artículo 8º del citado convenio, donde se prevé que cuando los gobiernos apliquen la legislación nacional a los pueblos indígenas, esta debe tomar en cuenta las diferencias culturales y el derecho consuetudinario.

Asimismo, este artículo proscribe que los pueblos indígenas “deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (Convenio N.º 169, artículo 8º). Además, es clave en este artículo el deber estatal a establecer procedimientos de solución de conflictos cuando se proceda a la aplicación de este principio.

Por otra parte, el artículo 13° consagra el derecho a la tierra y el territorio indicando que los estados deben “respetar la importancia que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios” (Convenio N.º 169, artículo 13°), imprescindible para asegurar la subsistencia de los pueblos y su libre desarrollo integral.

Sobre este particular, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEARCR), en la Observación General 2019 sobre la aplicación Convenio N.º 169 de la OIT, recuerda que “el Convenio reconoce los valores culturales y espirituales que los pueblos indígenas atribuyen a las tierras” (p. 4).

Por otro lado, el artículo 16.1° establece que “a reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan”. De esta forma, se consagra un nivel de intangibilidad de los territorios indígenas. No obstante, el artículo 16.2° dispone que, excepcionalmente, el traslado y la reubicación de los pueblos indígenas, en caso se considere necesaria, se debe dar de forma libre, con consentimiento y pleno conocimiento de las causas.

Sin embargo, en los casos que no se pueda obtener su consentimiento “el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados” (Convenio N.º 169, artículo 16.2°). De esta manera, la protección a los territorios indígenas no sería absoluta.

En otros términos, los estados pueden trasladar y reubicar a los pueblos indígenas, incluso con ausencia de su consentimiento, bajo la premisa de ejecutar “procedimientos adecuados”, lo que representa una “puerta abierta” para disponer de esos territorios. Por ello, es primordial que los estados ejecuten sus acciones bajo el principio de buena fe y que los pueblos cuenten con toda la información pertinente y clara para ejercer de manera libre e informada los procesos de consulta.

Considerando lo antes expuesto, la Corte IDH estima oportuno que, bajo el principio de buena fe, los pueblos conozcan de manera clara, directa e informada los posibles riesgos ambientales o de salubridad que les permitan tener una decisión informada en los procesos de consulta asegurando que “la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones” (Corte IDH, 2007, párr. 133).

Por otra parte, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEARCR), en la Observación General 2019 sobre la aplicación Convenio N.º 169 de la OIT, resalta que varias entidades estatales han reproducido avances significativos en materia de políticas indígenas desde un enfoque transversal:

Varios países han creado entidades encargadas de la elaboración y de la coordinación de la política nacional sobre cuestiones indígenas, sean éstas ministerios o viceministerios responsables de los asuntos indígenas, consejos consultivos, organismos de coordinación o instituciones independientes. En ciertos países, se ha adoptado un enfoque transversal con la creación de áreas específicas dedicadas en la mayoría de los ministerios e instituciones públicas. Además, algunos países han creado espacios permanentes de diálogo y participación. Independiente del tipo de estructura establecida, la Comisión ha destacado en varias ocasiones que la entidad encargada de los asuntos indígenas debe disponer de personal y recursos financieros adecuados, un marco legal bien definido y de poder de decisión. Además, los pueblos indígenas deben estar representados y participar en dichas instituciones. (p. 2)

c. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)

Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007, la DNUDPI constituye uno de los principales avances en materia de reconocimiento de derechos a favor de los pueblos indígenas en el siglo XX, contrarrestando las limitaciones que impiden el goce y acceso oportuno a sus libertades y derechos (Anaya, 2006; Stavenhagen, 2010).

Asimismo, cabe mencionar que la DNUDPI “es el resultado de más de veinticinco años de intensas y controvertidas negociaciones en las que los pueblos indígenas y sus estrechos aliados alcanzaron cuotas muy altas de participación” (Gómez, 2019).

Un detalle importante es que la DNUDPI distingue entre los derechos individuales y colectivos. Respecto a los primeros, reconoce que los indígenas pueden acceder en condiciones de igualdad y sin discriminación en consonancia con lo que se ampara en la DNUDPI. En relación con los colectivos, se refiere a aquellos derechos de los que gozan estos pueblos colectivamente como resultado de compartir identidad, costumbres, territorio, etc.

Como bien lo menciona Anaya (2006), el reconocimiento que otorga el derecho internacional a los derechos de los pueblos indígenas permite que se encuentre en el

debate y en la opinión internacional, coadyuvando a una mejor aplicación del Convenio N.º 169 de la OIT en materia de autodeterminación, democracia y participación en concordancia con otras herramientas internacionales.

Si bien el Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI no hacen mención explícita a los pueblos aislados y sus derechos, es clave entender que la legislación sobre pueblos en aislamiento es tardía y relativamente joven. Por ejemplo, en nuestro país, la legislación a favor de los Piaci es de 2006 y la conquista más importante es que la Comisión IDH haya emitido informes que coadyuban a la protección de los pueblos aislados y doten de medidas cautelares a favor de los Mashco Piro de Madre de Dios y los Tagagaeri y Taromenane, o también o que el Alto Comisionado de la ONU emita las directrices del año 2012. En suma, la ausencia explícita de la protección de los pueblos aislados en ambos instrumentos internacionales se debe, como lo afirma Beatriz Huertas a: “lo reciente que es la normatividad vinculada a los pueblos en aislamiento, muy relacionada también al desarrollo tardío del conocimiento oficial sobre estos pueblos” (Entrevista E9, Beatriz Huertas).

A la luz de lo anterior, es importante recalcar que los instrumentos de protección de pueblos indígenas trabajan con el genérico de pueblos indígenas, eso quiere decir que se reconoce que existen otras formas de organización autónoma de pueblos indígenas. Y en razón al principio de autodeterminación, ellos optan por el aislamiento como mecanismo para la sobrevivencia, pero esa condición no los excluye del marco de protección vigente ni de las obligaciones estatales que deben proporcionar dicha protección. Situación que los coloca en una condición de especial y prioritaria protección debido a las condiciones de vulnerabilidad.

A propósito de lo antes mencionado, se le consulto a Beatriz Huertas si hay avances o debates sobre la construcción de un tratado internacional que establezca obligaciones internacionales a los estados, sobre el particular menciono:

Se ha tratado de impulsar; sin embargo, lo que se logro fueron las Directrices pero que no son vinculantes. Las organizaciones indígenas y los que trabajamos en favor de los pueblos aislados. Nos hemos agarrado de las Directrices para que de alguna manera Naciones Unidas monitoree la implementación de estos lineamientos que están incorporado en el Derecho Internacional sobre pueblos en aislamientos. (Entrevista E9, Beatriz Huertas).

Por otro lado, entre los principales artículos de esta DNUDPI, es fundamental insistir en la importancia del derecho a la libre determinación consagrado en sus artículos 3 y 4 en los siguientes términos:

Artículo 3.- Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4.- Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Asimismo, cabe resaltar el artículo 10° de la DNUDPI, que estipula el derecho a una indemnización justa y equitativa en casos de desplazamientos. Asimismo, dispone que los pueblos indígenas no pueden ser trasladados sin su consentimiento libre, previo e informado.

Consecuentemente, en caso se presente dicha condición de desplazamiento, el Estado debe llegar a un acuerdo de indemnización equitativa y justa con el pueblo afectado, el cual debe ser definido bajo los parámetros del principio de buena fe, que también es invocado en el artículo 19° de la DNUDPI al regular las condiciones para una adecuada consulta previa en los casos que los estados busquen adoptar y aplicar medidas administrativas o legislativas que sean susceptibles de afectar a los pueblos indígenas, la cual deberá obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Cabe señalar que este artículo, a diferencia del artículo 6° del Convenio N.° 169 de la OIT, incluye un matiz diferente, tal como lo advierte Gómez (2019):

(...) [la DNUDPI] reconoce la necesidad del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas cuando los Estados adoptan medidas legislativas o administrativas que les pueden afectar. Mientras que el Convenio 169 está basado en la consulta a los pueblos indígenas, la DNUDPI da un nuevo paso y exige que la consulta debe ir encaminada a la obtención de su consentimiento previo, libre e informado. (p. 125)

Con relación a la consagración de los derechos a la tierra, territorios y recursos, el artículo 26.1° establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”. En ese sentido, Åhrenal (2010), respecto del derecho a las tierras y territorios y la propiedad colectiva, menciona que:

Actualmente el derecho internacional reconoce que la íntima conexión entre los pueblos indígenas y sus territorios tradicionales tiene como resultado que estos tengan ciertos derechos materiales sobre las tierras, territorios y recursos ocupados y utilizados tradicionalmente. Hasta dónde llegan estos derechos ha sido objeto de intensos debates. (p. 213)

Finalmente, es útil preguntarnos sobre el impacto de la DNUDPI. En opinión de Gómez (2019), la declaración “podría influir eventualmente en los procesos de creación

de normas en otras áreas del derecho internacional, particularmente en el ámbito de los derechos humanos” (p. 129).

Además, indica que los avances podrían darse en los ámbitos internacional, regional y nacional. En el primero, la DNUDPI sirve como “parámetro de referencia a la hora de interpretar las normas internacionales y sus mandatos” (Gómez, 2019, p. 129). En el segundo, resalta la labor de la Comisión IDH y la Corte IDH en el uso de la DNUDPI en el fundamento de sus decisiones y sus sentencias (Gómez, 2019, p. 133). En tanto al tercer nivel, el autor refiere que “a nivel nacional, los derechos de los pueblos indígenas también han sido reconocidos gradualmente tanto por los órganos legislativos como por órganos del Poder Judicial, abriendo interesantes perspectivas para su efectiva implementación” (Gómez, 2019, p. 135).

En mi opinión, considero que la DNUDPI es un instrumento fundamental que consolida derechos y consagra otros nuevos, que permiten a los pueblos indígenas sustentar sus demandas; además, impulsan y orientan a los estados a que, progresivamente, implementen las normas y políticas de reconocimiento progresivo y real en su favor.

d. Relatorías Especiales de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Es útil saber cómo se ha ido forjando una línea de trabajo y esfuerzos por visibilizar, desde las Naciones Unidas, la problemática indígena mundial. El Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, de Victoria Tauli Corpuz, identificó que existe una base sólida jurídica para un progreso efectivo de la salvaguarda de los derechos de estos pueblos, pero que existen aún retos importantes por superar.

Tauli (Consejo de Derechos Humanos, 2018) confirma algunas de las problemáticas relacionadas con la desatención de los estados a los pueblos indígenas, entre ellas se encuentran el reconocimiento de su condición como tales, la ineficiencia en la definición de medidas prácticas que den efectividad a sus derechos, los procesos inconclusos de reconciliación, las actitudes hostiles y las condiciones económicas y sociales que impiden el libre y pleno ejercicio de todos sus derechos.

Además, la relatora muestra preocupación cuando existen resistencias para reconocer a ciertos grupos sociales en la calidad de pueblos indígenas, porque eso puede

conducir a que algunos agentes con mayor poder impidan la aplicación de normas, herramientas internacionales y principios que sean beneficiosos para atenderles con todas las garantías que la ley y el derecho internacional les confiere.

Asimismo, Stavenhagen (2006) hizo un recuento de las situaciones que deben enfrentar los Piaci en la cuenca amazónica. Al respecto, menciona el caso de los pueblos indígenas que habitan en Colombia y que se ven expuestos a actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico y las presiones por el conflicto armado interno que asola a dicho país. Por otro lado, en Ecuador, reveló que a raíz del pedido de protección del pueblo Tagaeri-Taorenami, los territorios indígenas experimentaron presiones violentas por parte de las empresas taladoras donde incluso trabajaban los propios indígenas y esa presión sobre el territorio genera afectaciones a los pueblos aislados (Stavenhagen, 2006, p. 11).

Anaya (2013), ex relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, hizo una observación respecto a los pasivos que dejan las empresas extractivas en los territorios de los pueblos indígenas y los responsabiliza de las violaciones de los derechos, precisando que el régimen regulatorio de los estados es débil y propicia la afectación sin resarcimiento a razón de estar domiciliadas en el exterior. También menciona la problemática con la disposición de territorios indígenas a favor de empresas extractivas y la disposición de títulos habilitantes:

Con relación al conflicto entre los pueblos Tagaeri-Taromenane y Waorani (ubicados en la reserva de la Biósfera Yasuní) con el Estado ecuatoriano, James Anaya, sostuvo que este debe “respetar el principio de no contacto, lo que implica implementar una política pública que proteja sus espacios vitales y les preserve de presiones por parte de empresas extractivas, la tala ilegal de madera, y el asentamiento no autorizado en el área” (Anaya, 2013).

e. 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 (ONU 2012)

Estas directrices son importantes porque señalan los criterios de identificación de lo que es un pueblo indígena en aislamiento, sus características y las razones de por qué los gobiernos deben adoptar medidas especiales de protección para estos pueblos.

Asimismo, estas tienen el objetivo de ser una guía referencial para los diversos actores (instituciones estatales, organismos, organizaciones y sociedad civil) que trabajan con pueblos en condición de aislamiento y en contacto inicial en la región amazónica de América del Sur. De igual manera, pretende que se comprenda articuladamente las herramientas internacionales existentes para proteger a los Piaci ante situaciones que los expongan a condiciones de vulnerabilidad.

Estas directrices presentan cinco acápites desde los cuales se define qué es un pueblo en aislamiento, sus características, las razones por las cuales los gobiernos deben adoptar medidas para su protección. Por otro lado, a través de preguntas didácticas, se busca dar respuesta a criterios de identificación de acuerdo con cada país. Además, las directrices exploran el marco normativo internacional vigente para el reconocimiento de los derechos de estos pueblos. Finalmente, estas directrices desembocan en criterios para la definición de políticas públicas y programas de acción con base en dar garantía a derechos como salud, autodeterminación, participación, consulta previa, etc.

2.2.1.1. Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos

A continuación, en la Cuadro 5 se presentan algunos de los principales instrumentos para la protección de los pueblos indígenas, con énfasis en derechos de los Piaci, emanados de la Organización de Estados Americanos.

Cuadro 5: Los principales instrumentos internacionales en el Sistema Interamericano

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE	Artículo I.- Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona. Artículo II.- Derecho a la igualdad ante la ley Artículo XII.- Derecho a la asociación Artículo XXIII.- Derecho a la propiedad privada
CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS	Artículo 3. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica Artículo 4. Derecho a la vida Artículo 16. Libertad de asociación Artículo 21. Derecho a la propiedad privada
DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	Artículo III.- Derecho a la libre determinación. Artículo VI.- Derechos colectivos Artículo IX.- Derecho a la personalidad jurídica Artículo XXVI. Derechos específicos de los Piaci.

Fuente: Elaboración propia.

a. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Esta declaración es una herramienta fundamental porque emana de un pensamiento político y social americano de vanguardia para su tiempo con una mirada particular de los deberes y los derechos del hombre. No obstante, también contiene elementos que remiten a un pasado histórico de carencia de libertad, procesos de colonialismo, etc.

El preámbulo de la declaración consagra que todos los hombres nacen libres y son iguales en derechos y que estos son inherentes a la persona humana, incluso invita a los estados parte a generar garantías en los sistemas normativos internos para fortalecer la protección real de los derechos de todos los sujetos sin distinción.

En ese sentido, consideramos que para efectos de nuestra investigación es central el artículo I de la declaración que proscribe que “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. Este artículo está relacionado con el artículo II que reconoce que todos los seres humanos tenemos el derecho a la igualdad ante la ley, y en el artículo XXII, el derecho a asociarse con fines sociales, culturales, religiosos, etc.

Este último artículo es relevante para el trabajo de promoción, articulación y defensa que realizan las asociaciones o representaciones indígenas a lo largo del mundo, incluso presentando demandas ante el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos.

Por otro lado, es central el artículo XXIII que establece que “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”. Como se ha desarrollado a lo largo de este capítulo, el derecho a la propiedad para los pueblos indígenas debe ser entendido desde una concepción colectiva. Sobre este particular, en el informe sobre la Situación de pueblos indígenas y tribales en la Panamazonía, elaborado por la Comisión IDH (2019) se destaca que los Estados “deben garantizar el derecho de propiedad colectiva frente a terceros, lo cual significa que, si existen conflictos, estos colectivos tienen derecho a recibir protección y reparación, mediante procedimiento adecuado y efectivos” (p.33). **b. Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos no contiene en su articulado disposiciones específicas relacionadas con pueblos indígenas ni mucho menos

provee mecanismos de protección a favor de los Piaci. Sin embargo, se interpreta que todos los seres humanos sin distinción gozan de los mismos derechos, como la integridad personal, física, psíquica y moral, el derecho a la vida, la libertad de conciencia y religión, entre otros derechos consagrados en esta convención que también son invocados y continuamente se les dota de contenido por parte de la Comisión IDH y la Corte IDH.

Además, la convención tiene diversos artículos imprescindibles para esta investigación que permiten estudiar la problemática jurídica de superposición. Por esa razón, a continuación, detallaremos los alcances de la Corte IDH sobre el derecho de propiedad relacionado con la interpretación evolutiva del artículo XXI de la convención. Cabe recalcar que “los pueblos y comunidades indígenas o tribales, cohesionados por sus particulares formas de vida e identidad, ejercen algunos derechos reconocidos por la Convención desde una dimensión colectiva” (Corte IDH, 2020, párr. 153).

Ahora bien, el artículo III de la CADH establece que “Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”, lo cual ha sido ampliamente desarrollado por la Corte IDH en diversas sentencias. Por ejemplo, en el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, la Corte IDH (2007) insta a los estados a “procurar los medios y condiciones jurídicas en general necesarias para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido por sus titulares. La cuestión en el presente caso es de distinta naturaleza” (párr. 167).

Además, la Corte IDH aclara que el hecho de que un sujeto o un grupo proveniente de un pueblo indígena habite fuera del territorio tradicional no afecta su distinción ni tampoco el uso y goce comunal de su propiedad (párr. 164). La Corte IDH además menciona que garantizar el derecho a la personalidad jurídica asegura otro derecho tan importante como el derecho a la vida, previsto en el artículo IV de la convención. Respecto a este derecho, en su sentencia sobre el caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, la Corte IDH (2006) ha mencionado:

(...) que el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva) de todos quienes se encuentren bajo su jurisdicción. (párr. 152).

La Comisión IDH y la Corte IDH han interpretado el artículo XXI de la CADH en favor de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y los estándares sobre el derecho a la consulta previa que ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia de la corte en casos concretos donde se han violado derechos al territorio, la tierra y los recursos naturales.

En consecuencia, estas sentencias han sido sistematizadas a partir de una interpretación evolutiva del artículo XXI de la convención que se dedica a ampliar el espectro en relación con el derecho de propiedad colectiva de los pueblos y los vincula, incluso, a tratados internacionales como el Convenio N.º 169 de la OIT y aquellos relativos al derecho a la preservación de la salud y al bienestar, el derecho a la vida, la libertad, la seguridad e integridad de los pueblos, entre otros.

Respecto a lo anterior, existen sentencias que rescatan el importantísimo vínculo espiritual de los pueblos con sus territorios, realidad que es clave para entender la íntima y profunda relación que tienen. Asimismo, el artículo XXI de la convención conduce a instar a los estados a garantizar una oportuna titularización de territorios indígenas e incluso generar espacios de consulta para obtener su consentimiento.

En suma, se puede constatar la importancia de este instrumento para la interpretación en el razonamiento y el desarrollo jurisprudencial de la Comisión IDH y de la Corte IDH.

c. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

El preámbulo de esta declaración reconoce la importancia histórica de los pueblos indígenas en la región; asimismo, este menciona que “los pueblos indígenas son sociedades originarias, diversas y con identidad propia”. Además, reconoce que existe un avance significativo desde el derecho internacional para el reconocimiento de los derechos de estos pueblos y que existen herramientas como el Convenio N.º 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas que coadyuvan a la consolidación de las bases para que dicha protección sea efectiva.

Por otro lado, el artículo III, al igual que el PIDCP y el PIDESC, define la autodeterminación como el derecho que tienen los pueblos a determinar de forma libre su “condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo III).

Sobre el derecho a perseguir libremente su desarrollo, Bedriñana y Umaña (2019) consideran que es valioso el reconocimiento expreso del aporte de estos pueblos en el mundo y a la pluralidad de sociedad “a pesar de las injusticias históricas que han sufrido, que les han impedido ejercer, en particular, el derecho al desarrollo de conformidad, con sus propias necesidades e intereses” (p. 252).

Por otro lado, el artículo VI reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo porque ese ejercicio es central para asegurar su existencia, desarrollo y supervivencia. Este artículo busca que los estados respeten integralmente el derecho que tienen estos pueblos a establecer sus sistemas de organización interna y sus instituciones políticas, jurídicas y económicas. Además, comprometen a los estados a respetar sus formas particulares de practicar su espiritualidad y su cultura. Por otro lado, el artículo IX reconoce el derecho a la personalidad jurídica y el goce pleno de todos los derechos que se reconocen en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Sobre ambos artículos antes mencionados, la Corte IDH (2020), en el Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, ha pronunciado que: “el derecho a que el Estado reconozca la personalidad jurídica es una de las medidas especiales que se debe proporcionar a los grupos indígenas y tribales a fin de garantizar que éstos puedan gozar de sus territorios según sus tradiciones”. (párr. 155).

Por otro lado, es necesario mencionar que esta declaración surge luego de una labor ardua por la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas de las Américas donde estuvieron involucradas organizaciones indígenas, asociaciones interétnicas y otros actores comprometidos con la protección de los pueblos indígenas. Para esta investigación es central resaltar que esta declaración contiene un artículo expreso sobre los Piaci y detalla quiénes son, así como los criterios de identificación:

Artículo XXVI. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial:

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 artículo supone un reconocimiento ineludible de la existencia de estos pueblos y, además, es una fuente de derecho incorporada por el Sistema Interamericano, especialmente para el fortalecimiento de derechos como la autodeterminación, la participación de los pueblos de forma organizada con herramientas como la consulta previa, libre e informada. Además, el derecho de los pueblos a vivir en un ambiente donde se respete la vida, la integridad individual y colectiva.

d. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH)

Alva (2014) explica que, durante estos últimos años, la Comisión IDH ha tomado interés sobre los derechos de los pueblos indígenas. Para efectos de tener una percepción real de la situación de los pueblos indígenas, la dicha comisión realiza visitas a los países para obtener información directa y elaborar informes sobre la situación de estos pueblos, recomendando a los estados la adopción de medidas que promuevan o aseguren el ejercicio de sus derechos.

Por otro lado, el informe acerca de la *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*, aprobado en 2019, aborda la problemática de los Piaci en la región. En este se hace hincapié al respeto del derecho a la autodeterminación y no contacto; además, se mencionan los riesgos que desencadenan encuentros directos e indirectos con agentes externos a estos pueblos.

En tanto al derecho a la autodeterminación, la Comisión IDH (2019) identifica que esto “supone el respeto de sus mecanismos de supervivencia física y cultural, de acuerdo a sus usos y costumbres, lo cual incluye situaciones como el aislamiento y otras formas selectivas de convivencia” (p. 157).

También, en este informe, se revela una de las problemáticas centrales en la defensa de los Piaci: la protección territorial. Sobre este particular, la Comisión IDH (2019) identifica que “las zonas establecidas como intangibles no serían suficientemente extensas para garantizar una efectiva protección de estos colectivos, que viven y se trasladan por fuera de estas zonas al desarrollar sus prácticas culturales y de supervivencia” (p. 172).

Como consecuencia de las recurrentes problemáticas territoriales en el caso de los Mashco Piro, Yora y Amahuacas en la Región de Madre de Dios, la Comisión IDH adoptó medidas cautelares en favor de los Piaci que habitan la zona del río Las Piedras, región de Madre de Dios. En este mismo informe, la Comisión IDH (2019) ha evidenciado que:

la región de Madre de Dios es la más degradada de la Amazonía a causa de la minería informal e ilegal de oro. Sus impactos no solo se evidencian en la contaminación de mercurio de los ríos, sino también en la destrucción de bosques y suelos, y en la salud humana de aquellas poblaciones que habitan dicha región. En particular, se ha determinado que aproximadamente 65 territorios indígenas se encontrarían expuestos a actividades mineras en su entorno, que se relacionan con la extracción ilícita de oro u otros. (párr. 102)

Como bien se ha señalado, el departamento de Madre de Dios ha sido afectado continuamente por actos ilícitos que también afectan directamente a los Piaci y que los exponen a encuentros que resultan mortales. Esa realidad se ha intensificado con la crisis por la covid-19, donde actividades como la tala ilegal y el narcotráfico han prevalecido y han puesto en peligro a los Piaci y sus espacios vitales. Esta situación se torna más crítica en los espacios geográficos donde existe una condición de superposición de derechos en los territorios donde se ha solicitado una ampliación territorial como en el caso de la Reserva Territorial de Madre de Dios.

En ese sentido, la medida cautelar alerta esta situación aún vigente: la interacción de diversos agentes dedicados a la extracción ilegal de madera en territorios donde ya se ha reconocido la intangibilidad territorial. A raíz de ese escenario, la Comisión IDH solicitó al Estado peruano considerar medidas para evitar la interferencia de terceros en los territorios que habitan los Mashco Piro, Yora y Amahuaca, con la finalidad de evitar daños irreparables en los mismos.

Por otro lado, en el 2019, la Comisión IDH elaboró un informe sobre la situación de los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario) del Ecuador. Este informe se elabora a raíz de las recurrentes violaciones a los derechos territoriales de los Tagaeri y Taromenane sobre la zona intangible destinada para asegurar la supervivencia y preservación ecosistémica en el Parque Nacional Yasuní.

En este espacio territorial se han superpuesto agentes externos a los pueblos que ejecutan actividades ilegales de minería y tala. Asimismo, empresas con intereses territoriales han ejercido violencia sobre los pueblos con el propósito de ejecutar contactos forzados y disminuir la protección legal territorial. Todo ello como consecuencia de las ausentes garantías que el Estado ecuatoriano provee en estos espacios. Sumado a eso, en el 2003, 2006 y 2013 se produjeron también escenarios de violencia que desencadenaron decenas de muertes en un conflicto interétnico que pudo haber sido evitado si se tomaban las medidas de delimitación territorial y vigilancia.

Además, la Comisión IDH (2020) en el informe del Caso N° 12.979 Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario) Ecuador, advierte la situación de superposición existente en el Parque Nacional Yasuní con el hábitat de los Tagaeri y Taromenane. Al respecto afirma que es poco clara la naturaleza jurídica de protección al momento de su creación porque, aún con presencia de pueblos indígenas en condición de aislamiento, es proclive al ejercicio de actividades de explotación en relación con las concesiones dadas a partir de títulos habilitantes en el área y las actividades ilegales ejecutadas en el área frente a la inactividad del Estado por proteger estos territorios. Sobre el particular, la Comisión IDH (2020) menciona que:

(...) la zona intangible no es una figura jurídica que cumpla con las condiciones de un título de pleno dominio en relación con el acceso, control, la reivindicación y el uso del territorio y sus recursos, así como la protección contra todo posible contacto del Estado y de terceros. En este escenario, se ha llevado a intervenciones ilegales de colonos y madereros. (p.2)

Asimismo, la Comisión IDH reconoce que existe una obligación del Estado ecuatoriano de garantizar el derecho de los pueblos indígenas al control, uso y dominio efectivo de sus territorios y que se debe evitar la intromisión de terceros. Además, la Comisión IDH hace hincapié en lo siguiente:

(...) la existencia de una asimetría respecto de la protección de la propiedad de los PIAV en relación con la protección y promoción de las iniciativas de uso de sus territorios para fines económicos a través de la extracción de sus recursos. Asimismo, la Comisión constató la existencia de indicios de presiones ejercidas por empresas para que la protección del territorio PIAV disminuya, lo cual ha generado contactos y propiciando conflictos que no han sido debidamente prevenidos por parte del Estado. (p.2)

En esa línea histórica, los hechos de violencia siguieron suscitando y se denunciaron otras masacres entre 2006 y 2013. Después de alrededor de 16 años de litigio el caso llegó a manos de la Corte IDH y se realizó una audiencia pública en la que participó la Delegación del Gobierno de Ecuador y la Procuraduría Pública de Ecuador, el representante la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y otros representantes de los indígenas aislados. La última actuación fue esta audiencia pública organizada por la Corte IDH en Brasilia el 23 de agosto de 2022, como parte de los argumentos utilizados por la representación de los pueblos aislados se mencionó enfáticamente que:

El problema que se tiene en particular es que los pueblos en aislamiento, a una movilidad que según la geografía y unos peritajes, es cíclica y estacional. Ellos en términos estacionales se mueven donde cosechan algodón y donde también hay moretales. (...) El problema es que si se

abre la vía y si se está ampliando como se ha afirmado aquí, en el bloque 41 y 43, es que vamos a repetir los incidentes que ya sabemos que existen en la vía Auca. Lo que estamos tratando de decir es que se prevengan más muertes, y la mejor forma de prevenir es que el Parque Nacional Yasuní deje de ser solamente un territorio que tiene protección ambiental sino que rijan en ese territorio los derechos de los pueblos indígenas (...) por eso estamos diciendo que la zona intangible no sea solo de nombre sino que exista un título de propiedad que sea mucho más que un decreto ejecutivo. (Corte IDH, Audiencia Pública del Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane Vs. Ecuador de fecha 23 de agosto de 2022)

El presente caso es central que estos territorios cuenten, incluyendo las zonas de amortiguamiento, con una protección intangible integral y absoluta, que impida la construcción de infraestructura petrolera porque se tienen evidencias que este grupo de pueblos aislados trascienden a la zona intangible y habitan por medio de la infraestructura petrolera (caso del lote 16 que se encuentra en el área de amortiguamiento al norte de la zona intangible) lo que ha conducido a hechos de violencia y encuentros no deseados con trabajadores y aislados. En suma, es necesario que todo el territorio de los huaoranis o waoranis tenga una integral intangibilidad y absoluta, que responda realmente a los estándares internacionales de los que Ecuador es parte y pongan en el centro la vida y supervivencia de los aislados.

e. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

La Corte IDH cumple una función importante relacionada con conocer cualquier caso en el que sea necesario hacer una interpretación de las disposiciones y la aplicación de la Convención Americana “siempre que los Estados parte en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia” (artículo 62º, numeral 3 de la Convención Americana).

También, cumple funciones consultivas de interpretación de la Convención Americana y de otros tratados de derechos humanos. Cuando la Corte IDH corrobora que han existido violaciones a las libertades o derechos amparados por la convención, dispondrá, en caso fuera necesario y proceda, medidas de indemnización y reparación a la persona o grupo vulnerado. De esta manera, el desarrollo jurisprudencial de la Corte IDH permite entender el desarrollo de algunos derechos a lo largo de la historia y alcance en materia de derechos humanos, particular y estratégicamente para los pueblos indígenas.

Por ejemplo, en relación con el derecho colectivo de propiedad, la Corte IDH ha desarrollado contenido del derecho al territorio con base en una interpretación evolutiva

del artículo 21° de la Convención Americana. Por ejemplo, sentencias como las del pueblo Saramaka, el caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay y el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay han definido que el artículo 21° de la Convención Americana guarda íntima relación con el derecho que tienen las comunidades indígenas y los pueblos tribales a gozar, disfrutar y usar sus territorios desde una concepción de propiedad comunitaria de la tierra (Andrada y Gonza, 2016, p. 2).

Respecto al derecho del goce y disfrute de las tierras, la Corte IDH en la sentencia del caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay afirma que:

Toda denegación al goce o ejercicio de los derechos territoriales acarrea el menoscabo de valores muy representativos para los miembros de dichos pueblos, quienes corren el peligro de perder o sufrir daños irreparables en su vida e identidad y en el patrimonio cultural por transmitirse a las futuras generaciones. (párr. 222)

Además, la Corte IDH reconoce que es trascendental dar garantía al derecho de propiedad colectiva debido a la estrecha vinculación que existe con los recursos naturales, la cosmovisión y, en consecuencia, esto debe ser cautelado por el artículo 21° de la Convención Americana. Así pues, en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, la Corte IDH (2012) centra su atención en la dimensión comunitaria de la propiedad y la tierra para los indígenas, además, discrimina dicho concepto con la concepción clásica de propiedad. En este caso la Corte IDH (2012) afirma que: “Estas nociones del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponden a la concepción clásica de propiedad, pero merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana”. (párr. 145)

En cuanto al derecho a la consulta y la obligación de obtener consentimiento, en la sentencia del caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, la Corte IDH (2007) estima que se requiere, en los casos de proceso de consulta, “que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo” (párr. 133).

Asimismo, la Corte IDH (2007) refiere que estos procedimientos deben estar conforme a las tradiciones y costumbres de estos pueblos, de manera transversal en todo el proceso. Además, insta a los estados asegurar que los pueblos tengan toda la información, incluido los riesgos de la decisión que pueden ser ambientales y de salud,

con el propósito de que la decisión a tomar tenga todas las condiciones de ser una decisión libre, voluntaria e informada. En tanto la obligación de obtener consentimiento:

cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. (párr. 134)

La Corte IDH ha tenido similares pronunciamientos en los casos Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, y caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. En este último, la Corte IDH (2020) puntualiza que los procesos de consulta se realizan con la finalidad de:

preservar, proteger y garantizar la relación especial que los pueblos indígenas tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia. Si bien la Convención no puede interpretarse de modo que impida al Estado realizar, por sí o a través de terceros, proyectos y obras sobre el territorio, el impacto de los mismos no puede en ningún caso negar la capacidad de los miembros de los pueblos indígenas y tribales a su propia supervivencia. (párr. 175)

Por otro lado, la Corte IDH también muestra preocupación sobre los efectos que tienen en los pueblos las problemáticas ambientales. En el caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, la Corte IDH (2020) tiene en cuenta que:

(...) diversos derechos pueden verse afectados a partir de problemáticas ambientales, y que ello “puede darse con mayor intensidad en determinados grupos en situación de vulnerabilidad”, entre los que se encuentran los pueblos indígenas y “las comunidades que dependen, económicamente o para su supervivencia, fundamentalmente de los recursos ambientales, [como] las áreas forestales o los dominios fluviales. (párr. 209)

Sobre lo expuesto y según la sentencia mencionada, es central mencionar que marca un hito importante en la judicialización de manera directa del Artículo 26 de la CADH y advierte que el derecho a un ambiente sano debe ser considerado autónomo porque responde a la obligación estatal de asegurar un desarrollo integral de los pueblos a la luz de los artículos 30, 31, 33 y 34 de la CADH. Debido a que antes de Opinión Consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos y esta sentencia este derecho era exclusivamente justiciable de manera conexa e indirecta con relación a derechos políticos y civiles.

Ahora bien, en la sentencia se puntualiza que el derecho a un medio ambiente sano:

“constituye un interés universal” y “es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad”, y que “como derecho autónomo [...] protege los componentes del [...] ambiente, tales como bosques, mares, ríos y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza”, no solo por su “utilidad” o “efectos” respecto de los seres humanos, “sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta”. Lo anterior no obsta, desde luego, a que otros derechos humanos puedan ser vulnerados como consecuencia de daños ambientales. (Párrafo 203)

Desde la Comisión IDH y la Corte IDH se ha proporcionado la ampliación de criterios de interpretación a favor de los pueblos indígenas. Así también, las sentencias emitidas por la Corte IDH amplían el espectro de protección y salvaguarda.

El informe de la Comisión IDH (2015) en materia de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, interpreta de forma evolutiva de los instrumentos de derechos humanos:

La CIDH toma como pauta central para su análisis que la interpretación evolutiva de los instrumentos de derechos humanos constituye un principio fundamental del derecho internacional de los derechos humanos que ha sido aplicado consistentemente por diversos órganos de supervisión internacional para garantizar una protección adecuada de los derechos humanos. Al respecto, la Corte Interamericana ha afirmado en reiterada jurisprudencia que los tratados sobre derechos humanos “son instrumentos vivos cuya interpretación tiene que adecuarse a la evolución de los tiempos y, en particular, a las condiciones de vida actuales”. Dicha interpretación evolutiva es consecuente, además, con las reglas generales de interpretación de los tratados, consagradas en la Convención de Viena; así como con las pautas de interpretación contenidas en el artículo 29 de la Convención Americana. (p. 40)

Es importante mencionar que la Corte IDH (2007), en su jurisprudencia, ha interpretado el PIDCP y el PIDESC en favor de los pueblos indígenas. En la sentencia del caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam hace una interpretación favorable a los pueblos tribales considerando que Surinam ratificó estos pactos:

(...) Al respecto, en virtud del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas conforme a dicho artículo, los pueblos podrán “provee[r] a su desarrollo económico, social y cultural” y pueden “disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales” para que no se los prive de “sus propios medios de subsistencia. (Corte IDH, 2007, p. 29)

Ahora bien, como se puede advertir, en los últimos años, el derecho internacional de los derechos humanos ha fortalecido el contenido de los principios rectores que promueven la protección integral de los pueblos indígenas e insisten en la materialización de políticas públicas con esa finalidad precautoria.

2.3. El principio de autodeterminación y de no contacto: relevancia para los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial

2.3.1. Principio de autodeterminación

Durante los últimos años, este derecho se ha convertido en colectivo, el cual repercute directamente en los pueblos indígenas. Como menciona Mendoza (2020), la doctrina ha gestado largos debates en torno a si este derecho o principio debe o no contemplarse como costumbre internacional o norma *ius cogens*. En la historia, este principio tomó fuerza en diversos discursos y procesos históricos como la Primera Guerra Mundial y la Segunda Guerra Mundial.

No fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que se incorporó en los artículos 1.2 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, no supuso un cambio sustancial porque no se incorporó en la Declaración Universal de Derechos Humanos; ambos instrumentos, hasta entonces, contenían estructuras de dominación y rezagos coloniales en detrimento de los pueblos que estaban bajo dominación de los estados parte.

Entonces, a través de la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (ONU), en el artículo 1° se reconoce que la “sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una negación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales”. A partir de ello se va generando una dinámica de descolonización de pueblos que habían estado, hasta ese momento, bajo el dominio de los estados. Ese escenario impulsó que, posteriormente, en 1966, se incorpore el artículo 1° común del PIDCP y el PIDESC.

Algunos especialistas en temática indígena han interpretado a lo largo de los últimos años el alcance de este principio. Xanthaki (2014) menciona que:

(...) la visión de autodeterminación de los pueblos indígenas, tal como se explica a lo largo de la elaboración de la DNUDPI entre 1982 y 2007, trata sobre el respeto por las identidades de los pueblos, el control de todos los aspectos de sus vidas y la inclusión en las decisiones que los

afectan (...) incluye, entre otras cosas, el derecho y la facultad de los indígenas de negociar con los Estados en igualdad de condiciones las normas. (p. 71).

(Traducción propia)

Por otra parte, Anaya (2013) afirma que, si la libre determinación es considerada un derecho humano, eventualmente, tendría implicaciones valiosas. Asimismo, explica que la autodeterminación contemplada como derecho es inherente al ser humano, incluso cuando se conciba de manera colectiva. Además, menciona que es un derecho de carácter universal y aplicable a todos los seres humanos bajo criterios de igualdad. Finalmente, indica que la autodeterminación no debe ser entendida de manera aislada, “sino que debe entenderse como parte del universo más amplio de valores y prescripciones que constituyen el régimen actual de derechos humanos y estar en armonía con el mismo” (Anaya, 2013, p. 197).

Asimismo, Daes (1993), durante su labor como presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, indicó en nota explicativa sobre el proceso del proyecto de Declaración sobre los Pueblos Indígenas debe interpretarse ordinariamente como su derecho a negociar libremente su estatus y representación en el Estado en el que viven”. (párr. 26)

Por otro lado, en 1989, se creó el Convenio N.º 169 de la OIT, pero no incluyó de forma expresa el desarrollo del derecho/principio a la libre determinación de los pueblos indígenas. Al respecto, desde la OIT y la CIDH se han realizado esfuerzos por mejorar la implementación y la interpretación de este.

Aunado a ello, en la Guía sobre el Convenio N.º 169 de la OIT, elaborado por la OIT con el objetivo de promover una mejor implementación de este, se establece que:

Mientras que el Convenio núm. 169 no hace mención al tema de libre determinación, sí establece la participación, consulta y autogestión y el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades, lo que constituyen mecanismos importantes para la concreción del derecho de libre determinación tal cual está reflejado en la Declaración. (OIT, 2009, p. 26)

Así también, Alva (2014) advierte que, si bien el Convenio N.º 169 de la OIT no mencionó explícitamente el derecho a la libre determinación, el preámbulo sí tiene ciertas aspiraciones en cuanto a este derecho porque “reconoce la aspiración de los pueblos indígenas para ejercer el control sobre sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo dentro de los Estados en los cuales viven”. (p. 28) De igual manera lo define el informe sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales

y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, elaborado por la Comisión IDH (2009):

El Convenio 169 de la OIT también reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas a controlar sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico “dentro del marco de los Estados en que viven”. Existe una relación directa entre la libre determinación y los derechos sobre la tierra y los recursos naturales. (p. 72)

Es preciso mencionar que estos instrumentos reconocen este derecho/principio a los “pueblos” en razón de estados, no a pueblos indígenas. Al respecto, el Comité IDH (1994) ha desarrollado su aplicación interpretando conjuntamente el artículo 1° y el 27° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su Observación General N.º 23: “El disfrute de los derechos a los que se refiere el artículo 27 no menoscaba la soberanía y la integridad territorial de un Estado Parte”.

Esto es de gran importancia para que los pueblos provean sus formas particulares de desarrollo social, económico, cultural e, inclusive, gestionen sus propios medios de subsistencia. Como también lo ha definido, la Corte IDH (2007) en el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam.

Por otro lado, la DNUDPI es otra herramienta que representa una conquista en materia de protección de los pueblos indígenas y en materia de este principio ha definido en el artículo 3° que estos pueblos tienen derecho a “determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

Asimismo, el artículo 4°, donde se consagra con mayor profundidad este principio, reafirma que bajo la libre determinación estos pueblos “tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”. En misma línea, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos considera que el ejercicio de este derecho requiere “(...) la participación activa de los pueblos indígenas con miras a crear y fortalecer sus propias instituciones y su derecho a la autonomía, entre otros aspectos que componen este derecho” (Naciones Unidas, 2013, p. 29).

Entonces, para muchos pueblos el aislamiento es una respuesta a esa relación traumática con el mundo occidental, interacción que históricamente ha sido violenta, como lo ocurrido en la época del apogeo del caucho (Huertas, 2002; 2010). Por lo tanto, la autodeterminación tiene relación con la condición de alta vulnerabilidad de los Piaci.

Considerando ello, resultan ser encuentros que además revelan el carente respeto al derecho de la autodeterminación, al ser contactados de manera forzada, obviando el vínculo profundo que han desarrollado con este principio y los recursos que en ellos se pueden encontrar, que son usados para sobrevivir, puesto que los pueblos Piaci dependen “íntegramente de los recursos del bosque y de la biodiversidad en general para subsistir y satisfacer sus necesidades, sin los cuales simplemente parecerían” (Aideseop, 2018, p. 16).

Para los pueblos indígenas, aquellos que se encuentran en algún grado de contacto y para quienes no tienen ningún contacto con la civilización mayoritaria, es fundamental el respeto irrestricto de no contacto bajo su derecho a decidir vivir en dicha condición. Ese respeto también está íntimamente relacionado con la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra y su territorio.

La Corte IDH (2001), en el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, manifiesta que “la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica” (párr. 149).

Entonces, garantizar el derecho a la libre determinación permite que se consoliden las condiciones para que estos pueblos gocen de autonomía, determinen su libre desarrollo social, económico y cultural; lo cual les permite atender sus asuntos internos y locales, decidiendo, incluso, el aislamiento como un mecanismo de supervivencia.

2.3.2. Principio de no contacto

En las últimas décadas, el sistema universal y los sistemas regionales de protección de D. D. H. H. han sumado esfuerzos para dotar de contenido a los derechos específicos de los pueblos indígenas y al desarrollo del principio de no contacto. Bajo este principio, los pueblos indígenas tienen la posibilidad y el derecho de gestionar sus propias formas de relacionarse con agentes externos o la sociedad nacional y sus propios criterios para establecer grados de contacto inicial o incluso de manera permanente.

En definitiva, para los Piaci es fundamental que bajo este principio se asegure su decisión de vivir voluntariamente sin ningún grado de interrelación con la sociedad o con pueblos vecinos, ello se traduce en que no se debe forzar ningún contacto, sin importar la circunstancia. Por ende, este principio tiene un rol importantísimo en sostener las

condiciones básicas para el ejercicio efectivo de otros derechos vinculados al cumplimiento de este principio y evitar escenarios de vulneración y violencia como los perpetrados hacia los Piaci durante el auge cauchero, a mediados del siglo XIX y finales del XX.

La Comisión IDH (2015) ha advertido la situación de alta vulnerabilidad en que se encuentran los Piaci, específicamente en el informe sobre *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, se indica que los contactos efectuados por terceros contravienen el principio de no contacto:

En el caso de Perú, (...) en el caso de la Reserva Territorial de Madre de Dios que recorren los pueblos indígenas en aislamiento Mashco Piro y otros, se informó a la CIDH que el Estado peruano habría otorgado concesiones forestales sobre extensiones territoriales fuera de la actual extensión geográfica de la reserva pero que forman parte del recorrido ancestral de los Mashco Piro. De acuerdo con la información presentada, existiría una fuerte presión territorial que ocasionaría que estos pueblos en aislamiento salgan de la reserva ya sea en busca de alimentos o para evitar el contacto con terceros que ingresarían ilegalmente a la reserva, pese a ser intangible. (Comisión IDH, 2015, p. 143)

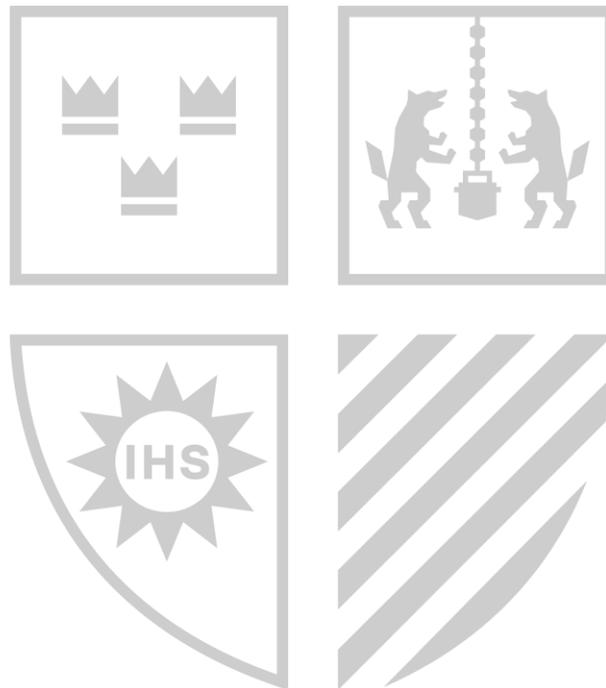
Como bien se expresa en el informe, los Piaci se encuentran en una condición de riesgo por razones de superposición parcial con títulos habilitantes, los que incluso se han ampliado en beneficio de empresas dedicadas a la extracción de petróleo que realizan sus actividades dentro de las reservas indígenas. Asimismo, resulta grave la concesión de territorios para actividades forestales en las periferias de la Reserva Territorial de Madre de Dios, lo que conduce a una presión territorial.

Antes de continuar con el análisis del marco jurídico nacional, es preciso exponer, en la Cuadro 6, la Percepción en torno a la idoneidad del sistema internacional de protección de Derechos Humanos. En líneas generales, los entrevistados convergen en la importancia que tiene el sistema internacional en el sistema nacional, particularmente en las acciones de visibilización de la problemática jurídica.

En el país, uno de los hechos trascendentales en el que la Comisión IDH tuvo injerencia fue en la medida cautelar a favor de los Piaci de Madre de Dios, luego de que por años se presentaran acciones de amparo ante el Poder Judicial de Madre de Dios y las autoridades no hicieron mayores esfuerzos por detener el daño y los continuos encuentros con madereros en espacios donde habitan o transcurren los Piaci. Esa medida cautelar obligó al Estado peruano a implementar medidas para su salvaguarda como los puestos

de vigilancia, acciones, monitoreo y seguimiento. Probablemente, uno de los principales problemas de la Comisión IDH es la supervisión continua de estas acciones y solo se rigen por la información que el Estado peruano emite cuando la comisión la solicita y las visitas esporádicas.

En suma, los entrevistados convergen en la idea de que las normas y las herramientas internacionales sirven como una base que genera criterios de protección a favor de los pueblos aislados y, además, hace posible reforzar el trabajo que realizan las organizaciones indígenas para dar sustento jurídico internacional a sus demandas y el seguimiento de sus procesos en curso.

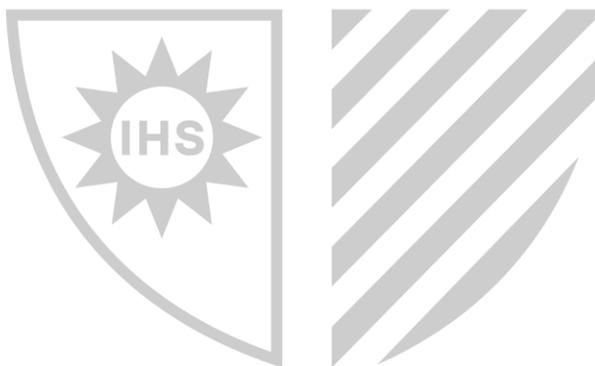


Cuadro 6: Percepción en torno a la idoneidad del Sistema Internacional de protección de Derechos Humanos

INSTITUCIONES DEL ESTADO	E1 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS	<i>Gracias a la medida cautelar de la CIDH la Fenamad hace la denuncia de que falta protección por parte del Estado hacia los Piaci y luego de eso recién se crea una ley para crear puestos de vigilancia. Además de la medida cautelar, se tiene otra de la OIT N.º 169, una declaración de la ONU que incluye a la Fenamad para que el Estado implemente la ley. Toda esta normativa permite contar con agentes de protección y se está pensando formar un comité de gestión y procedimiento administrativo sancionador ante casos de amenaza del territorio.</i>
	E2 MINISTERIO DE CULTURA	<i>Sí, aportan de manera directa porque es el marco normativo más amplio que nos permite abordar la protección de los Piaci. Por ejemplo, situaciones o aspectos que no se contemplan en la Ley 28736, entonces, los convenios y las declaraciones del marco internacional sí nos han permitido reforzar el trabajo de protección.</i>
	E3 SERNANP/ACCA	<i>Sí, definitivamente, los instrumentos legales internacionales dan fortaleza a la lucha para reivindicar los derechos territoriales de los Piaci.</i>
	E4 DEFENSORÍA DEL PUEBLO	<i>Sí, en definitiva, desde la Defensoría del Pueblo consideramos que sí, las normas o los convenios internacionales de los que Perú es parte sí contribuyen a garantizar la integridad territorial, la integridad de las personas que habitan estos espacios. Nosotros sí consideramos de manera positiva la existencia de estas normas porque es un respaldo y un apoyo para las normas nacionales existentes. (...) considero que son vinculantes. Por ese mismo hecho es que están a veces paralizadas ciertas acciones, como que no avanza más en su afectación.</i>
ORGANIZACIONES INDÍGENAS	E5 AIDSESP	<i>No sabemos, eso está en manos de la Comisión, la Comisión seguramente está solicitando el informe del Gobierno de acuerdo a alguna actualización de información. Esperemos que esto se dé lo más pronto posible. Solo sabemos que en particular la demanda es sobre la vida, la integridad y el territorio de los Piaci.</i>
	E6 EQUIPO PIACI FENAMAD	<i>Aunque no determina, sí es como una especie de paraguas para poder exigir al Gobierno peruano que implemente determinadas acciones que antes no cumplían, es una forma de que bajo jurisdicciones internacionales se cumpla ello, sobre todo en el Ministerio de Cultura como ente rector de políticas a favor de los Piaci.</i>
ESPECIALISTAS	E8 ANTROPÓLOGA BEATRIZ HUERTAS	<i>Creo que la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las acciones que se realizan ante la Corte, son un reflejo de la falta de sensibilidad, la falta de compromiso o la falta del interés del aparato del Estado en los diferentes países frente a la protección de los pueblos en aislamiento. Por ejemplo, yo tengo la experiencia del caso de la solicitud de medidas cautelares que se presentó por Perú ante la CIDH en el 2005, lo cual se hizo porque en reiteradas ocasiones se presentaron acciones de amparo ante el Poder Judicial en Madre de Dios e incluso se insistió ante el Ejecutivo para frenar la invasión maderera en los territorios de los pueblos en aislamiento, pero no se obtuvo respuesta. Entonces, cuando la CIDH admite una solicitud, pide informes regularmente al país sobre los avances respecto a la protección de los pueblos. Sin embargo, hemos visto el caso en el que el Estado responde sobredimensionando acciones que ha hecho, pero no han tenido ninguna relevancia ni resultado. Ahora bien, la CIDH no tiene los mecanismos suficientes para supervisar o verificar si ello es cierto, solo realizan visitas esporádicas a los países; esta es una de sus limitaciones. En ese sentido, el cumplimiento de estas sentencias puede demorar décadas por la falta de mecanismos para garantizarlo.</i>

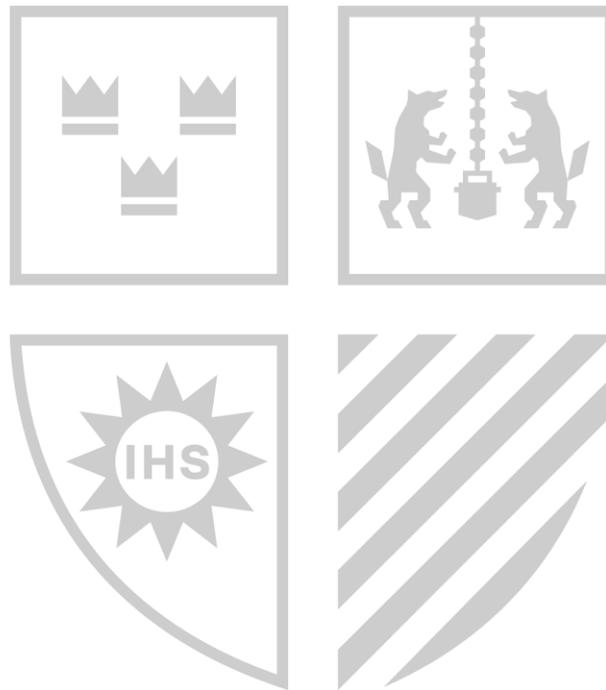
		<p><i>Por ejemplo, el caso de Tagaeri y Taomenani de Ecuador tiene como 14 años y ha habido matanzas tanto por madereros como por los enfrentamientos y el impacto de las operaciones hidrocarburíferas en los territorios. Por lo tanto, son situaciones graves en contexto de invasión territorial o promoción de actividades económicas por parte de los gobiernos sin considerar lo que suceda con los pueblos que habitan dichos territorios pese a saber que son extremadamente vulnerables.</i></p>
	<p>E9 CARLOS QUISPE (DAR)</p>	<p><i>Acceder al Sistema Interamericano de por sí es muy complicado. Creo que un caso desde que llega la CIDH y luego es resuelto por la Corte no baja de los 12 o 15 años. Entonces, si yo quisiera judicializar en esas instancias un caso, no necesariamente la respuesta al final de todo va a ser la mejor.</i></p> <p><i>Por ejemplo, si hablamos de casos de países vecinos que puedan ser utilizados como estándares para Perú, no existe ningún caso ante la Corte. Entiendo que recientemente el 2020 o 2021 la Comisión ha presentado el caso Tagaeri y Taronenani versus Ecuador, pero aún no se resuelve y lo que la Comisión ha estado publicando en sus informes temáticos sobre Piaci definitivamente es de ayuda. Sin embargo, creo que se debe ser estratégicos, por ejemplo, la CIDH tiene estas reuniones o audiencias temáticas en las que se puede visibilizar estos temas, pero más allá del espacio en el que vas y hablas por tres minutos, que realmente son muy poco, lo importante me parece es impulsar espacios posteriores de seguimiento. Entonces, creo que necesitamos ese tipo de medidas que puedan tener ese tipo de repercusión a nivel público para que las autoridades competentes puedan responder, porque más allá de estándares o lo que diga cierta u otra autoridad para que no quede en el papel, necesitamos esos espacios posteriores.</i></p>

Fuente: Elaboración propia,



2.4. Reconocimiento en el marco jurídico nacional

En la Cuadro 7 se detallan algunas de las principales normas que atañen a los Piaci y que dan garantía al respeto a su autodeterminación, intangibilidad territorial. Todo ello proveyendo de los fundamentos para hacer propicias las bases para el cumplimiento del principio de no contacto. Más adelante describiremos las normas nacionales más importantes y los artículos que atañen a los Piaci.



Cuadro 7: Marco jurídico nacional en materia de Pueblos Indígenas en Condición de Aislamiento o en Contacto Inicial

NORMA	CONTENIDO
Constitución Política del Perú (1993)	Artículo 1.- Defensa de la persona humana y la dignidad Artículo 19.- pluralidad étnica y cultural Artículo 48.- Reconocimiento de la diversidad lingüística Artículo 69.- Desarrollo sostenible de la Amazonía Artículo 88.- Derecho de propiedad sobre la tierra Artículo 89.- Propiedad comunal, identidad cultural
<i>Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios</i> reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Artículo 2.- Derecho a la consulta previa Artículo 7.- Criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios Artículo 20.- Base de datos de los pueblos indígenas en el Perú
<i>Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial</i>	Artículo 3.- Proceso de categorización de Piaci Artículo 4.- Derecho de los sujetos Piaci Artículo 5.- Intangibilidad de las Reservas Indígenas
<i>Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas</i>	
<i>Ley 28611, Ley General del Ambiente</i>	
<i>Ley 28216, Ley de protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas</i>	
DECRETOS	
<i>Decreto Ley 22175, Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y de ceja de selva</i>	
<i>Decreto Supremo 008-2016-MC, Modifican Reglamento de la Ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios e situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial, aprobado por Decreto Supremo 008-2007-MIMDES</i>	

Decreto Supremo 001-2014-MC, Reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y contacto inicial ubicados en las Reservas Territoriales denominadas “Madre de Dios” ubicada en el departamento de Madre de Dios; “Isconahua”, “Murunahua”, y Mashco Piro” ubicadas en el departamento de Ucayali, y la Reserva Territorial “Kugapakori, Nahua, Nanti y otros”, ubicada en los departamentos de Ucayali y Cusco
Decreto Supremo 001-2012-MC, Reglamento de la Ley 29785, <i>Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios</i> reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Decreto Supremo 008-2007-MIMDES, que aprueba el reglamento de la <i>Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial</i>
Decreto Supremo 038-2001-AG, que aprueba el reglamento de la <i>Ley de Áreas Naturales Protegidas, y su normativa que reconoce la existencia de PIACI</i>
Decreto Supremo 038-2001-AG, que aprueba el reglamento de la <i>Ley de Áreas Naturales Protegidas, y su normativa que reconoce la existencia de PIACI</i>
RESOLUCIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Resolución Ministerial 771-2004-MINSA, Estrategias sanitarias nacionales del ministerio y sus respectivos órganos responsables, • Resolución Ministerial 797-2007-MINSA, Guía Técnica: Relacionamiento para casos de interacción con indígenas en aislamiento o contacto inicial reciente • Resolución Ministerial 798-2007-MINSA Guía Técnica: Atención de Salud a indígenas en contacto reciente y en contacto inicial en riesgo de alta mortalidad • Resolución Ministerial 799-2007-MINSA Norma técnica de Salud: Prevención, contingencia ante el Contacto y Mitigación de Riesgos para la Salud en escenarios con presencia de indígenas en aislamiento y contacto inicial • Resolución Ministerial 240-2015-MC, que aprueba 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 Viceministerial 012-2014-VMI-MC que aprueba la Directiva 004-2014-VMI-MC “Normas, pautas y procedimientos que regulan las autorizaciones excepcionales de ingreso a las Reservas Indígenas” • Resolución Viceministerial 008-2013-VMI-MC que aprueba la Directiva 001-2013-VMI-MC “Normas, pautas y procedimientos para el registro de los pueblos indígenas en situación de contacto inicial y el registro de reservas indígenas”

- Resolución Viceministerial 006-2014-VMI-MC que aprueba la Directiva N.º 03-2014-VMI/MC Normas, pautas y procedimientos que regulan la implementación del Decreto Supremo 007-2013-MC”
- Resolución Viceministerial 005-2014-VMI-MC, que aprueba la Directiva “Lineamientos para la elaboración del plan de contingencia previsto en el Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 015-2006-EM, en lo referido a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial - Plan de Contingencia Antropológico (PCA)”
- Resolución Viceministerial 004-2013-VMI-MC que crea el Registro de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y el Registro de Reservas Indígenas
- Resolución Viceministerial 011-2013-VMI-MC, que aprueba la Directiva 003-2013-VMI/MC, “Normas, Pautas y procedimiento que regula las autorizaciones excepcionales de ingreso a las reservas indígenas”
- Resolución Viceministerial 008-2013-VMI-MC, que aprueba la Directiva 001-2013-VMI/MC, “Normas, Pautas y Procedimiento para el Registro de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y el registro de reservas indígenas
- Resolución Viceministerial 004-2013-VMI-MC, crean el Registro de los Pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y el registro de reservas indígenas

ORDENANZAS

- Ordenanza Regional 032-2010-GRMDD/CR que declara de Interés Público Regional la Protección y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en Madre de Dios.
- Ordenanza Regional 006 -2011-GRMDD/CR que declara temporalmente como Zona de Tránsito Fluvial Restringido el sector denominado Yanayacu-ubicado en la Zona de Amortiguamiento del parque Nacional del Manu (Distrito Fitzcarrald, Provincia Manu, Región Madre de Dios) y que conforma la Comisión Especial para la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la región Madre de Dios.
- Ordenanza Regional 008-2012-GRMDD/CR que prorrogó por un año la vigencia de los artículos 1 y 5 de la Ordenanza Regional No 006-2011-RMDD/CR, sobre Declaración Temporal de Zona de Tránsito Fluvial Restringido, el Sector denominado Yanayacu, ubicado en el Distrito de Fitzcarrald, Provincia de Manu, Departamento de Madre de Dios.

Fuente: Elaboración propia.

a. Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Perú (1993), si bien no menciona a los Piaci de manera literal, no obstante, existe una serie de preceptos importantes para el tratamiento integral a estos pueblos y que pueden ser útiles para la defensa de su dignidad (artículo 1°), vida, salud, territorios, cultura, entre otros.

Un aspecto relevante es el artículo 2°, numeral 19, que reconoce el derecho fundamental de la persona humana a su identidad étnica y cultural, y el rol del Estado como protector de la pluralidad étnica y cultural. Esto también lo podemos relacionar con el artículo 1° de la Constitución que reconoce como fin supremo de la sociedad y del Estado “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad”. Bajo este fundamento, la Constitución protege, reconoce y garantiza el derecho de propiedad comunal, apoyando preferentemente el desarrollo agrario del país (artículo 88°).

Por otro lado, en el artículo 89° le otorga carácter de imprescriptibilidad a la propiedad de las que gozan las comunidades campesinas y nativas, las reconoce como personas jurídicas y autónomas para la administración de sus tierras. Asimismo, el mismo artículo reconoce “el derecho fundamental de la persona humana a su identidad étnica y cultural, y el rol del Estado como protector de la pluralidad étnica y cultural”.

b. Ley 28736, Ley para la protección de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento o en Contacto Inicial y reglamento

Un importante antecedente es la Ley N.° 20653, *Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva*, aprobado con Decreto Ley N.° 20653 en 1974. Esta en su quinta disposición complementaria establecía lo siguiente:

Quinta.- Para la demarcación del territorio de las comunidades nativas cuando se encuentren en situación de contacto inicial y esporádico con los demás integrantes de la comunidad nacional, se determinará un área territorial provisional de acuerdo a sus modos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales, hasta que se defina una de las situaciones a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 9 del presente Decreto Ley.

Si bien esta ley fue derogada por la *Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva* a través del Decreto Ley N.° 22175, es imprescindible resaltar que representó un hito en materia de reconocimiento territorial de los Piaci, también fue incorporada en la Ley N.° 22175 de 1978.

Ese marco normativo resultó útil para crear espacios territoriales que sirvan de protección para los Piaci, en principio fueron denominadas Reservas de Estado, lo que actualmente se conoce como Reserva indígena o Reserva Territorial.

En el 2006 se promulga la Ley Piaci que tiene como objeto el establecimiento de un régimen especial transectorial de protección. Asimismo, busca que se dé garantía a los derechos vinculados a la vida, salud, integridad y salvaguarda. La presente ley define cuatro conceptos importantes en el artículo 2° (Cuadro 8).

Cuadro 8: Conceptos importantes en materia de Pueblos Indígenas en Aislamiento o en Contacto Inicial

PUEBLOS INDÍGENAS	Aquellos que se autorreconocen como tales, mantienen una cultura propia, se encuentran en posesión de un área de tierra, forman parte del Estado peruano conforme a la Constitución. En éstos se incluye a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial.
AISLAMIENTO	Situación de un pueblo indígena, o parte de él, que ocurre cuando éste no ha desarrollado relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, han optado por discontinuarlas.
CONTACTO INICIAL	Situación de un pueblo indígena, o parte de él, que ocurre cuando éste ha comenzado un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional.
RESERVAS INDÍGENAS	Tierras delimitadas por el Estado peruano, de intangibilidad transitoria, a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y en tanto mantengan tal situación, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos.

Fuente: Adaptado del artículo 2°, Ley N.º 28736, *Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial*.

Asimismo, el reglamento de la Ley de Piaci, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2007 y modificado por el Decreto Supremo N.º 008-2016-MC, como ya hemos señalado, define el Régimen Especial Transectorial. Además, incluye en un artículo la importante participación de la sociedad civil en la consecución de los objetivos de la ley y el reglamento de la Ley Piaci.

Además, el presente reglamento define cuáles son los miembros de la Comisión Multisectorial. También, la comisión es convocada por el representante de la Dirección General de los Derechos de los Pueblos Indígenas (DGPI) del Ministerio de Cultura y se encargará de proponer un Equipo Técnico de Trabajo de Campo que, según el reglamento, es el “encargado de recoger la información correspondiente para el Estudio Previo de Reconocimiento” (artículo 14°). De ser favorable, ese estudio deberá ser remitido “en un

plazo no mayor de seis (6) meses, a partir de la calificación favorable a que se refiere el artículo 10 del Reglamento, la Comisión Multisectorial debe presentar documentalmente el Estudio Previo de Reconocimiento al VMI” (artículo 16°, Decreto Supremo N.º 008-2016-MC).

Posteriormente, ese reconocimiento se oficializa mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Cultura y la DGPI del VMI propondrá el Equipo Técnico de Trabajo encargado de recabar la información del Estudio Adicional de Categorización de la Reserva Indígena. De ser favorable ese Estudio Adicional de Categorización de la Reserva Indígena, se entregará dicho informe al VMI y se consolidará el procedimiento mediante un Decreto Supremo que asignará la categoría de reserva indígena.

Además, el reglamento recoge dos principios importantes para la protección de los Piaci (Cuadro 9).

Cuadro 9: Principios de libre determinación y de intangibilidad de las reservas

PRINCIPIO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS (ARTÍCULO 26°)	PRINCIPIO DE INTANGIBILIDAD (ARTÍCULO 32°)
<p>Artículo 26.- Libre decisión de los pueblos en aislamiento y contacto inicial. El Estado, a través del MC, garantiza el derecho a la libre decisión de los pueblos en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial para mantener tales condiciones. Para ello, el VMI deberá aprobar protocolos de actuación que permitan, en lo posible y sin afectar a los habitantes de dichos pueblos, mecanismos de comunicación.</p>	<p>Artículo 32.- Intangibilidad de la reserva indígena. - Para la protección de los pueblos en aislamiento y contacto inicial, el VMI a través del MC garantizará la intangibilidad de la reserva indígena, de acuerdo a Ley, pudiendo permanecer en ella únicamente los habitantes de dichos pueblos.</p> <p>La prohibición de ingreso a la reserva indígena es para cualquier persona que no pertenezca a los pueblos beneficiados, así como a los habitantes de otros pueblos indígenas o comunidades nativas.</p>

Fuente: Reglamento de la Ley de Pueblos Indígenas en Condición de Aislamiento o en Contacto Inicial (aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2007 y modificado por el Decreto Supremo N.º 008-2016-MC)

La Ley Piaci cuenta con una serie de estipulaciones que resultan pertinentes para la protección del territorio de estos pueblos. Sin embargo, artículos específicos, como el 5 inciso c, resultan perjudiciales para los territorios de los Piaci, pues bajo el concepto de necesidad pública se validan ciertas actividades económicas en las Reservas Territoriales o Indígenas que están enteramente dedicadas para la salvaguarda de estos pueblos y para el aseguramiento sostenible de los recursos de los cuales dependen. El artículo 4° de la Ley Piaci ampara lo siguiente (Cuadro 10):

Cuadro 10: Obligaciones del Estado desprendidas de la Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial

Artículo 4.- Derechos de los miembros de los pueblos en situación de aislamiento o contacto inicial	
El Estado garantiza los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, asumiendo las siguientes obligaciones para con ellos.	
DERECHOS	¿CON QUÉ HERRAMIENTAS INTERNACIONALMENTE SE ENCUENTRAN VINCULADOS ESOS DERECHOS?
a) Proteger su vida y su salud desarrollando prioritariamente acciones y políticas preventivas, dada su posible vulnerabilidad frente a las enfermedades transmisibles;	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre Convención Americana sobre Derechos Humanos Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
b) 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;	Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
c) Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de estos pueblos con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad;	Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
d) Reconocer su derecho a poseer las tierras que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos a las mismas; la propiedad de las poblaciones sobre las tierras que poseen se garantiza cuando adopten el sedentarismo como modo de vida;	Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
e) Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia;	Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP / Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC
f) Establecer reservas indígenas, las que se determinarán sobre la base de las áreas que ocupan y a las que hayan tenido acceso tradicional, hasta que decidan su titulación en forma voluntaria.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP / Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

Fuente: Adaptado del artículo 4º, Ley N.º 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

Como hemos podido detallar, se ha hecho un esfuerzo por relacionar el marco nacional, particularmente las obligaciones estatales en materia de Piaci, con el marco normativo internacional. De tal manera que serán importantes para sustentar nuestra

posición en torno a la problemática que se viene desarrollando en la presente investigación.

Por otro lado, de acuerdo con la Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030, elaborada por el Ministerio de Cultura a través de la prepublicación de la Política mediante Resolución Ministerial N.º 000180-2021-DM/MC de acuerdo con el Reglamento de Políticas Nacionales. En la actualidad la prepublicación de la política ha sido remitida a las organizaciones indígenas para establecer un diálogo respecto de esta y el replanteamiento de ciertos aspectos, según sea el caso:

La protección de los derechos de los PIACI fue impulsada por las organizaciones indígenas reunidas en la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) por la década de los 90. La reducción a la mitad del pueblo indígena Nahua o Yora en la década de los ochenta 80 a consecuencia de una epidemia de infecciones respiratorias producto del contactos forzados, fue el punto de quiebre para el inicio de una serie de demandas territoriales a favor de los PIACI. En ese contexto, el primer antecedente de normativa específica sobre PIACI ocurre con la Ley N.º 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, publicada el año 1974. (MINCUL, 2021, p. 105)

Adicionalmente a la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, que reguló el establecimiento de las Reservas Territoriales existentes para beneficio de los Piaci con más de 2 800 000 hectáreas destinadas para su protección, hay otras normas vinculadas a la protección de Piaci en el Perú. De esta manera, durante los últimos años, el Estado ha realizado avances normativos en beneficio de los Piaci, esa acción se ha ido cristalizando a través de un régimen especial para la protección de los Piaci que más adelante presentaremos.

Asimismo, la Ley Piaci contempla Régimen Especial Transectorial de protección de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, se origina a partir de la promulgación de la Ley Piaci.

Según el Decreto Supremo N.º 008-2016-MC, que modifica el Reglamento de la Ley N.º 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial, aprobado por Decreto Supremo N.º 008-2007-MIMDES, el Régimen Especial Transectorial:

Es un conjunto de políticas públicas articuladas por el MC a través del VMI, en coordinación con los Sectores Salud, Agricultura y Riego, Interior y Ambiente, con el propósito de que el Estado garantice la protección y sobrevivencia de los pueblos en situación de aislamiento o contacto inicial. (artículo 3º, Decreto Supremo N.º 008-2016-MC)

Asimismo, se define al Ministerio de Cultura a través del Despacho Viceministerial de Interculturalidad, como ente rector del Régimen Especial Transectorial de Protección de los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Las acciones por ejecutar se presentan en la Cuadro 11.

Cuadro 11: Mecanismos para concretar el Régimen Especial Transectorial según el Decreto Supremo N.º 008-2016-MC

<p>El MC a través del VMI articula el Régimen Especial Transectorial en coordinación con todos los Sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales, correspondientes. Como parte del Régimen Especial Transectorial, en cumplimiento de la Ley, el VMI establece los mecanismos para:</p>
<p>a) Coordinar e intercambiar información, según sea el caso, con las entidades del Sector Público, cautelando que éstas, en el ejercicio de sus funciones, no afecten o pongan en riesgo a los pueblos en situación de aislamiento voluntario y en situación de contacto inicial</p>
<p>b) Intercambiar información para prevenir que algún organismo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Gobierno Regional o Gobierno Local, al planificar un proyecto de infraestructura vial o de comunicaciones afecte una reserva indígena.</p>
<p>c) Coordinar con el Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, Ministerio del Ambiente, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP y los Gobiernos Regionales y Locales, correspondientes, el control, vigilancia y monitoreo, a fin de evitar el ingreso no autorizado de personas ajenas a las reservas indígenas.</p>
<p>d) Coordinar con el Ministerio de Salud, a través de sus Direcciones Regionales de Salud y del Centro Nacional de Salud Intercultural para la atención de servicios de salud adecuados a los pobladores de las reservas indígenas.</p>
<p>e) Coordinar con el Ministerio de Educación para la elaboración, ejecución y seguimiento de planes de educación intercultural.</p>
<p>f) Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores para el cumplimiento de acuerdos bilaterales con los países limítrofes, que garanticen la protección de los pueblos en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.</p>
<p>g) Canalizar recursos provenientes del pago de compensaciones económicas u otros ingresos análogos, exclusivamente para la protección y beneficio de los pueblos en aislamiento y contacto inicial, ubicados en reservas indígenas. El MC dictará la normatividad necesaria para que el VMI implemente el cumplimiento de esta disposición.</p>
<p>h) Coordinar con el Ministerio de Energía y Minas el establecimiento de los lineamientos para la elaboración del Plan de Contingencia previsto en el Decreto Supremo N.º 015-2006-MEM.</p>

Fuente: Adaptado del Decreto Supremo N.º 008-2016-MC, que define el Régimen Especial Transectorial para la protección de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía, Piaci.

c. Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y reglamento

La Ley de Áreas Protegidas, publicada en 1997, norma los aspectos relacionados con la gestión de las Áreas Naturales Protegidas y su conservación de conformidad con el artículo 68° de la Constitución Política del Perú (artículo 1°).

Además, reconoce las Reservas Nacionales dentro de las categorías del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y en concordancia con el Decreto Supremo N.º 009-2006-AG, se reconocen derechos a los pueblos ancestrales que tradicionalmente han habitado estos territorios sobre de aprovechamiento sostenible de los recursos para el uso, posesión y usufructo.

Asimismo, el reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (ANP), aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 038-2001-AG, resalta tres artículos pertinentes para los Piaci (Cuadro 12).

Cuadro 12: Artículos relevantes en materia de Pueblos Indígenas en Condición de Aislamiento o en Contacto Inicial, en Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo N.º 038-2001-AG

<p>Resumen: Regula los procedimientos de consulta bajo los estándares del Convenio N.º 169 para la creación de ANP</p>	<p>Resumen: respeto de usos ancestrales sobre los recursos de los Piaci.</p>	<p>Resumen: Especificaciones para los EIA de actividades, proyectos u obras que se desarrollen en un Área Natural Protegida o su Zona de Amortiguamiento</p>
<p>Artículo 43.2.- Se pueden establecer Áreas Naturales Protegidas o categorizarlas definitivamente sobre predios de propiedad comunal, si es que se cuenta con el consentimiento previo dado libremente y con pleno conocimiento de causa de los propietarios de estos, cuyos derechos fundamentales se reconocen explícitamente en el dispositivo de creación. En todo caso es aplicable lo establecido en el Artículo II del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Decreto Legislativo N.º 613.</p>	<p>Artículo 90.- En 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. Asimismo, promueve los mecanismos a fin de compatibilizar los objetivos y fines de creación de las Áreas Naturales Protegidas con dichos usos ancestrales. En todo caso el Estado debe velar por cautelar el interés general.</p>	<p>Artículo 95.- c) Identificación, predicción, análisis y jerarquización de los impactos ambientales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análisis del impacto de la infraestructura a ser implementada y/o habilitada; - Análisis del impacto social y económico, y en particular la relación del proyecto con los espacios utilizados por las Comunidades Campesinas y/o Nativas; e - <u>Indicación de la existencia de grupos en aislamiento voluntario o de contacto inicial.</u> (Subrayado nuestro)

Fuente: Reglamento de la Ley de ANP, Decreto Supremo N.º 038-2001-AG

d. Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Esta ley es importante porque reconoce las zonas de tratamiento especial como áreas que, por su naturaleza biofísica, socioeconómica, cultural y geopolítica, requieren de una estrategia especial para su asignación de uso.

En el artículo antes mencionado se define a las reservas indígenas como:

Reservas de tierras para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial. Estas reservas se rigen por la Ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, su reglamento y normas complementarias. **En ellas no se otorga títulos habilitantes.** (Artículo 27°, Ley N.º 29763)

(Subrayado nuestro)

Por otro lado, en el artículo 48° se definen los planes de contingencia para encuentros con poblaciones indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial:

Artículo 48. Los títulos habilitantes ubicados en zonas cercanas a las reservas establecidas por el Estado a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, o donde existan reportes sobre su proximidad, requieren planes de contingencia ante un eventual avistamiento o encuentro con dichas poblaciones. El Ministerio de Cultura elabora los lineamientos específicos para este fin y aprueba dichos planes de contingencia, los cuales son requisito previo para la aprobación del plan de manejo según lo establecido en el reglamento de la presente Ley.

Es obligación de los titulares de los títulos habilitantes reportar al Ministerio de Cultura los avistamientos, vestigios, rastros, objetos o cualquier indicio que denote la presencia de indígenas en aislamiento o contacto inicial a fin de que tome las medidas necesarias, pudiendo incluir recortes y compensaciones de áreas de los títulos habilitantes. (Artículo 48°, Ley N.º 29763)

Adicionalmente, en la Quinta Disposición Complementaria de la presente ley encontramos una restricción en tanto a otorgación de títulos habilitantes forestales y de fauna en espacios territoriales dedicados a comunidades campesinas, nativas o Piaci:

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. (Quinta Disposición Complementaria, Ley N.º 29763)

Además, en el Cuadro 13 se presentan algunos reglamentos que son de relevancia en materia Piaci, con los artículos pertinentes para nuestra investigación.

Cuadro 13: Reglamentos adicionales en materia de gestión forestal y de fauna Silvestre

<p>REGLAMENTO PARA LA GESTIÓN FORESTAL, DECRETO SUPREMO N.º 018-2015-MINAGRI</p>	<p>Artículo 43, g).- Reportar a la ARFFS y al Ministerio de Cultura los avistamientos, vestigios, rastros, objetos o cualquier indicio que evidencie la presencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, así como los hallazgos de patrimonio cultural.</p> <p>Artículo 46.- Encuentros y avistamientos con poblaciones indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial y elaboración de planes de contingencia obligatorios para los títulos habilitantes contiguos a las reservas. (...) Los terceros, distintos de los titulares de los títulos habilitantes, informarán al MINCU sobre encuentros o avistamientos con PIA o PICI, de conformidad con la normativa correspondiente.</p>
<p>REGLAMENTO PARA LA GESTIÓN DE LA FAUNA SILVESTRE, DECRETO SUPREMO N.º 019-2015-MINAGRI</p>	<p>Artículo 20.- Encuentros y avistamientos con poblaciones indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial. Elaboración de planes de contingencia obligatorios para los títulos habilitantes contiguos a las reservas. Bajo la aplicación del principio de no contacto.</p>
<p>REGLAMENTO PARA LA GESTIÓN DE LAS PLANTACIONES FORESTALES Y LOS SISTEMAS AGROFORESTALES, DECRETO SUPREMO N.º 020-2015-MINAGRI</p>	<p>Artículo 28.- Encuentros y avistamientos con pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial Las concesiones para plantaciones y contratos de cesión en uso colindantes a las reservas establecidas por el Estado a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, o donde existan reportes sobre su existencia, requieren planes de contingencia de implementación obligatoria. Bajo la aplicación del principio de no contacto.</p>
<p>REGLAMENTO PARA LA GESTIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE EN COMUNIDADES NATIVAS Y COMUNIDADES CAMPESINAS, DECRETO SUPREMO N.º 021-2015-MINAGRI</p>	<p>Artículo 29.- Obligaciones de las comunidades campesinas o comunidades nativas con títulos habilitantes. g. Reportar a la ARFFS, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Cultura, los avistamientos, vestigios, rastros, objetos o cualquier indicio que evidencie la presencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, así como los hallazgos arqueológicos.</p> <p>Artículo 32.- Encuentros y avistamientos con pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial. Elaboración de planes de contingencia en concordancia con la aplicación del principio de no contacto.</p>

Fuente: Adaptado del Reglamentos adicionales en materia de gestión forestal y de fauna silvestre. Normativa Nacional.

CAPÍTULO III: PROTECCIÓN A LOS PIACI A TRAVÉS DE LA CREACIÓN DE RESERVAS TERRITORIALES

3.1. Alcances sobre las Reservas Territoriales y Reservas Indígenas

Nuestro país, desde el 2006, cuenta con la Ley N.º 28736, *Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial* (Ley Piaci) y otras normas vinculantes en materia de protección territorial indígena. Además, existe un Régimen Especial Transectorial que surge bajo la necesidad de cautelar los derechos de estos pueblos.

Por otra parte, el Ministerio de Cultura (Mincul), el Ministerio de Salud (Minsa) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) han configurado protocolos de actuación y atención con procedimientos específicos para proteger a los Pueblos indígenas en Condición de Aislamiento o en contacto inicial (Piaci) y los territorios donde estos habitan como fuente de vida y subsistencia.

Desde el Mincul se ha elaborado el protocolo de actuación ante el hallazgo, avistamiento o contacto con pueblo indígenas en aislamiento y para el relacionamiento con pueblos indígenas en situación de contacto inicial, aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 240-2015-MC. Su objetivo es establecer conductas y procedimientos a implementarse frente a situaciones de hallazgo, avistamiento o contacto con los Piaci.

Por otro lado, el Minsa cuenta con la Resolución Ministerial N.º 799-2007-MINSA, que aprueba la “Norma Técnica de Salud: Prevención, contingencia ante el Contacto y Mitigación de Riesgos para la Salud en escenarios con presencia de indígenas en Aislamiento y en Contacto Reciente”. Además, este ministerio presenta una Guía técnica de atención de Salud a Indígenas en Contacto Reciente y en Contacto Inicial en riesgo de alta mortandad, en el marco de la Resolución Ministerial N.º 798-2007-MINSA.

El Sernanp en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegida, Decreto Supremo N.º 038-2001-AG establece el respeto de las actividades de subsistencia de los

grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico, con el fin de preservar los usos ancestrales y los recursos existentes en las Áreas Naturales Protegidas (ANP). El artículo 90° de este reglamento es clave, porque dispone la obligación de promover “los mecanismos a fin de compatibilizar los objetivos y fines de creación de las ANP con dichos usos ancestrales. En todo caso el Estado debe velar por cautelar el interés general”

Si bien se han mencionado algunos protocolos, normas técnicas de atención y guías, es importante puntualizar que la protección de los Piaci en las reservas territoriales o indígenas, zonas de amortiguamiento y en las ANP involucra un esfuerzo interinstitucional contenidos Régimen Especial Transectorial en el Plan Nacional de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento o Contacto Inicial.

Sin perjuicio de ello, es importante establecer las diferencias entre las dos figuras territoriales existente a favor de la protección de los Piaci. Estas son denominadas Reservas Territoriales y Reservas Indígenas. La primera fue creada entre finales del siglo XX e inicios de este siglo, impulsadas a iniciativa de las organizaciones indígenas frente a la desatención del Estado. Estas comenzaron a crear dinámicas de sensibilización, presentando demandas para obtener mecanismos legales de protección territoriales:

En ese contexto, las organizaciones regionales que han asumido la defensa de los derechos de los PIACI fueron las pioneras en crear mecanismos de control y vigilancia a fin de proteger las reservas territoriales creadas en ese entonces. (Aidese, 2018, p. 68)

Las reservas territoriales fueron creadas en el marco de la Ley N.º 22175, *Ley de Comunidades Nativas de Desarrollo Agrario de la Selva y la Ceja de Selva*, segunda disposición transitoria, establece que:

para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas cuando se encuentren en situación de contacto inicial y esporádico con los demás integrantes de la comunidad nacional, se determinará un área territorial provincial de acuerdo a sus modos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales, hasta que se defina una de las situaciones a que se refieren los incisos a) y b) del Art. 10º de la presente Ley. (Ley N.º 22175)

Por otra parte, las reservas indígenas han sido incorporadas a partir de la Ley Piaci en 2006. En el artículo 2º, inciso d), se define que las reservas son:

tierras delimitadas por el Estado peruano, de intangibilidad transitoria, a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y en tanto mantengan tal

situación, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos. (Ley N.º 28736)

De acuerdo con ambas figuras, las reservas son espacios geográficos delimitados por el Estado con el objetivo de buscar una mejor protección y respeto de sus derechos asegurando la integridad y sostenibilidad de los sujetos que estos habitan.

Según la Ley Piaci, artículo 3.b, las reservas indígenas adquieren esta categoría mediante la aprobación de un decreto supremo sobre la base de un estudio de categorización en el que se reconoce la categoría de pueblo indígena en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, según corresponda.

De acuerdo con la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) del Mincul, en el país habitan 20 pueblos en condición de aislados o en contacto inicial. En estas reservas se ha identificado la presencia de pueblos indígenas chitonahua (murunahua) y mashco piro, yora o nahua, los matsigenka (dentro de este pueblo se encuentra los subgrupos nanti y kirineri), matsés, remos (isconahuas), marubos, kakataibos y otros pueblos no identificados (Cuadro14).

Cuadro 14: Reservas Territoriales y Reservas Indígenas según la BDPI del Mincul

RESERVA INDÍGENA (RI)/ RESERVA TERRITORIAL (RT)	NORMA DE CREACIÓN
RESERVAS TERRITORIALES PENDIENTES DE ADECUACIÓN	
RT Madre de Dios	Resolución Ministerial N.º 427-2002- AG
RT Kugapakori, Nahua, Nanti y otros	Resolución Ministerial N.º 046-90-AG/DG RAAR
RESERVAS INDÍGENAS CREADAS O ADECUADAS EN EL MARCO DE LA LEY PIACI	
RI Murunahua	Decreto Supremo N.º 007-2016-MC
RI Isconahua	Decreto Supremo N.º 007-2016-MC
RI Mashco Piro	Decreto Supremo N.º 007-2016-MC
RI Yaraví-Tapiche	Decreto Supremo N.º 007-2021-MC
RI Reserva indígena Kakataibo Norte y Sur	Decreto Supremo N.º 015-2021-MC

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, a la fecha, se han categorizado cinco (5) reservas indígenas y están pendiente de adecuación dos (2) reservas territoriales. Sin embargo, los procesos han sufrido dilaciones injustificadas que Quispe (2021) intuye se deben a intereses políticos y económicos sobre los recursos naturales. Respecto a las dilaciones, Quispe (2021) afirma que:

la Ley de PIACI establece para el proceso de reconocimiento de reservas indígenas un total de seis etapas, en un tiempo de aprobación que puede alcanzar un aproximado de dos años. Sin

embargo, en lo concreto tenemos que estas reservas fueron solicitadas hace unos quince y veinticinco años y el proceso aun no culmina, salvo algunos recientes casos. (p. 79)

Las cuatro solicitudes para crear y categorizar reservas indígenas, en el marco de la Ley Piaci, son Napo, Tigre y afluentes (Loreto), Sierra del Divisor Occidental (Kapanawa) (Loreto y Ucayali), Atacuari (Loreto) y Yavarí Mirin (Loreto). En el informe Piaci elaborado por Aidesep (2018), se revela que estas solicitudes están superpuestas a lotes petroleros, concesiones forestales y unidades de aprovechamiento forestal. Este es el caso de la Reserva Yaraví Tapiche, Yaraví Mirim (superpuesta con el Lote 135, Lote 137 y Lote 95), Sierra del Divisor Occidental, Kakataibo (superpuesta con el Lote 133 y Lote 107) y Napo Tigre (superpuesta con el Lote 67, Lote 39-A y el Lote 39-B).

Sumado a esas condiciones de superposición, existen afectaciones provenientes de actividades ilegales de tala y narcotráfico. Al respecto, Aidesep (2018) resalta que es urgente consolidar y atender con celeridad la creación de estas reservas, además de un trabajo coordinado entre los tres niveles de gobierno y las instituciones que intervienen.

La superposición de títulos habilitantes para exploración y explotación de hidrocarburos también es una problemática que afecta la vida y salud de los Piaci. En tanto a las evidencias de afectaciones a la salud de los Piaci, esta ha sido demandada por DAR, la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y la Clínica de Derechos Humanos (HRREC) de la Universidad de Ottawa (2019) en el *Amicus Curiae Tribunal Constitucional del Perú*:

(...) debido a su vulnerabilidad inmunológica, se encuentran expuestos a una situación grave de salud. En 2014 el Ministerio de Salud hizo pública la contaminación del pueblo Nahua con mercurio, a través del Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente (Censopas), entidad que posteriormente realizó una serie de dosajes para determinar la exposición de mercurio y se encontraron niveles por encima del límite máximo permisible. Así, en 2015, se evaluaron a 106 nahuas, de los cuales 84 presentaban niveles de mercurio elevados, que representaban el 79.2 % de los evaluados. En 2016 se evaluaron a 156 nahuas, de los cuales 105 presentaban niveles de mercurio elevados, que representaban el 67.3 % de los evaluados expuestos a este metal. (p. 14)

En relación con los hechos de afectación a la territorialidad, existe el caso del contrato de exploración y explotación del Lote 88 con el Consorcio Camisea, Pluspetrol que afecta a los Piaci que habitan en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN). En torno a esa problemática, Quispe (2021) reconoce que:

(...) el proyecto Camisea involucra la explotación gasífera de dos lotes: el Lote 88 y el Lote 56. Mientras que el primero se superpone en su mayor parte a la RTKNN, el segundo se superpone a distintas comunidades nativas tituladas y ubicadas hacia el lado oeste de la reserva (...) respecto de las cuales no se realizó ningún tipo de proceso de consulta que busque obtener su consentimiento previo, libre e informado. (p. 152)

En ese sentido, en el informe jurídico de salvaguarda y garantías para la protección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (Piaci) de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nati y otros, elaborado por Aidesep y DAR (2018), se estima que estas actividades superpuestas:

(...) afecta no solo la salud del pueblo nahua, sino también la fauna de la zona. Los ruidos incesantes ahuyentan a los animales de caza, lo que disminuye los recursos alimentarios para los pueblos en aislamiento y contacto inicial. Los que disminuye los recursos alimentarios para los pueblos en aislamiento y contacto inicial. Otra amenaza real es la contaminación de las fuentes de agua de la zona, tanto en cantidad y tamaño. Esto afecta la calidad de los peces y la salud de quien consume alimentos contaminados. (Aidesep y DAR, 2018, p. 9)

En suma, como ya hemos señalado, en esos territorios coexisten los pueblos indígenas, trabajadores de las empresas forestales, madereros informales, narcotraficantes, cazadores furtivos y una serie de agentes externos a las reservas que ponen en peligro la vida, la salud, la subsistencia y la supervivencia de estos pueblos.

En relación con lo anterior, Tauli-Corpuz (2016), exrelatora de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, durante el I Congreso sobre pueblos indígenas aislados en la Amazonía ecuatoriana: situación y problemática, señaló que:

(...) Las amenazas contra sus tierras, territorios y recursos naturales están aumentando por la presión de actividades legales e ilegales, sean industrias extractivas, madereras, turismo o la construcción de infraestructuras, mientras que no se están aplicando, con la urgencia que la situación exige, las medidas ya identificadas para garantizar su protección, especialmente la protección eficaz de sus territorios. (Tauli-Corpuz, 2016, p. 2)

La preocupación mayor recae en el carácter de vulnerabilidad en que se encuentran los sujetos Piaci y la necesidad de una efectiva intangibilidad territorial, sobre todo para aquellos pueblos que esperan se declare la protección precautoria en sus territorios mientras se evalúan sus propuestas de categorización, procesos que cuentan con retrasos a efectos del incumplimiento de los plazos legales para el establecimiento de reservas indígenas.

Como bien lo expone Aidesep (2018), en estos territorios no reconocidos “se superponen otras figuras legales tales como: lotes de hidrocarburos, concesiones

forestales, proyectos de infraestructura y otras actividades económicas aprobadas en tiempo récord” (Aidesepe, 2018, p. 32). Entonces, desde la postura de Aidesepe, se considera que, si bien debido a los retrasos, hay una serie de actividades que estarían generando vulneraciones de derechos; en tanto, aún no se produce la creación de nuevas reservas.

En consecuencia, en el contexto peruano, la otorgación indiscriminada de títulos habilitantes estaría íntimamente vinculada a dicha parcial protección que el Estado ofrece a estos pueblos, pues el marco legal interno que los protege cuenta con algunas disposiciones que resultan perjudiciales y quebrantan los estándares internacionales de intangibilidad y no contacto.

Como es el caso del artículo 5 inciso c de la Ley Piaci que bajo el concepto de “necesidad pública” deja posibilidad abierta a la interferencia del Estado en territorio de los Piaci para efectuar proyectos de infraestructura u otros proyectos que sean de “interés nacional” sin medir el nivel de afectación irreparable a los pueblos aislados y sin tomar en cuenta los estándares y principios internacionales de no contacto e intangibilidad territorial. Sobre esta realidad, Grández (2020) estima que:

La Ley N.º 28736 vulnera uno de los estándares establecidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, abriendo, a través del término “necesidad pública”, la posibilidad para que los derechos de los Piaci se vean recortados al momento en que el Estado decida, en casos concretos, otorgar nuevos derechos de aprovechamiento de recursos naturales. (p. 30)

Quispe (2021) también tiene una postura sobre el concepto de “interés nacional” en detrimento de los derechos de los Piaci:

(...) apelarse a cláusulas generales que a título de “interés nacional”, “interés colectivo” o “necesidad pública”, sobreponen el desarrollo de actividades extractivas sobre los territorios habitados por los PIACI, o espacios colindantes con estos, abriendo la puerta a posibles contactos. En consecuencia, los PIACI están constantemente amenazados, pues allí donde no llega el Estado se encuentran empresas extractivas autorizadas por este, o también colonos y agentes dedicados a actividades ilegales. (p. 72)

Por otro lado, el problema se intensifica porque los sujetos que habitan los pueblos Piaci no son sujetos con los que se efectúe algún grado de interacción y relacionamiento como otros pueblos que sí mantienen un proceso de interacción, con quienes es posible realizar un proceso de consulta previa para, por ejemplo, aprobar la exploración de un proyecto gasífero que se pretende ejecutar en sus territorios.

En el caso peruano, el Mincul ha dispuesto mediante la Resolución Ministerial N.º 365/2017 MC que los procesos de categorización de reservas indígenas para Piaci deben ser consultadas necesariamente a los pueblos indígenas que habitan en áreas contiguas a las reservas en proceso de categorización, porque se presume que podrían verse perjudicados.

No obstante, prohíbe categóricamente cualquier proceso de consulta previa que se pretenda realizar a los Piaci bajo el principio de no contacto. Sin embargo, Ruiz (2020) se cuestiona la validez y la compatibilidad de esta resolución en concordancia con la Constitución Política y señala lo siguiente:

Estamos ante una situación alimentada por esta resolución ministerial, que resulta incompatible con la Constitución, pues estamos ante una omisión de protección por parte del Estado, ante un déficit de protección de los derechos fundamentales de los PIACI por parte del Estado, en la medida en que no adopta las medidas de protección adecuadas y necesarias de los PIACI, establecidas en la ley, cuando demora la creación de estas reservas, generando una amenaza cierta e inminente al derecho a la vida, a la integridad física, al derecho a la salud, al derecho a la existencia como pueblos, entre otros, de los PIACI. (párr. 17)

Esa imposibilidad de contacto para ser consultados sobre decisiones estatales o acciones que eventualmente les podrían afectar es una de las razones centrales para la necesaria y urgente protección integral de la vida de los Piaci que garantizan también la efectiva defensa de otros derechos íntimamente vinculados a la vida como la tierra, el territorio, la cultura y la propiedad. En relación con ello, el informe sobre *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo* elaborado por la Comisión IDH (2015) refiere que:

Los Estados tienen con relación a estos pueblos una obligación específica de consultar, y garantizar su participación efectiva en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios, tomando en consideración la especial relación entre los pueblos indígenas y tribales y la tierra y los recursos naturales, tal como dispone el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (Comisión IDH, 2015, párr. 106)

Si bien los pueblos indígenas en aislamiento son sujetos diferenciados de protección, se les reconocen los mismos derechos que tienen los pueblos indígenas que interactúan con la población en general o que mantienen algún grado de contacto, de acuerdo con el Convenio N.º 169 de la OIT. En ese sentido, el hecho de que los sujetos Piaci vivan en un contexto aislado no significa que los mismos se limiten; de manera que

podrán ejercerlos cuando estos sujetos tengan las condiciones para ejercer sus derechos o decidan hacerlo.

En ese sentido, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, elaborado por el MINJUS (2018), estima que:

los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados, de forma previa, sobre las medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente. Desde 2013, se han llevado a cabo 35 procesos de consulta previa tanto en el ámbito nacional como local, lo que ha dado lugar a más de 500 acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas consultados. Para garantizar el ejercicio de este derecho, se requiere que las entidades públicas adecúen sus procesos de aprobación de planes, programas y proyectos a las disposiciones de la Ley N.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, y su reglamento. (p. 129)

El contexto en el que habitan los sujetos Piaci es una realidad que hace pertinente que se les considere como sujetos excepcionales de protección, porque, como se ha desarrollado, no se les puede consultar ni efectuar contacto para dichos fines por el peligro inmunológico que representa el mínimo contacto, además de la afectación a su territorio, sus prácticas ancestrales y una serie de consecuencias concatenadas a estos encuentros no deseados. Entonces, el rol del Estado es central en la implementación de políticas públicas que incorporan criterios de precaución. En respuesta, las Directrices de Protección para los pueblos indígenas en aislamiento de la ONU (2012) refieren que:

Teniendo en cuenta la extremada vulnerabilidad de los pueblos en aislamiento y en contacto inicial y las irreparables consecuencias que sufren estos pueblos cuando son afectados por violaciones de sus derechos humanos, los Estados deben establecer marcos normativos de protección a estos pueblos incorporando un criterio de precaución, que constituye garantía para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. A través de este principio de precaución los Estados deben comprometerse a desarrollar políticas públicas preventivas y de cautela para garantizar en todo momento la supervivencia de estos pueblos. (OACNUDH, 2012, p. 14)

En suma, intensifican el estado de vulnerabilidad en el que históricamente habitan. Esas evidencias de vulnerabilidad en la historia han sido recogidas por diversos autores, principalmente por Huertas (2002) que da cuenta de la época cauchera en donde se fomentó la captura de indígenas a fin de explotarlos, así como el desplazamiento hostil y las matanzas sistemáticas, entre otras actividades vulneradoras.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 32º del Reglamento de la Ley Piaci, el Viceministerio de Interculturalidad del MINCUL deberá garantizar la intangibilidad de

las Reservas configurando las condiciones jurídicas y reales para que únicamente los habitantes de estos pueblos gocen de una adecuada intangibilidad territorial.

Como ya lo hemos venido mencionando, el Perú es uno de los países, después de Brasil, con mayor presencia de Piaci en su territorio. Además, como menciona el numeral 9 de las Directrices de Protección para los pueblos indígenas en aislamiento de la ONU:

en su mayoría, los pueblos aislados viven en bosques tropicales y/o zonas de difícil acceso no transitadas, lugares que muy a menudo cuentan con grandes recursos naturales, y que, para estos pueblos, el aislamiento no ha sido una opción voluntaria sino una estrategia de supervivencia. (OACNUDH, 2012, p. 5)

Entonces, es importante precisar en qué espacios geográficos se encuentran comúnmente los Piaci. Estos se encuentran en la región de Madre de Dios, Loreto, Ucayali, San Martín, Junín, Cusco y Huánuco. Por lo general, como se señala en el numeral 9 de las Directrices de Protección para los pueblos indígenas en aislamiento de la ONU, estos pueblos viven en zonas tropicales, de difícil acceso y en espacios cercanos a las cabeceras de los ríos y comprenden, en total, más de cuatro millones de hectáreas en total, lo cual representa el 3.2 % del territorio nacional.

Aunada a esa condición de aislamiento en espacios geográficos de difícil acceso, existe una dificultad para poder delimitarlos y ubicarlos a razón de ser pueblos seminómadas, nómadas o agricultores estacionales. En suma, esa condición hace que los territorios por donde habitan tengan extensiones amplias y sus delimitaciones sean dinámicas. En ese sentido, Huertas (2002) da cuenta de la condición seminómada de los Yora:

Los Yora son semi-nómades y combinan su desplazamiento por un extenso ámbito con la horticultura de maíz y yuca. El resto de la cuenca del mismo río y además los ríos Manu, Los Amigos, Tahuamanu y sus afluentes, ámbito que correspondería a los Mashco Piro, el tipo de viviendas encontradas son temporales, lo cual coincide con la apreciación de que estos pueblos son nómades. (Huertas, 2002, p. 55)

Asimismo, Huertas (2002) señala que existen reales disímiles entre un pueblo en aislamiento y otro, porque los niveles de movimiento en el territorio son diferenciados. Ello debido a múltiples factores como los cambios estacionales para aprovechar los recursos en diversos niveles y espacios.

Entonces, las reservas territoriales e indígenas existentes son espacios intangibles territoriales que brindan un nivel de seguridad jurídica a favor de los Piaci.

Eso implica que sobre estos no se establezcan asentamientos poblacionales distintos a los pueblos que tradicionalmente habitan o circundan el área y se prohíba actividades distintas a las costumbres y de los Piaci, así como otras salvedades de acuerdo con ley.

Por lo tanto, es central que no se efectúe ningún nivel de interacción con poblaciones aisladas porque la historia de violencia, causada por las correrías en el *boom* cauchero y el despojo violento territorial y las presiones de madereros, les ha conducido a responder de manera hostil a estos encuentros y tomar una postura defensiva ante la presencia de extraños en sus corredores territoriales.

Por ello, es preciso preguntarnos ¿qué es un corredor territorial? El concepto de corredores territoriales ha sido desarrollado por Aidesep (2018), además de identificar, luego de acciones técnicas y de trabajo de campo, tres corredores en la zona amazónica:

(...) definimos como Corredores Territoriales Indígenas a aquellos grandes espacios territoriales continuos transfronterizos, conformados por diferentes figuras legales (Reservas Territoriales/Indígenas, Áreas Naturales Protegidas, Comunidades Nativas, actividades económicas, entre otros) que tienen como común denominador la presencia y desplazamiento de PIACI. Se vuelve esencial implementar y gestionar su protección de manera coordinada y estratégica con cada uno de los actores y sectores vinculados a estos. (p. 77)

Los corredores identificados por Aidesep (2018), en el informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonía peruana, son los siguientes:

- Corredor Territorial Pano, Arawak y otros (Madre de Dios, Cusco, Ucayali-Perú/Acre-Brasil).
- Corredor Territorial y de Bosques continuos Yavari Tapiche (Corredor Territorial Norte) (Ucayali, Loreto-Perú/Valle del Yavari-Brasil).
- Corredor Territorial Indígena Napo-Tigre y el Yasuní (Perú y Ecuador).

Un ejemplo de esta situación se vivió a mediados de 2022 en el departamento de Madre de Dios cuando un trabajador de la empresa Maderera Canales Tahuamanu (empresa maderera que se superpone parcialmente con la solicitud de ampliación de la Reserva Madre de Dios) desapareció y fue hallado muerto debido a un impacto de flecha.

Fenamad (2022) se pronunció a raíz de estos hechos en una nota de prensa:

(...) la zona donde ocurrieron los hechos, el Estado ha probado plenamente la presencia de indígenas en situación de aislamiento, razón por la cual desde el año 2016 se aprobó la ampliación de la Reserva Territorial Madre de Dios, que abarca el lugar donde se presentó el lamentable incidente que deja como saldo la muerte de una persona y otro trabajador más herido.

Sin embargo, el Estado continúa negándose a culminar el proceso de ampliación de la Reserva; por el contrario, promueve la realización de actividades extractivas en la zona, sin implementar las acciones precautorias que garantizan la salvaguarda del área y la vida e integridad de los Mashco Piro en aislamiento. (párr. 4)

A propósito de esta situación, el presidente de Fenamad, Julio Ricardo Cusurichi Palacios, declaró que:

Desde el año 1999, venimos solicitando al Estado la ampliación de la Reserva Territorial Madre de Dios “Nosotros como Fenamad dimos a conocer a las autoridades que en cualquier momento se podrían producir estos hechos. No puede haber actividades económicas en territorio de los PIACI, por los altos riesgos para ambos y porque esto va contra el principio del no contacto, pero también con el tema de la intangibilidad de las reservas territoriales por tratarse de humanos altamente vulnerables. (Fenamad, 2022, párr. 5)

Este hecho ayuda a retratar la importancia de establecer planes eficientes de protección. Para este propósito es urgente fortalecer los mecanismos de protección especial como los planes de protección para las reservas indígenas, los comités de gestión de protección, los protocolos de actuación ante avistamiento y encuentros, y hacer continuamente seguimiento a los planes de contingencia con los que cuentan las empresas forestales.

Sin embargo, esos planes, en algunas ocasiones, se ven frustrados por el escueto presupuesto que maneja el Ministerio de Cultura y la capacidad logística y de articulación con autoridades regionales e interinstitucionales.

En ese sentido, consideramos que era central el rol de los trabajos de monitoreo y vigilancia. Estas actividades, en la mayoría de los casos, son ejecutadas por indígenas de pueblos contiguos a las reservas o cercanos a las ANP. La Defensoría del Pueblo en el Informe N.º 004-2014-DP/AMASPPI-PPI, sobre la Protección de los Derechos del Pueblo Indígena Mashco Piro en situación de aislamiento y de las comunidades nativas del Río Alto Madre de Dios, recoge algunas demandas de los agentes de protección:

Manifestaron la necesidad de contar con mayores recursos humanos y logísticos, resaltando además los peligros constantes a los que se enfrentan por la propia función de la labor de vigilancia. Asimismo, considerando el alto riesgo de la labor ejecutada por los especialistas y agentes de protección, es indispensable que los mismos cuenten con las garantías requeridas para su bienestar y seguridad en el trabajo de campo (seguros de salud, contra accidentes de trabajo y

de
(pp. 10-11)

vida).

Ahora bien, las graves amenazas a estos territorios han sido alertada por DAR, DPLF y HRREC de la Universidad de Ottawa (2019) en el Amicus Curiae relativo a los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (Piaci) de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua, Nanti y otros (RTKNN):

Las amenazas a sus territorios se producen mediante agresiones físicas directas, incursiones a sus territorios con el objetivo de extraer recursos naturales, epidemias, escasez de alimentos y pérdida de su cultura. Estas actividades, de acuerdo con lo establecido por la Corte IDH, presuponen un contacto. Entonces, ponen en grave riesgo a estos pueblos. Si este contacto, que es no deseado, es eliminado, se eliminaría la mayoría de las amenazas y se garantizaría el respeto a los derechos de estos pueblos. (p. 15)

Como se ha mencionado, en el país se han reconocido aproximadamente 20 pueblos en condición de aislamiento o en proceso de contacto inicial y el común denominador en estos es la historia de resistencia y lucha por la supervivencia. La historia de explotación y la creación de correrías durante el *boom* cauchero da cuenta del genocidio y nivel de violencia perpetrado a estos pueblos; así como la muerte de decenas de Yine, Amahuaca y Mascho no son hechos aislados. (Huertas, 2002)

En ese sentido, la presencia de externos y agentes dedicados a actividades legales e ilegales de extracción de madera ponen en riesgo inminente la subsistencia de los Piaci, en contraposición a lo que ampara el principio de no contacto y el principio de intangibilidad territorial. 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 (2012) identifican esta característica de vulnerabilidad de la siguiente manera:

Su extrema vulnerabilidad se agrava ante las amenazas y agresiones que sufren sus territorios que ponen en peligro directamente el mantenimiento de sus culturas y de sus formas de vida, debido a que generalmente, los procesos de contacto vienen acompañados de impactos drásticos en sus territorios que alteran irremediamente sus relaciones con su medio ambiente y modifican, a menudo radicalmente, las formas de vida y las prácticas culturales de estos pueblos. (OACNUDH, 2012, párr. 14)

Por ello, se necesita que el Estado haga un seguimiento acucioso a sus planes de protección de estas poblaciones (cordones de protección sanitaria para las comunidades indígenas que colindan con territorios Piaci), otorgando un adecuado presupuesto para las

actividades de vigilancia permanentes y estableciendo mayor número de puestos de control cercanos a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y en las reservas para los Piaci. Acerca de esta situación, la Defensoría del Pueblo en el Informe N.º 004-2014-DP/AMASPPI-PPI revela deficiencias en el Plan de atención especial para Piaci:

(...) las acciones de vigilancia y protección no son permanente. La falta de personal en la zona (especialistas y agentes de protección) debilita el sistema de vigilancia y alerta temprana. Las restricciones de tránsito y contacto establecidas se acatan siempre que los especialistas de la DACI se encuentren presentes en la zona. (p. 23)

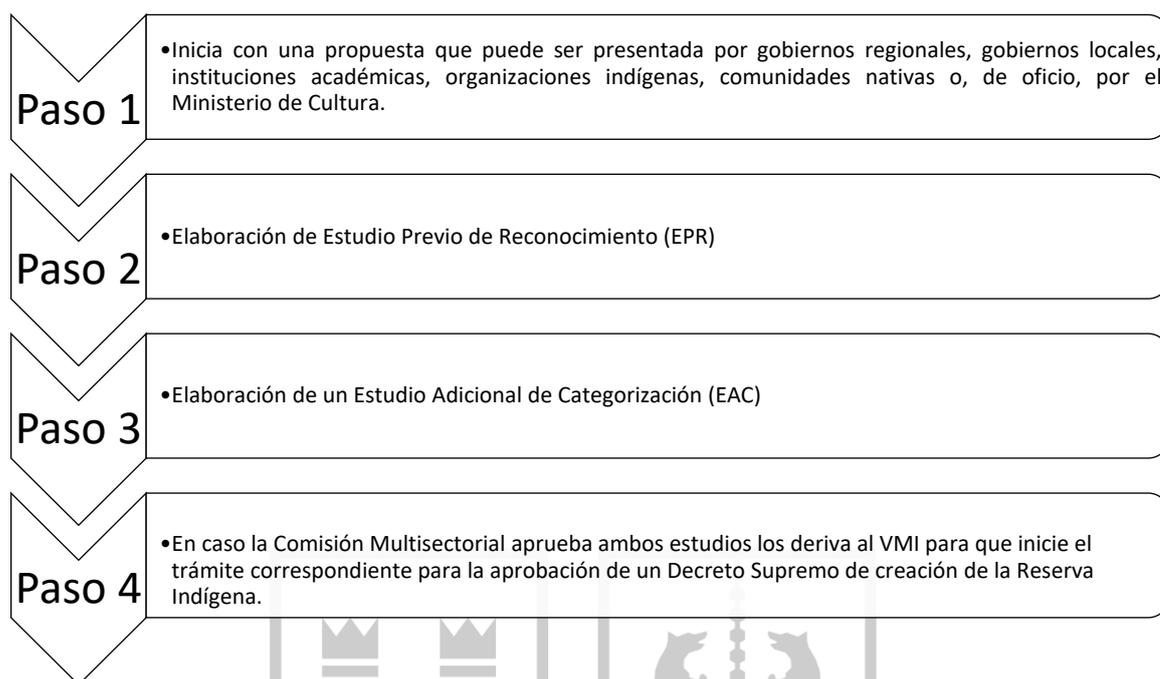
El Estado peruano, además de garantizar la efectividad de los planes de atención para Piaci, debe respetar los compromisos internacionales en el marco del derecho internacional y las herramientas que vinculan obligatoriamente la administración de garantías para la protección jurídica de los Piaci. Aunado a ello, es importante también implementar con eficiencia el Régimen Especial Transectorial para articular con los diferentes niveles de gobierno, las medidas, las políticas y las acciones que sean necesarias para cautelar la vida e integridad física de los Piaci. Eso solo es posible si se mejora el presupuesto y se contrata a personal capacitado.

3.2. Procedimiento legal para la categorización de una reserva indígena

El proceso de categorización de una reserva indígena se encuentra regulado en el artículo 3º de la Ley Piaci y en los artículos 18º al 24º de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2007-MIMDES y modificado posteriormente por el Decreto Supremos N.º 008-2016-MC.

A continuación, en la Figura 3, se muestra de forma didáctica el procedimiento y más adelante detallaremos cada uno de los pasos para efectuar un proceso de categorización. Este proceso se desprende del artículo 3º de la Ley Piaci.

Figura 3: Procedimiento para categorización de reservas indígenas



Fuente: Elaboración propia.

Como se detalla, todo el proceso de categorización se desarrolla en cuatro pasos. En el primero, se indica que este proceso inicia con una propuesta que puede ser presentada por gobiernos regionales, locales, instituciones académicas, organizaciones indígenas, comunidades nativas o, de oficio, por el Ministerio de Cultura.

Luego, la solicitud deberá recibir la calificación técnica favorable del Viceministerio de Interculturalidad, la cual será dada con base en las pruebas fehacientes y de rigor científico de la documentación presentada.

Posteriormente, de acuerdo con el artículo 3° de la Ley N.º 28736, la determinación de dichas áreas se realizará con base en dos estudios técnicos. Estos estudios técnicos son realizados por un equipo de trabajo por encargo de una Comisión Multisectorial, la cual, además de revisarlos y de solicitar las opiniones técnicas necesarias, de ser el caso, los aprobará.

Según el artículo 11° del Reglamento de la Ley Piaci, la Comisión Multisectorial está conformada por los siguientes representantes:

- Un representante de la DGPOA del MIMDES, quien la preside;
- un representante de la Defensoría del Pueblo;
- un representante del Ministerio de Agricultura;
- un representante del Ministerio de Salud;

- un representante del Ministerio de Educación;
- un representante del Gobierno Regional en cuya circunscripción se encuentre, el pueblo en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. En caso la zona involucrará a la jurisdicción de más de un Gobierno Regional, se considerará a un representante de cada uno de ellos;
- un representante del Gobierno Local Provincial, en cuya circunscripción se encuentre el pueblo en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. En caso la zona involucrará a más de una provincia, se considerará a un representante de cada provincia;
- un representante de la Facultad de Antropología de una Universidad Nacional, designada por la Asamblea Nacional de Rectores;
- un representante de la Facultad de Antropología de una Universidad Particular, designada por la Asamblea Nacional de Rectores.

El segundo paso implica la presentación del Estudio Previo de Reconocimiento que contiene necesariamente todos los medios probatorios de la existencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial. Este estudio es sustentado por un Equipo Técnico por encargo de la Comisión Multisectorial. Para efectos de la validez de este estudio, este debe contener lo siguiente:

- Un análisis antropológico que contenga estudios sobre la tradición oral en la zona de influencia, estudios fenotípicos de los pobladores, características culturales de cada uno de los pueblos que habiten en la propuesta de creación de reserva o en qué reserva que se pretende recategorizar. Además, es pertinente que se recojan evidencias sobre las relaciones de parentesco con posibles comunidades cercanas.
- Un estimado del número de población y de los espacios geográficos en los que habitan.
- Todas las evidencias físicas, con un periodo de registro no menor de tres años, encontradas por el Equipo Técnico de Trabajo de Campo. Estas pueden ser de tres tipos: enfrentamiento entre aislados y comunidades contiguas o con agentes externos provenientes de empresas, avistamientos directos con los aislados y restos de campamentos, áreas de caza o huellas.

Entonces, si se considera que hay suficiente información, recibe la calificación de favorable y recomienda seguir el procedimiento de reconocimiento. En consecuencia,

se emite un decreto supremo en el que se reconoce la existencia del pueblo indígena en situación de aislamiento o contacto inicial.

El tercer paso contempla un Estudio Adicional de Categorización (EAC). Este tiene por objetivo el desarrollo de una serie de estudios jurídicos, ambientales y antropológicos que puedan identificar todas las particularidades jurídicas, ambientales, sociales, culturales existentes en la reserva indígena. Además, estos estudios hacen especial ahínco en las zonas contiguas a la reserva para identificar las zonas de ocupación tradicional o los caminos de tránsito.

En suma, este estudio permite identificar las áreas que se requieren para asegurar una adecuada protección a la vida y salvaguardar los derechos territoriales de los Piaci. Adicionalmente, se contempla una propuesta de delimitación con mapas georreferenciados. En algunos casos, se solicita la ampliación territorial para procesos de recategorización como es el caso de la Reserva Territorial Madre de Dios. Este procedimiento busca ampliar el espacio territorial reconocido en la figura jurídica de protección.

En el cuarto paso, implica que cuando ya se cuenta con toda la información técnica favorable para la asignación de la categoría de reserva indígena y aprobada en sesión de la Comisión Multisectorial, se dispondrá la misma mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Cultura.

Este decreto supremo que asigna la categoría de reserva indígena será aprobado por el Mincul, de conformidad al inciso b del artículo 3° de la Ley N.º 28736 y tendrá como anexos el plano georreferenciado, la memoria descriptiva, los estudios pormenorizados de la reserva indígena y los que por su naturaleza correspondan.

Sin embargo, las acciones del Mincul como ente rector se han visto desprestigiadas debido a los retrasos y la falta de capacidad de coordinación intersectorial, algunas solicitudes han esperado más de 10 años en ser atendidas. Además, las organizaciones indígenas como Aidesep, Orpio y Fenamad han denunciado las dilaciones que se han originado desde la Comisión Multisectorial para la creación y categorización de reservas, incluso causada a raíz de la desatención de los plazos.

Particularmente, Fenamad cuenta con el precedente de ser peticionaria ante la Comisión IDH de la Medida Cautelar 262-05 y el Caso 13 572 a favor de los pueblos en aislamiento Mashco Piro, Yora y Amahuaca. A la fecha, se continúan llevado audiencias en la Comisión IDH mientras se espera que ese caso se eleve a la Corte IDH.

Sin embargo, al igual que el caso ecuatoriano de los pueblos en aislamiento Tagaeri y Taromenane, los procesos presentados ante el Sistema Interamericano de protección pueden tardar mucho tiempo hasta llegar a una sentencia. Como en el caso anterior, que tardó hasta más de 17 años en ser presentados por la comisión ante la Corte IDH.

A continuación, se presentan distintas opiniones en torno al rol que viene realizando el Mincul; además, confirman algunas de las hipótesis esgrimidas con anterioridad: escueto presupuesto del sector, ineficiente capacidad logística para el control y vigilancia de los territorios reconocidos como reservas y deficiente articulación con otras instituciones estatales, entre otras.

Ahora bien, en el Cuadro 15, los entrevistados convergen en el reducido peso político con el que cuenta el Mincul en comparación con otros ministerios y la necesidad de gestar cambios para involucrar en mayor grado a las organizaciones indígenas, en una suerte de co-gestión para ejecutar las acciones de protección, monitoreo y creación de políticas públicas.

Cuadro 15: Percepción del rol del Ministerio de Cultura como ente rector

INSTITUCIONES DEL ESTADO	E1 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS	<i>El Ministerio de Cultura es el ente rector y como tal, a través del VMI (Viceministerio de Interculturalidad), yo diría que no tiene mucho peso político. A pesar de ello, está planteando una Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030, la cual incluiría el tema de protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Yo quisiera que cuanto antes se apruebe esto para que el tema de la recategorización pueda darse.</i>
	E2 MINISTERIO DE CULTURA	<i>Nosotros trabajamos muy de cerca con la organización indígena Fenamad que agrupa a los 36 pueblos indígenas de Madre de Dios. Ellos tienen un programa PIACI y con ellos trabajamos de manera coordinada, por ejemplo, en los puestos de control y vigilancia donde tenemos personal del Ministerio de Cultura y también personal de Fenamad. Otra de las acciones que realizamos de manera conjunta son los monitoreos intersectoriales. En todas las actividades que hacemos como Ministerio de Cultura siempre invitamos o hacemos partícipe a los representantes de las organizaciones indígenas. En estos monitoreos hay diferentes objetivos. Por ejemplo, en la cuenca del Pariamanu se busca determinar el grado de amenazas en la zona que pueden poner o afectar a la Reserva Territorial Madre de Dios o a los PIACI que habitan, pero son amenazas, necesitamos evaluar eso. Por eso estamos haciendo con Fenamad, con la Sociedad Zoológica de Frankfurt se ha considerado también a OSINFOR, entonces, se hace con ellos los monitoreos internacionales.</i>
	E3 SERNANP-ACCA	<i>Hay mucho trabajo por mejorar en el tema de la articulación, los protocolos no son claros, creo que se debería trabajar más con las organizaciones en un sentido de co-gestión. Esto debido a que, al reconocer o dar las facultades de las organizaciones al Ministerio de Cultura, se ha relegado en cierta medida el papel de estas, las cuales eran más fuertes; entonces, se les debería involucrar más y realizar un trabajo en conjunto.</i>

	E4 DEFENSORÍA DEL PUEBLO	<i>Creo que el Ministerio de Cultura sí está haciendo su labor, su papel de colocar incluso en la agenda de las instituciones públicas, de tomar en cuenta, en cualquier actividad, un enfoque intercultural. Sin embargo, el tema de la recategorización o la ampliación o la atención de estas solicitudes ya no solo descansa en el Ministerio de Cultura, porque ya está en competencia de terceros. Entonces, ahí es donde existe el escolio o la barrera que se está presentando.</i>
ORGANIZACIONES INDÍGENAS	E5 AIDSESP	<i>La responsabilidad del Ministerio de Cultura no tiene capacidad de decisión y no percibimos que cumpla su función, porque hay otros sectores mucho más fuertes como el de la agricultura y la minería, donde se prioriza el poder económico que dirige al país.</i>
	E6 EQUIPO PIACI FENAMAD	<i>Si hablamos del ente rector, en este hay dos áreas: una que toma decisiones en Lima y otra que se encuentra en la región Madre de Dios. En esta última hay tres responsables: el coordinador de la reserva territorial PIACI, un especialista del área Alto Madre de Dios y un especialista indígena; los esfuerzos que estos realizan al parecer no se ven reflejados en las decisiones que se toman en Lima. Sin embargo, también entiendo que probablemente los funcionarios en Lima toman decisiones con base en conservar su puesto laboral, porque si actúan en favor de la protección efectiva de los derechos de los PIACI, son retirados del cargo pues hay grupos que tienen intereses de por medio”.</i>
	E7 EQUIPO PIACI DIRIGENTE INDÍGENA	<i>(...) más capacitaciones para los agentes de protección y se les tenga mayor consideración y se brinde mayor seguridad para los pueblos PIACI.</i>
	E8 COMUNIDAD MONTE SALVADO	<i>Aquí en Madre de Dios no hay mucha visibilidad por más de que hay un especialista indígena, pero creo que por serlo no lo valoran. También tenemos conversaciones, pero no concretas.</i>
ESPECIALISTAS	E9 ANTROPÓLOGA BEATRÍZ HUERTAS	<i>(...) habido avances, se ha reconocido la existencia de pueblos en aislamiento en cuatro de las cinco reservas solicitadas en la selva norte, pero los plazos del proceso se han excedido enormemente. Por eso, hay una demanda constitucional presentada por las organizaciones indígenas contra el Ministerio de Cultura por haber sobrepasado los plazos para el establecimiento de las reservas y todo lo que ello implica.</i>
	E9 CARLOS QUISPE (DAR)	<i>Se trata de mera voluntad política. Ahora tenemos una viceministra indígena, pero en las gestiones anteriores las demandas indígenas han sido muy ajenas y esa es una brecha muy grande de entrada que ha limitado la confianza, la posibilidad de tener diálogo. Creo que ha sido un elemento importante. Lo otro es el propio peso que tiene el Ministerio de Cultura dentro del Ejecutivo, los sectores más importantes por decirlo de alguna manera siempre son el Ministerio de Economía y el Ministerio de Energía y Minas, porque uno maneja la economía nacional, y el otro, reporta los mayores ingresos para el PBI.</i>

Fuente: Elaboración propia.

Desde nuestro punto de vista, luego de analizar las percepciones descritas, creemos que actualmente existe un descontento en relación con el rol rector que cumple el MINCUL en las funciones que le competen desde el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) para la protección de los Piaci. Si bien hay espacios territoriales a favor de los Piaci que ya han sido reconocidos y otros que están en proceso de reconocimiento, el solo trámite y posterior reconocimiento jurídico-legal no quiere decir que se ponga fin a las amenazas que ponen en riesgo la seguridad jurídica de los Piaci.

En ese contexto, el informe de Aidesep (2018) se evidencia que las propuestas de creación de reservas existentes han sido solicitadas por Aidesep y las organizaciones regionales de Loreto, Ucayali y Huánuco. Entonces, para Aidesep, esto refleja la inactividad del Estado y particularmente del sector cultura porque:

(...) en 12 años de haber entrado en vigor la Ley N.º 28736, el Estado no ha propuesto de oficio la creación de nuevas reservas indígenas. Todas las solicitudes existentes han sido promovidas por las organizaciones indígenas y AIDSESEP desde el año 1999. (Aidesep, 2018, p. 32)

Ahora bien, un ejemplo que apoyamos a retratar esta desatención del sector cultura es la reciente publicación del Decreto Supremo N.º 010-2022-MC que declara el reconocimiento de los pueblos indígenas en aislamiento (Aewa, Taushiro, Tagaeri, Taromenane y Záparo) que habitan en el interior de la propuesta de la Reserva Indígena Napo Tigre y afluentes. Este decreto permite que, luego de 19 años de lucha de las organizaciones indígenas, los Piaci de esta solicitud de propuesta gocen de reconocimiento por parte del Estado peruano. Luego de este proceso de reconocimiento, corresponde la elaboración del Estudio Adicional de Categorización (EAC) que, como ya hemos expuesto anteriormente, necesita integrar toda la información jurídica, antropológica y ambiental pertinente para la presentación de la propuesta de delimitación territorial.

Entonces, ¿qué pasa cuando existe un reconocimiento de los Piaci en un ámbito territorial en el que se ha solicitado la creación de una reserva? Aidesep (2018) puntualiza lo siguiente:

De acuerdo a ley, estas reservas gozan de una protección precautoria mientras se desarrollen los estudios requeridos para el establecimiento de las nuevas reservas indígenas. Sin embargo, la protección solicitada no ha sido concedida. Lo grave de negársele la protección precautoria es que, con los retrasos de los plazos para la creación de reservas, se superponen otras figuras legales tales como: lotes de hidrocarburos, concesiones forestales, proyectos de infraestructura y otras actividades económicas aprobadas en tiempo récord. (p. 32)

Ahora bien, es importante, como lo han mencionado los entrevistados, involucrarse en la co-gestión de estos espacios territoriales a las organizaciones indígenas, debido a que conocen de cerca la realidad de las comunidades y los pueblos y organizaciones como Fenamad tienen agentes de protección indígena trabajando continuamente en campo. Por lo tanto, es útil establecer urgentes mejoras en las partidas presupuestales para actividades de resguardo de las áreas, así como capacitaciones a los agentes de protección.

3.3. Reservas Indígenas y Territoriales reconocidas en el Perú

Para fines metodológicos es importante conocer cuáles son las dimensiones de los espacios geográficos donde se encuentran asentadas las actuales siete Reservas Indígenas y Territoriales reconocidas. Asimismo, se presentará minuciosamente la Reserva Territorial Madre de Dios que es materia de estudio y las principales afectaciones o problemáticas existentes en el territorio (Cuadro 16).

Cuadro 16: Reservas Territoriales y Reservas Indígenas según la BDPI del MINCUL

RESERVA INDÍGENA (RI)/ RESERVA TERRITORIAL (RT)	DIMENSIONES	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	PUEBLO INDÍGENA Y SU CONDICIÓN DE AISLAMIENTO O CONTACTO
RESERVAS TERRITORIALES PENDIENTES DE ADECUACIÓN			
RT Madre de Dios	829 941 hectáreas	Madre de Dios	Los Mashco Piro en situación de aislamiento y un pueblo indígena cuya pertenencia étnica aún no se identifica.
RT Kugapakori, Nahua, Nanti y otros	(456 672.73 hectáreas)	Cusco y Ucayali	Los Yora o Nahua, en situación de Contacto Inicial. Matsigenka (subgrupos Nanti y Kirineri) en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial y un pueblo indígena cuya pertenencia étnica aún no se identifica.
RESERVAS INDÍGENAS CREADAS O ADECUADAS EN EL MARCO DE LA LEY PIACI			
RI Murunahua	(470 305.89 hectáreas)	Ucayali	Chitonahua (murunahua) y mashco piro en situación de Aislamiento. Amahuaca en situación de Contacto Inicial.
RI Isconahua	(298 487.71 hectáreas)	Ucayali	Isconahua en situación de Aislamiento
RI Mashco Piro	(816 057 hectáreas)	Ucayali	Los Mashco Piro y Mastanahua en situación de aislamiento y un pueblo indígena cuya pertenencia étnica aún no se identifica.
RI Yaraví-Tapiche	(1 095 877.17437 hectáreas)	Loreto	Indígenas aislados y en contacto inicial matsés, remos (isconahuas), marubos y otros pueblos no identificados.
RI Reserva indígena Kakataibo Norte y Sur	(148 996.51 hectáreas)	Loreto y Ucayali	Kakataibos en situación de aislamiento.

Fuente: Elaboración propia.

a. Reserva Territorial Madre de Dios

Según la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) del Ministerio de Cultura, la Reserva Territorial de Madre de Dios fue reconocida mediante la Resolución Ministerial N.º 0427-2002-AG, el 25 de abril de 2002. Se ubica en la región

de Madre de Dios, provincia del Tahuamanu-Tambopata-Manu, distrito de Iñapari-Laberinto, Las piedras, Tambopata-Manu. Cuenta con una superficie de 829 941.

Los pueblos que habitan son los Mashco Piro-Yine, Amahuaca, Yora. La problemática particular de esta reserva es la tala ilegal, la invasión de colonos por la penetración de la carretera interoceánica y los títulos habilitantes que fueron concedidos a las empresas forestales previo a la solicitud de ampliación territorial y la recategorización de la reserva.

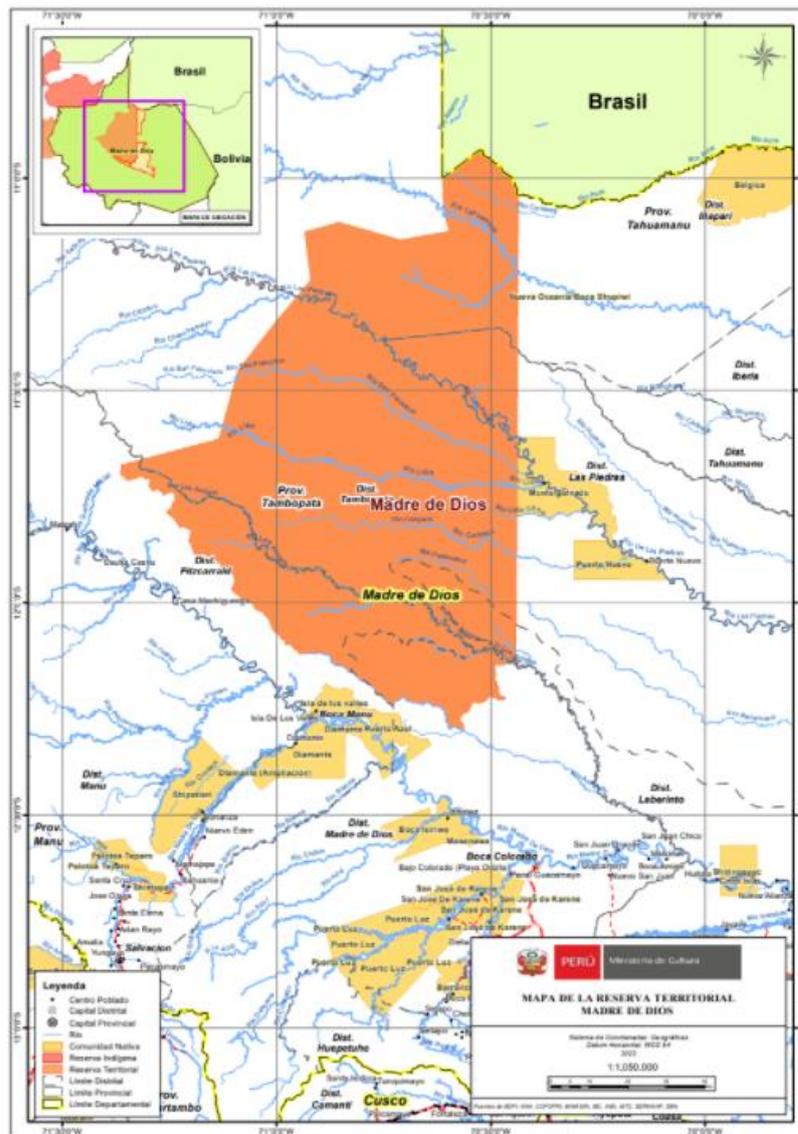
Además, es conveniente mencionar el rol que cumple la Fenamad en Madre de Dios. Durante las últimas dos décadas se ha presentado ante el Estado un sinnúmero de demandas en pro de la defensa, vida e integridad de los Piaci en la región. Esta es una organización indígena que agrupa a 38 comunidades regionales:

A nivel de la región Madre de Dios, FENAMAD ha trabajado más de dos décadas en la defensa sobre todo del área que se denomina Corredor territorial de pueblos en aislamiento y contacto inicial Pano, Arawak y otros. Particularmente la región de Madre de Dios es una zona que se encuentra entre áreas naturales protegidas en la cual viven los indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial ya documentados fehacientemente con evidencias claras y concisas, incluso con registros fotográficos, videos, etc. Entonces, es trabajo de la federación la defensa de los derechos para buscar la protección del bosque que cada vez se consume más en la Amazonía peruana. (Entrevista E6, Equipo Piaci Fenamad de fecha 01/07/22)

Asimismo, es adecuado mostrar el mapa actual de la Reserva Territorial Madre de Dios y una breve explicación de la solicitud de creación de esta que fue liderada por la Fenamad desde inicios de este siglo:

En el 2000 aproximadamente, Fenamad hace un estudio de investigación en el cual le solicita al Estado peruano que declare como reserva territorial alrededor de 2 millones de hectáreas, pero en el 2002 crea la Reserva Territorial Madre de Dios con un área de 829 941 hectáreas. Otras áreas se dividieron en áreas naturales protegidas como el Parque Nacional Alto Purús y el resto se cedió a concesiones forestales. **Entonces, la solicitud de Fenamad solo se aprobó en un 34.2 % y esto generó preocupación respecto a las concesiones,** debido a que se trata de un grupo de personas muy vulnerables inmunológicamente a enfermedades básicas como fiebre o diarrea, etc. Como organización defensora de derechos humanos, FENAMAD levantó su voz ante el Estado peruano, pues debe proteger y tener las medidas respectivas, como políticas públicas de protección a la vida y salud, derechos de autodeterminación de estos grupos en esta área. (Entrevista E6, Equipo Piaci Fenamad de fecha 01/07/22)

Figura 4: Reserva Territorial Madre de Dios



Fuente: Ministerio de Cultura. Obtenido mediante solicitud de acceso a la información pública, Memorando N.º 000015-2022-DACI.

Cuadro 17: Principales amenazas y actividades ilícitas en la Reserva Territorial Madre de Dios

- Minería ilegal en el río Pariamanu
- Campamentos madereros ilegales en el río Pariamanu
- Tránsito esporádico de narcotraficantes
- Construcción de la carretera de Playa Shipetiari a Diamante, la cual pasa a dos kilómetros del PCV Nomole en el Alto Madre de Dios
- Actividades de minería ilegal en la zona baja del río Pariamanu (sector Ashipal y Boca Unión)
- Campamentos de madereros ilegales en la cuenca de los ríos Pariamanu, Boleo, quebrada San Juan, río Los amigos
- Tránsito esporádico de narcotraficantes por zonas aledañas a la RTMDD

Fuente: Ministerio de Cultura, Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030.

Ahora bien, nos centraremos en la problemática de superposición de derechos que afecta a la RTMD, los pueblos aislados y las empresas forestales. Según la normativa vigente, la Ley Piaci prevé que las reservas territoriales pasen por un proceso de recategorización para ser consideradas reservas indígenas.

En el caso de la RTMD, este proceso ya se ha iniciado en el 2014 con la aprobación del Decreto Supremo N.º 001-2014-MC que reconoció la existencia del pueblo indígena Mascho Piro en la Reserva Territorial Madre de Dios. Entonces, luego de este proceso se inician los Estudios Adicionales de Categorización (EAC) que conducen a presentar una propuesta de delimitación geográfica de la futura Reserva Indígena Madre de Dios. A partir de este EAC se concluyó que:

(...) se cuenta con evidencia contundente de la presencia de indígenas aislados Mashco Piro que trasciende los límites de la Reserva Territorial en los últimos años (ríos Los Amigos, Pariamanú, Las Piedras, Tahuamanu y Acre). La evidencia mostrada coincide con la que se ha venido recabando directamente por el Ministerio de Cultura y otros actores presentes en la zona (entre los años 2015 y 2016). (párr. 4, Acta de la décimo primera sesión de la Comisión Multisectorial encargada del reconocimiento de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial y categorización de reservas indígenas)

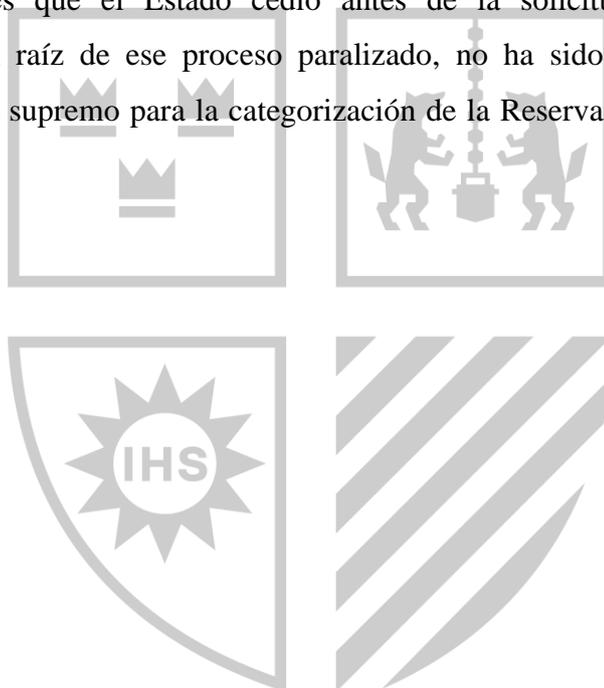
Esa propuesta se presentó en la décimo primera sesión ante la Comisión Multisectorial en noviembre del 2016. Como resultado de esto, la Comisión Multisectorial decidió:

Aprobar la propuesta del Estudio Adicional de Categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios con ampliación y conformar un Grupo de Trabajo para tratar la problemática de los derechos de aprovechamiento forestal y la protección del pueblo indígena Mashco Piro en situación de aislamiento. (Acta de la décimo primera sesión de la Comisión Multisectorial

encargada del reconocimiento de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial y categorización de reservas indígenas)

Entonces, en el 2017, el Grupo de Trabajo realizó sesiones con el fin de atender la problemática y llegar a acuerdos que den solución al tema de la superposición de derechos. Esos esfuerzos fueron ínfimos y no se llegó hasta el momento a un acuerdo definitivo que dé como resultado la promulgación del decreto supremo que asigna la categoría de reserva indígena.

Como se observa en el Cuadro 18, las percepciones vertidas por los entrevistados dan cuenta de la existencia de un estancamiento en la búsqueda de propuesta concertada que dé solución a la superposición de derechos y la natural preocupación de los madereros por las concesiones que el Estado cedió antes de la solicitud de ampliación y recategorización. A raíz de ese proceso paralizado, no ha sido posible sustentar el proyecto de decreto supremo para la categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios.



Cuadro 18: Percepción en los avances o propuestas (políticas públicas) desde el Estado para evitar que dicha superposición siga poniendo en peligro la vida, salud y supervivencia de estos pueblos

INSTITUCIONES DEL ESTADO	E1 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS	<i>Pienso que como Gobierno Regional no se ha avanzado mucho porque aún se mantiene la disputa de la ampliación. Sin embargo, se creó una comisión especial de Piaci, pero solo se hizo un esquema de actividades, falta formar un plan de trabajo y debemos retomar esto este año.</i>
	E2 MINISTERIO DE CULTURA	<i>A partir de la Comisión Multisectorial del 2016 en la que se aprueba el tema de la categorización con ampliación, se ha formado un grupo de trabajo para abordar la problemática de las concesiones forestales que están superpuestas a la zona de ampliación. En este grupo de trabajo después de un año se ha presentado tres propuestas para abordar este tema. (...) Además, hay concesiones forestales que vienen presentando sus planes de contingencia. Debemos resaltar que, en el tema legal, los lineamientos del plan de contingencia no han sido aprobados; pero, como una iniciativa de trabajo coordinado con estas empresas forestales, ellos han presentado su plan de contingencia. Nosotros lo revisamos, lo evaluamos y recomendamos cuáles son las mejoras que deben realizar o cuáles son los cambios que se deberían dar para que este plan de contingencia sea efectivo en caso de situaciones con Piaci.</i>
	E3 SERNANP/ACCA	<i>Si hay derechos adquiridos, se debe redimensionar respecto a los derechos. Eso es un tema que hasta ahora no se ha resuelto; hay una disputa entre madereros, las organizaciones y la comunidad. Para lograr eso se deberían redimensionar los derechos adquiridos, pero el problema no es tan simple, hay mucha controversia y creo que es un tema que debe responder el Ministerio de Cultura.</i>
	E4 DEFENSORÍA DEL PUEBLO	<i>A nivel de la Región de Madre de Dios, desde la Defensoría igualmente, hace años se planteó la creación del Catastro Único Regional, donde figuren todos los derechos otorgados por el Estado a los administrados o a terceros. En otras palabras, el Estado administraría una base de datos en la cual sabe dónde se ubican el agricultor, el minero, el concesionario, el indígena, los Piaci; entonces, cuando alguien solicite un área, primero se debe verificar el catastro. Esta fue la finalidad de la propuesta hace más de 10 años; el cual hoy ya está encaminado y hay un expediente técnico que se está elaborando. Entonces, con eso creemos como Gobierno Regional que se va a salvar este tipo de situaciones y no se generará en el futuro o no se otorgará derechos sobre áreas que ya tienen titulares.</i>
ORGANIZACIONES INDÍGENAS	E5 AIDSESEP	<i>Hasta ahora no he visto ninguna política para solucionar la superposición, más bien el Gobierno está respondiendo a los intereses económicos en lugar de a la vida de cualquier ser humano y mucho más la vida de estos pueblos.</i>
	E6 EQUIPO PIACI FENAMAD	<i>Al respecto, tenemos permanente seguimiento, como ya comenté, (...) este estudio presenta a la Comisión Multisectorial su propuesta de recategorización como reserva indígena donde se concluye que los indígenas aislados no solo vivían en la reserva territorial, sino también en las áreas en las cuales se ha dado concesiones forestales y, también, en las áreas de comunidades nativas. Por ello, se presenta la ampliación, la cual fue aprobada el 30 de noviembre de 2016, pero hasta ahora no se publica y se reprograma su debate para consensuar la propuesta.</i>
	E6 EQUIPO PIACI DIRIGENTE INDÍGENA	<i>Sí, bastante, nosotros como Fenamad, sobre todo con el liderazgo del presidente, el hermano Julio Cusurichi, estamos impulsando tanto a nivel regional, nacional e internacional el tema de los hermanos Piaci que viven en Madre de Dios. Con el Estado, nos estamos impulsando como organización y se nos está brindando el acercamiento para el tema de la intangibilidad como derecho de los pueblos indígenas. Considero que sí ha habido avances.</i>
	E7 COMUNIDAD MONTE SALVADO	<i>Esta solicitud de la ampliación de la reserva territorial se hizo pensando en que favorecería a la comunidad, pero es todo lo contrario porque se volverá una zona muy estricta. Sin embargo, esta ampliación también podría permitir realizar la extracción de castañas para la comunidad sin la presencia de las concesiones; pero esa ampliación solo favorece a los PIACI, por eso, la</i>

		<i>comunidad Monte Salvado también pidió una ampliación mediante Fenamad para trabajar más tranquilos sin la presencia de concesiones, pero creo que el Estado no permite esas actividades de extracción.</i>
ESPECIALISTAS	E8 ANTROPÓLOGA BEATRIZ HUERTAS	<i>Entre los años 2011 y 2013 de parte del Viceministerio de Interculturalidad, incluso tengo que decir que yo participé en el 2012 en estos procesos a través del impulso de la atención a las solicitudes de creación de las reservas solicitadas. Entonces, aquí hay un hecho, las cinco reservas indígenas o territoriales existentes en la actualidad son las que fueron creadas con la Ley 22175, ley de comunidades nativas, entre los años 1990 y 2002. En adelante, no se volvió a crear ni una reserva más, solo hay tres categorizadas de reservas territoriales a reservas indígena.</i>
	E9 CARLOS QUISPE (DAR)	<i>Creo que depende del sector. En el sector hidrocarburos se ha seguido una lógica de lotizar todo independientemente de estar superpuesto a un territorio Piaci y no solo de reservas, sino también aquellos espacios que han sido solicitados para creación de reservas o aquellos donde hay evidencias de su existencia. Por ejemplo, hace poco se han creado nuevas reservas, pero se debe mencionar que esas estas solicitudes fueron presentadas en los noventa y se han creado recién en el 2021 o 2022. Entonces, esta demora debería evitarse, porque de esta manera se invisibiliza a los Piaci, en general a los indígenas, ante proyectos de infraestructura y la normativa de ese sector no pone ninguna salvaguarda. Distinta situación se presenta en el sector forestal; en ese caso, su ley tiene una quinta disposición final que establece que no se pueden otorgar derechos o títulos habilitantes no solo en las reservas, sino también aquellas que están en proceso de creación. Por lo tanto, esa es una herramienta muy importante, casi nadie la menciona, pero el sector forestal al menos normativamente sí tendría una salvaguarda. Sin embargo, en la práctica es una cuestión muy distinta, de hecho, hay un litigio que lleva Orpio, que es la organización indígena de Loreto, en contra del Gobierno regional por aproximadamente 120 concesiones forestales que ha otorgado superpuestas a la reserva indígena Yavarí Tapiche y son concesiones que deberían anularse, debido a esta disposición. No obstante, no ha ocurrido aún y es un proceso que está liquidándose.</i>

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las declaraciones recogidas en las entrevistas, es oportuno mencionar a la Oficina Defensorial de Madre de Dios sobre los avances o propuestas (políticas públicas) desde el Estado para evitar condiciones de superposición. Al respecto, se mencionó la propuesta que esta institución realizó hace 10 años, denominada Catastro Único Regional donde se encuentren todos los derechos otorgados por el Estado. Se dice que esta propuesta responde a un plan de delimitación territorial pendiente de consolidarse para demarcar áreas de preservación, aprovechamiento y de áreas de subsistencia (especiales para pueblos indígenas u originarios).

En la actualidad, hay un expediente técnico y eso da luces a un avance para evitar que el Gobierno Regional de Madre de Dios genere el otorgamiento indiscriminado de títulos habilitantes sobre áreas que tienen carga o derechos previamente adquiridos por otros titulares.

Respecto a la labor que realiza el Gobierno Regional de Madre de Dios, se puede evidenciar que falta voluntad política para establecer una agenda y retomar las labores de la Comisión Especial Piaci para dar alternativas de solución a la problemática de superposición.

Finalmente, debido a la falta de consenso de los diversos sectores, se elaboraron tres distintas propuestas por sector. En los próximos capítulos analizaremos las propuestas a la luz de las entrevistas recogidas y se contrastará con la normativa vigente y los principios internacionales de protección de Piaci.

CAPÍTULO IV: LA SUPERPOSICIÓN DE DERECHOS: UNA REALIDAD JURÍDICA PROCLIVE A GENERAR VULNERACIÓN DE DERECHOS

4.1. Conceptos fundamentales

4.1.1. Aproximaciones jurídicas sobre la superposición de derechos en otras ramas del Derecho

La superposición de derechos, como bien se desarrollará más adelante, es una condición o situación en la que diversas partes, actores individuales o colectivos reclaman ser titulares de un mismo recurso, bien, derecho de uso, etc. En el documento sobre los *Desafíos del proceso de formalización de derechos de comunidades nativas en Perú*, se afirma que se entiende como superposición de derechos a:

(...) la situación en la cual más de dos actores reclaman el mismo o diferentes recursos sobre una misma área. Este reclamo puede estar reconocido de manera formal en la regulación. Evidenciar el tipo de superposiciones y tener herramientas para abordarlas desde una perspectiva legal y social es importante para resolver conflictos socioambientales en la Amazonía peruana. (Monterroso y Larson, 2018, p. 3)

Según Huertas (2002), el establecimiento de Reservas del Estado y de otras figuras jurídicas como las reservas indígenas o territoriales no garantizan plenamente la seguridad del ingreso de terceros dentro del territorio e históricamente se han seguido superponiendo sobre los mismos diversos derechos, títulos habilitantes o incluso actividades ilícitas sobre esos territorios.

Esa nula garantía de seguridad jurídica de las reservas ha sido evidenciada también por Aidesep (2018):

Paralelamente, sobre los territorios de los pueblos en aislamiento y contacto inicial se ha incrementado el número de proyectos de inversión, representados por la superposición de

derechos de explotación de recursos forestales, así como la construcción de carreteras y caminos forestales. La falta de mecanismos adecuados de control y protección facilita, en estas condiciones, la expansión de actividades ilícitas como invasiones, narcotráfico, tala ilegal, minería ilegal, entre otras, que atentan contra las vidas y otros derechos fundamentales y colectivos de los PIACI. (p. 35)

Además, en el informe sobre *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, preparado por la Comisión IDH (2016), se revelan las consecuencias negativas de la interferencia de proyectos y concesiones en territorio ancestral:

La CIDH advierte que, en ocasiones, las concesiones o proyectos se superponen casi a la integralidad del territorio ancestral de los pueblos indígenas y, que son autorizados en abierta contravención con la concepción de desarrollo propia de estos pueblos. Esta situación pone en riesgo la existencia misma de tales pueblos, lo que implicaría, además, la pérdida de la cultura y el conocimiento que tales pueblos han venido recreando y manteniendo a lo largo de la historia. (p. 88)

Sin embargo, esta condición de superposición también irrumpe otras áreas del derecho, no únicamente se expresa en materia de territorio indígena. A continuación, expondremos algunos casos y sus soluciones jurídicas de acuerdo con el sistema jurídico peruano.

El cosmos del Derecho Registral es un escenario de comunes confrontaciones a razón de superposiciones. Según el Texto Único Ordenado del Reglamento General de Registros Públicos, se abrirá una partida registral independiente por cada persona jurídica o natural. En dicha partida se reconocerá la inscripción inicial para los diversos actos sobre la misma propiedad y los derechos relativos.

Entonces, es común que en este cosmos se originen condiciones de superposición cuando existe duplicidad registral que se encuentra definida en el artículo 56° del Reglamento General de Registros Públicos, que define la duplicidad de partidas cuando se abre más de una partida para el mismo inmueble o bien mueble, incluso para la misma persona jurídica o natural. Asimismo, se considera como duplicidad de partidas la “existencia de superposición total o parcial de áreas inscritas en partidas registrales correspondientes a distintos predios”.

Por otro lado, se presentan casos de superposición en escenarios de compra y venta de inmuebles cuando un área del lote o terreno que se pretende comprar se encuentran superpuesta con otras áreas también inscritas en los Registros Públicos.

El sistema jurídico actual ha solucionado dicha superposición bajo un procedimiento administrativo que Carcelén (2018) ha resumido de la siguiente forma:

De existir superposición, debe recabarse la partida registral del predio superpuesto, con el objeto de verificar cuándo fue inscrito el mismo (inmatriculado-primera de dominio), de manera que se pueda conocer si esta inscripción es más antigua que la del predio que se desea adquirir, porque en un procedimiento administrativo de cierre de partidas por duplicidad la partida que se cierra es la menos antigua. Ahora, si el problema pasa al ámbito judicial, quién inscribió primero tiene toda la probabilidad de ganar el proceso, teniendo en cuenta que la prioridad en el tiempo de la inscripción determina la preferencia de los derechos que otorga el registro, de conformidad con lo establecido en el artículo 2016° del Código Civil, y con ello también oponer su derecho real de propiedad, en mérito a lo normado por el artículo 2022 del referido Código. (párr. 6)

Por otro lado, el artículo 2022° del Código Civil establece lo siguiente: “para oponer derechos reales sobre inmuebles a quienes también tienen derechos reales sobre los mismos, es preciso que el derecho que se opone esté inscrito con anterioridad de aquél a quien se opone”. En ese sentido, Carcelén (2018) advierte que la duplicidad registral por superposición parcial de áreas puede producir consecuencias negativas. En suma, este sí es un tipo de superposición proclive a generar afectaciones.

Sin embargo, no es la única área del Derecho en la cual podemos identificar la concretización de condiciones de superposición. El Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador también han ocurrido en múltiples encuentros y desencuentros a razón de la superposición de los ámbitos regulatorios particulares de cada régimen: régimen del derecho y los mecanismos sancionatorios-regulatorios en el régimen administrativo.

Para Mañalich (2014) ante una eventual superposición de los dos regímenes expuestos se debe evocar al principio *ne bis in idem* como principio operativo para identificar “si la diferencia entre penas y sanciones administrativas se entiende como una diferencia cualitativa” (p. 544).

Entonces, a fin de que no haya superposición de instancias sancionatorias y bajo el amparo del principio *ne bis in idem* que se traduce como “no dos veces por una misma cosa”, se debe tener en cuenta que el hecho punible se haya realizado una única vez y, por tanto, corresponde que este sea procesado en un solo régimen sancionatorio, con la finalidad de responder a la prohibición de juzgamiento múltiple y superposición de procesos.

Desde la experiencia chilena que recoge Manalich (2014) se han generado diversas respuestas a este evento, se evalúa que “en ámbitos de posible superposición de regímenes de derecho penal y de derecho administrativo sancionatorio depende del esclarecimiento de las consecuencias normativas que se siguen del reconocimiento del principio *ne bis in idem* como un estándar general de derecho sancionatorio” (p. 546).

4.1.2. Superposiciones vinculadas al territorio

Por otro lado, es preciso comenzar a centrarnos en la superposición de derechos que se produce en espacios geográficos específicos como el suelo o el territorio. A efectos de la presente investigación, es inevitable abordar este tipo de superposición, más aún cuando el espacio geográfico se encuentra tradicionalmente habitado por pueblos originarios, indígenas o nativos en condición de aislamiento o en la condición que existiere. Como es bien sabido, para estos pueblos, en palabras de la Comisión Episcopal de Acción Social (CRS, 2017):

Los territorios indígenas entendidos como espacios de ocupación de pueblos originarios y considerados una de las condiciones necesarias para su reproducción social y cultural, permiten a estos pueblos concretar otros derechos, en los que se manifiesta el ejercicio de sus propias formas de organización social y gobierno. (p. 64)

La CRS también menciona que la ocupación del territorio ancestral es un elemento necesario y fundamental de los pueblos originarios. En el segundo capítulo de esta investigación se ha identificado en el análisis normativo y de los instrumentos internacionales que orientan, fiscalizan y promocionan la protección de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente de aquellos que se encuentran en condición de aislamiento o contacto inicial.

Sin embargo, aunque se ha reconocido de manera expresa en diversos instrumentos internacionales y los sistemas jurídicos regionales, la realidad vislumbra condiciones de afectación graves en las que se ven involucradas empresas nacionales y extranjeras y el propio Estado, como ente regulador, continúa disponiendo dichos territorios en detrimento de estas poblaciones. Esta realidad, como hemos descrito, ya ha sido expuesta en diversas ocasiones desde la Comisión IDH y denunciada por distintas organizaciones de la sociedad civil.

Monterroso y Larson (2018) exponen una problemática de superposición en los procesos de formalización de títulos de propiedad de las comunidades nativas:

A nivel de las comunidades nativas, esta situación se exagera debido a la ausencia de registros e información acerca de los derechos de las comunidades nativas sobre la tierra y el bosque, incluyendo la falta de un registro único que contenga información sobre la diversidad de derechos de tenencia sobre la tierra y los recursos naturales a nivel nacional. La falta de tecnología apropiada para recoger esta información en los años en que se tituló a buena parte de las comunidades nativas es otra de las causas (IBC 2016). Esta situación resultó en comunidades nativas que fueron tituladas sin contar con información espacial, incluyendo la georreferenciación de sus límites. (p. 3)

Como detallaremos más adelante existen, en el caso peruano, existen contextos múltiples de superposición de títulos habilitantes a favor de empresas madereras o de otro tipo de actividad, incluso cuando ya se ha establecido el reconocimiento de intangibilidad de este. De acuerdo al artículo 60° del Decreto Supremo N.º 21-2015-MINAGRI que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, establece que “no se otorgan títulos forestales y de fauna silvestre, en ningún caso, en reservas territoriales o en áreas en trámite para el establecimiento de reservas indígenas para pueblos indígenas en situación de aislamiento o en contacto inicial” (Subrayado nuestro).

No obstante, esa restricción sigue estando lejos de materializarse en la realidad. De igual manera, el artículo 70° del Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI, dedicado a aprobar el Reglamento para la Gestión Forestal promulga que “la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre - ARFFS verifica que el área solicitada no se superponga con predios privados, comunidades nativas ni comunidades campesinas, incluyendo lo establecido en la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley”.

En ese sentido, la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre puede solicitar asistencia técnica al MINCUL para el uso de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Desde la visión de AIDSESEP (2018), las operaciones de extracción forestales “no son compatibles con las reservas indígenas y/o territoriales e insistir en su promoción podría acarrear consecuencias negativas severas en los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento” (p. 41).

A continuación, expondremos otros casos vinculados a superposición de derechos en espacios territoriales.

a. Superposición de Áreas Naturales Protegidas (ANP) en territorios de pueblos indígenas (TI)

En el 2019 se publicaron los resultados de un estudio de la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), el cual reveló los porcentajes de superposición de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y los Territorios Indígenas de la Amazonía de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa, Surinam, Venezuela. Asimismo, se presentó información adicional de las Reservas de Biósfera y los espacios Ramsar, las dos últimas son herramientas de conservación ecosistémica que responden a políticas internacionales de desarrollo sostenible de la Amazonía. Por otro lado, el estudio revela que existen 3 898 764 km² que han sido destinados a Áreas Naturales Protegidas (ANP) y Territorio Indígena (TI) que corresponden aproximadamente al 46 % de todo el territorio Amazónico; sin embargo, dentro de ese territorio existen 454.741 km² en condición de superposición de ANP con TI.

En cuanto al reconocimiento del derecho de posesión y uso de recursos naturales en áreas protegidas, Cisneros (2010) reconoce que existen algunas problemáticas:

Los países de la región reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la posesión y uso de recursos en los territorios que ocupan. Esto incluye no solamente los territorios que se traslapan con áreas protegidas y que, son reconocidos de alguna forma por los sistemas nacionales, sino también aquellos que estos pueblos ocupan, como sostiene el convenio 169 de la OIT. Sin embargo, se nota que, en el caso de las áreas protegidas, el reconocimiento del derecho tiene limitantes relacionadas con los objetivos de conservación, en cuyo establecimiento las comunidades y pueblos indígenas no siempre han participado o se ha estimulado su participación. (p. 14)

En América del Sur, según Cisneros (2010), de las 801 áreas protegidas de carácter nacional, 214 de ellas que representan el equivalente al 27 % del total de Áreas Nacionales Protegidas (ANP) tienen algún tipo de superposición con territorios indígenas. En el caso peruano, dicha condición de superposición se hace evidente en establecimiento de tres áreas protegidas: Parque Nacional del Manu, Zona de Reservada del Alto Purús y el Parque Nacional Cordillera Azul, en territorios de cuatro pueblos en situación de aislamiento: Mascho Piro, Cashibo Cacataibo, Nanti y Yoras.

El MINCUL y el International Resources Group /Engility (2016) afirma que esta condición de superposición de ANP con territorios indígenas:

(...) no supone una limitación al principio de intangibilidad de las Reservas, ni desconoce los derechos de propiedad de los PIACI sobre sus tierras y sus territorios. Así, el artículo 5 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, reconoce los derechos de propiedad adquiridos con anterioridad al establecimiento de un ANP, entre los que se encuentran los derechos de los PIACI, los cuales son garantizados por el Estado. (p. 23)

Este escenario concreto resulta bastante gráfico, pues la Zona de Reserva del Alto Purús y el Parque Nacional Cordillera Azul fueron creadas cuando ya existía un pedido de establecimiento de reservas territoriales causando así superposición entre las dos figuras de protección.

En el caso peruano, las ANP a través del SERNANP han desarrollado instrumentos para proteger a los PIACI frente a posibles vulneraciones. El MINCUL (2016) detalla dos tipos de planes:

Planes Antropológicos que tienen el objetivo de servir como instrumento de planificación y orientar las acciones de protección de los PIACI del ámbito del ANP a través de la difusión de sus derechos.

Planes de Contingencia que contienen normas y procedimientos para prevenir, minimizar o disminuir los efectos negativos de factores o eventos que puedan afectar la vida, salud, bienestar y autodeterminación de los PIACI.

Además, se tiene conocimiento de la presencia de PIACI en la Concesión para Conservación Los Amigos, la primera Concesión para Conservación (CC) otorgada en el Perú, y cuya gestión corresponde a la Organización No Gubernamental (ONG) Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA). Dicha concesión funge de zona de amortiguamiento para la Reserva Territorial Madre de Dios, y destaca su importancia en la consolidación del corredor de conservación estratégico entre los Parques Nacionales Manu, Bahuaja-Sonene y Alto Purús, la Reserva Comunal Ama- rakaeri, la Reserva Nacional Tambopata, la Reserva Territorial Madre de Dios, y el Parque Nacional Madidi en Bolivia. (p. 22)

En el Cuadro 19 se pueden apreciar las ANP y las Concesiones para Conservación que, como se mencionó, la Concesión para Conservación Los Amigos fue la primera otorgada en el Perú y se encargó de la gestión Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA).

Cuadro 19: Áreas Naturales Protegidas y Concesión para Conservación con presencia de Pueblos Indígenas en Condición de Aislamiento o Contacto Inicial (Piaci)

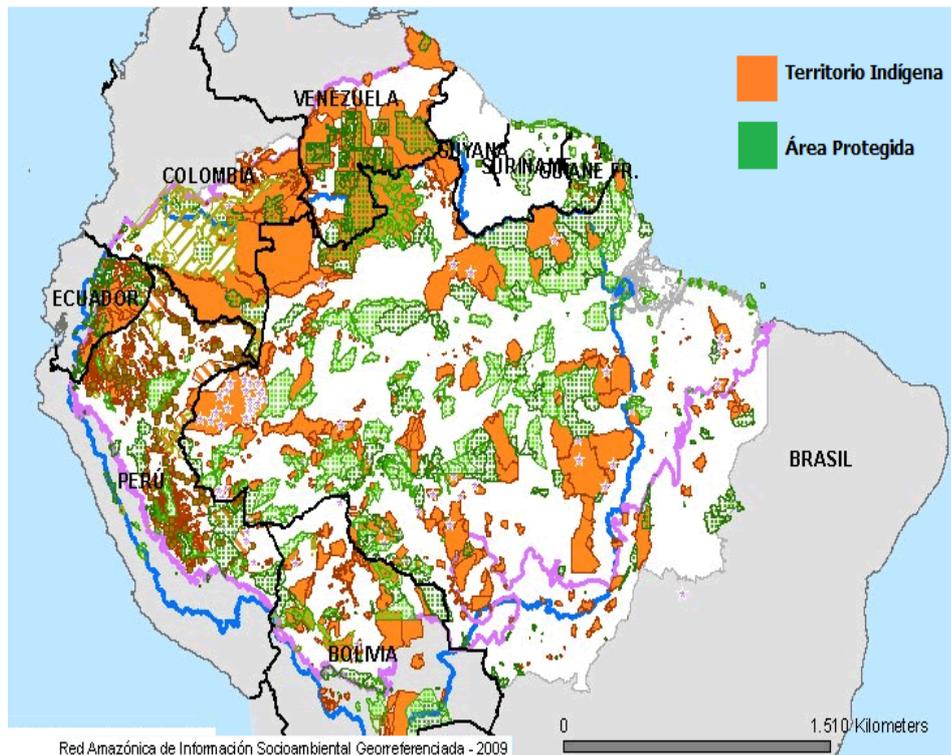
ANP/CC	AÑO DE CREACIÓN	PIACI	UBICACIÓN POLÍTICA	SUPERFICIE (HA)	NORMA DE CREACIÓN
Concesión para la Conservación Los Amigos	2001	Mashco Piro	Madre de Dios	145 945.24	RJ N.º 154-2001-INRENA
Parque Nacional del Manu	1973	Machigueng a, Nanti, Mashco Piro	Madre de Dios y Cusco	1 716 295.22	Decreto Supremo N.º 644-73-AG
Parque Nacional Alto Purús	2004	Pano-hablantes, Mashco Piro	Ucayali y Madre de Dios	2 510 694.41	Decreto Supremo N.º 040-2004-AG
Parque Nacional Cordillera Azul	2001	Kakataibo	San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco	1 353 190.85	Decreto Supremo N.º 031-2001-AG
Parque Nacional Otishi	2003	Arawak-hablantes	Cusco y Junín	305 973.05	Decreto Supremo N.º 003-2003-AG
Reserva Comunal Purús	2004	Pano-hablantes, Mashco Piro	Ucayali	202 033.21	Decreto Supremo N.º 040-2004-AG
Reserva Comunal Asháninka	2003	Kakinte	Cusco y Junín	184 468.38	Decreto Supremo N.º 003-2003-AG
Reserva Comunal Machiguenga	2003	Kakinte	Cusco y Junín	218 905.63	Decreto Supremo N.º 003-2003-AG.
Santuario Nacional Megantoni	2004	Nanti	Cusco	215 868.96	Decreto Supremo N.º 030-2004-AG
Parque Nacional Sierra del Divisor	2015	Isconahua	Loreto y Ucayali	1 354 485.10	Decreto Supremo N.º 014-2015-MINAM

Fuente: Sernanp

En el caso colombiano, según la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres en el Informe de Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en América Latina, describen la realidad de Colombia. Barragán (2008) revela que “en algunas ocasiones, la creación de un AP incluso llegó a situaciones de desplazamiento de la población, como fue el caso de los Parques Nacionales Tuparro y Katíos en Colombia” (p. 22).

En el siguiente mapa se detalla la superposición de territorios indígenas y ANP en la Amazonía. El mapa de la Figura 5 es propicio para mencionar algunos casos en la Región Amazónica que son útiles para explicar esta condición de superposición.

Figura 5: Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en la Amazonía



Fuente: Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada-2009

Por ejemplo, en Bolivia, la Reserva de la Biósfera denominada Pilon Lajas, considerada una de las zonas con una importante biodiversidad del mundo y de Bolivia, se encuentra ubicada entre La Paz y Beni, precisamente donde se acaba la Cordillera de los Andes y se encausa en espacios amazónicos de este país. La superposición de esta Reserva se origina con el territorio ancestral de los pueblos indígenas T'simane y Mosevenes. Inicialmente, durante establecimiento de la reserva, había un 100 % de superposición con territorio indígenas. Sin embargo, por procesos de concesión y titulación de territorio a colonizadores, ese porcentaje de superposición se redujo a un 85 %. En consecuencia, se consideró tener un sistema de Administración de la Reserva compartido, con participación de los pueblos.

Entonces, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) boliviano reconoció que existe esta condición de superposición en las ANP y las comunidades indígenas que coexisten en el espacio. Por ello, los pueblos tienen derechos territoriales sobre los recursos existentes y la participación en la gestión de este espacio (gestión de espacios operativos, diagnósticos de situación y toma de decisiones), en consonancia con la Ley

de Medio Ambiente N.º 1333/1992. Esto ha sido denominado Modelo de Gestión Compartida.

Otro ejemplo es el caso de Colombia en el Parque Nacional Utría superpuesto con los territorios de los Emberá y con comunidades afrocolombianas, alrededor del 80 % de superficie superpuesta en la que habitan aproximadamente 1700 indígenas. El Parque Nacional Utría se encuentra ubicado en los municipios de Bahía Solano, Bojayá, Nuquí, Alto Baudó, en el departamento del Chocó. Este parque posee una diversidad marina importante y contiene en su ecosistema superficies de selva húmeda tropical.

Esta reserva es administrada por la Unidad Especial de Parques Naturales de Colombia (UAESPNN), adscrita al Ministerio del Medio Ambiente. Existe un Plan de Manejo del Parque Utría que establece ciertos objetivos para la conservación efectiva de los ecosistemas, pero también contiene consideraciones culturales para la protección de los Emberá y las comunidades afrodescendientes que habitan la reserva.

A efectos de involucrar a las comunidades en este proceso de conversación ecosistémica, se ha creado una Mesa de Concertación para la consolidación de un Régimen Intercultural de Manejo del Área. Con esa propuesta se busca que las prácticas ancestrales de conservación territorial de los pueblos sean adaptadas al Plan de Manejo del Parque Nacional Utría, con posibilidad de alcanzar objetivos comunes de conservación bajo cuatro ejes: ordenamiento ambiental, ordenamiento de pesca, análisis de las dinámicas sociales (protección de las zonas de amortiguamiento para las poblaciones negras), ordenamiento del ecoturismo.

Además, hay otros casos similares de superposición en otros países como el de los territorios Mayagna, Miskitu y la Reserva de Biósfera Bosawás en Nicaragua que pretenden generar condiciones para lograr la transferencia de su administración a las organizaciones indígenas, incluso de los recursos que en estos espacios existen.

b. Superposición de Bosques de Producción Permanente (BPP) y territorios indígenas u originarios

Los Bosques de Producción Permanente (BPP) del Perú son áreas donde se encuentran bosques naturales primarios que se ponen a disposición de particulares para la exploración de recursos maderables, de fauna silvestre o forestales. Estos están regulados como unidades de ordenamiento forestal, en el artículo 28º de la Ley N.º 29763, *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*:

Las unidades de ordenamiento forestal son instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos forestales, que establece el Serfor en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, teniendo en cuenta las políticas de ordenamiento territorial y la zonificación regional y local. Las áreas naturales protegidas son parte del ordenamiento forestal; sin perjuicio de ello, su establecimiento y gestión se rige por sus propias normas.

En el Perú, según el Sistema Nacional de Información Nacional (SINIA), los BPP existen desde el 2000 y actualmente hay áreas otorgadas para estos fines en Puno, Cusco, San Martín, Huánuco, Madre de Dios, Loreto y Ucayali, que suman un área total de 16 863 955.47 hectáreas.

Los BPP se establecen mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura, quien administra la información nacional de saneamiento y titulación de predios rurales y de comunidades campesinas y nativas. En el caso peruano, existe actualmente un alto grado de superposición entre BPP y territorios de comunidades nativas que:

De acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Riego, más de 17 millones de hectáreas han sido clasificadas como BPP en la Amazonía; sin embargo, más de 9 millones de hectáreas de esta superficie (52%) tienen algún grado de superposición con comunidades nativas. (Monterroso y Larson, 2018, p. 4)

Con el fin de evitar dicha superposición, el artículo 70° del Decreto Supremo N.º 018-2015-MIAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal busca dar solución a dicha problemática regulando en su artículo 70° que la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) será la encargada de verificar que:

(...) el área solicita no se superponga con predios privados, comunidades nativas ni comunidades campesinas, incluyendo lo establecido en la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley. La ARFFS puede solicitar asistencia técnica al Ministerio de Cultura para el uso de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. (artículo 70°, Decreto Supremo N.º 018-2015-MIAGRI)

En el caso de la Reserva Territorial Madre de Dios, en el Estudio Adicional de Categorización (EAC), elaborado por el antropólogo Enrique Herrera Sarmiento, según consta en el documento, se tienen evidencias de que los Mashco Piro trascienden los espacios territoriales de la actual reserva y se movilizan por:

(...) concesiones forestales y entorno de la comunidad nativa de Bélgica. Este espacio se halla ubicado al noreste de la RT MDD, donde se encuentran Bosques de Producción Forestal permanente que se hallan adjudicados a diferentes empresas madereras (MADERYJA, CATAHUA, EMETCI, Manuel Mayorga, Maderera el Inca, MADEBOL y Wood Tropical

Forest). También lo constituye la comunidad nativa de Bélgica y el sector del río Acre con el cual colinda. (EAC, 2016, p. 28)

Para Aidesep (2018), las operaciones de extracción forestales no son compatibles con las reservas indígenas y/o territoriales e insistir en su promoción podría acarrear consecuencias negativas severas en los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento.

En el marco de la promulgación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N.º 27308, desde el 2000, se gestó un proceso de ordenamiento forestal en el País. A Madre de Dios se le otorgó la décima parte de todo el territorio otorgado en el país, o sea, aproximadamente 2.5 millones de hectáreas para la concesión a través de los BPP.

La problemática surge cuando no se contemplaron en el proceso de regulación forestal las zonas de aprovechamiento de recursos ni las zonas de tránsito de los Piaci; entonces, eso condujo a que se otorgaran concesiones forestales en espacios contiguos a la Reserva Territorial Madre de Dios y se superpongan a las áreas de aprovechamiento de los Piaci.

No es hasta el 2015, cuando entra en vigor la Ley N.º 29763, *Ley Forestal y de Fauna Silvestre* que en el artículo 48º establece los planes de contingencia para encuentros con poblaciones indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial:

Los títulos habilitantes ubicados en zonas cercanas a las reservas establecidas por el Estado a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, o donde existan reportes sobre su proximidad, requieren planes de contingencia ante un eventual avistamiento o encuentro con dichas poblaciones. El Ministerio de Cultura elabora los lineamientos específicos para este fin y aprueba dichos planes de contingencia, los cuales son requisito previo para la aprobación del plan de manejo según lo establecido en el reglamento de la presente Ley.

Es obligación de los titulares de los títulos habilitantes reportar al Ministerio de Cultura los avistamientos, vestigios, rastros, objetos o cualquier indicio que denote la presencia de indígenas en aislamiento o contacto inicial a fin de que tome las medidas necesarias, pudiendo incluir recortes y compensaciones de áreas de los títulos habilitantes. (artículo 48º, Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre)

De igual manera, el reglamento de la presente ley obliga a que los titulares de las concesiones forestales a requerir planes de contingencia ante el avistamiento y encuentro con Piaci. Según el Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI que aprueba al Reglamento de la Gestión Forestal, en el artículo 46º, disponer para efectos de los planes de contingencia ante avistamientos y encuentros que:

Dentro del proceso de evaluación del plan de manejo, las autoridades forestales y de fauna silvestre competentes, remitirán al Ministerio de Cultura el plan de contingencia para su respectiva aprobación. Los planes deben contener, como mínimo:

- a. Medidas de suspensión de actividades y retiro del personal.
- b. Protocolo de comunicación ante emergencias, que incluye comunicación inmediata al Ministerio de Cultura y a la ARFFS competente.
- c. Principio de no contacto.

Los títulos habilitantes vigentes al momento de la publicación del Reglamento están obligados a observar y cumplir lo señalado en el presente artículo.

Cuando exista alguna situación de hecho, que afecte el ejercicio de los derechos del titular del título habilitante, la ARFFS, luego de realizar la evaluación correspondiente y a solicitud del titular, puede calificarla como causa de fuerza mayor y declarar la suspensión de obligaciones. El titular de concesiones puede solicitar la exclusión y compensación del área, de acuerdo a los lineamientos aprobados por el SERFOR.

Los terceros, distintos a los titulares de los títulos habilitantes, informarán al Ministerio de Cultura sobre encuentros o avistamientos con Pueblos Indígenas en Aislamiento o en Contacto Inicial, de conformidad con la normativa correspondiente.

4.2. La superposición de derechos en el derecho comparado: Colombia, Perú y otras sentencias emblemáticas y procesos legales abiertos en defensa de PIACI

4.2.1. Colombia: Sentencia T-766/15 de la Corte Constitucional colombiana

Como afirmamos, la superposición de derecho se da en varios cosmos del derecho; Colombia no es la excepción. Por ejemplo, en el mundo de los contratos con el Estado, también es un espacio susceptible de generar superposiciones con otros tipos de derechos. Este caso en particular revela una problemática de superposición vinculada al territorio. De esta manera, en la Sentencia T-766/15 de la Corte Constitucional colombiana se ha generado un tratamiento especial basado en el derecho de preferencia.

En esta sentencia se le acusa al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional de Minería, ambas instituciones colombianas, de vulnerar los derechos fundamentales a la consulta previa, a la diversidad étnica, al territorio y al derecho a la participación ciudadana en procesos de decisión. Se concluye que se generaron vulneraciones al derecho de consulta previa con la expedición de las Resoluciones N.º 180241 y 0045 de 2012, así como la delimitación y declaración de áreas estratégicas mineras superpuestas en territorios colectivos de comunidades afrodescendientes.

Entonces, la Corte Constitucional colombiana hace alusión al derecho de preferencia para resaltar que existen, desde la Constitución colombiana, ciertos mandatos específicos para otorgar:

(...) un tratamiento preferente para las comunidades indígenas y afrodescendientes respecto del ejercicio de determinados derechos constitucionales; o (ii) se vinculan los derechos de las comunidades tradicionales a asuntos relacionados con las decisiones relativas a las competencias constitucionalmente asignadas frente a los territorios indígenas, en los términos del artículo 330 C.P. (ST-766/15, Corte Constitucional de Colombia)

Entonces, esta Corte Constitucional de Colombia resuelve destacando la obligatoria compatibilidad entre la protección de su identidad cultural y las actividades de explotación de recursos en sus territorios tradicionales. Asimismo, hace un extensivo desarrollo de la obligatoriedad del derecho a la consulta previa desprendido del Convenio N.º 169 de la OIT. Esto concluye que cuando se pretendan realizar actividades de aprovechamiento de recursos de tierra rural y forestal o de explotación, en territorio indígena o afrodescendientes, necesariamente deben ser objeto de una consulta previa bajo lo que estipula el sistema jurídico colombiano.

En suma, ese derecho preferente y prioritario hace efectivo un conjunto de requisitos vinculados a requerir información del proyecto que se busca ejecutar y verificar si existen o no grupos étnicos asentados en el territorio y de posibles superposiciones con áreas de conservación ecológica. Finalmente, esta corte resuelve advertir:

(...) al Ministerio del Interior, al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional de Minería que deberán agotar el procedimiento de consulta previa y de obtención del consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas y afrodescendientes que habitan los territorios que se pretenden declarar y delimitar como áreas estratégicas mineras, de conformidad con las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional sobre la satisfacción de esa garantía iusfundamental. (ST-766/15, Corte Constitucional de Colombia)

4.2.2. Perú: Sentencia N.º 03343-2007-PA/TC-Caso Cordillera Escalera

En el 2006, Jaime Hans Bustamante Johnson interpuso una demanda de amparo contra las empresas Occidental Petrolera del Perú, Talismán Petrolera del Perú, Sucursal del Perú, Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú y Petrobras Energía Perú S. A., que eran contratistas del Lote 103. Esta demanda buscaba paralizar las actividades dentro del Lote, pues se superponen con el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera (creada mediante Decreto Supremo N.º 045-2005-AG).

Bustamante (2006) demandaba que las diversas actividades ejecutadas por las empresas mencionadas generaban daños en el medio ambiente y, en consecuencia, vulnerarían otros derechos constitucionalmente reconocidos, en específico mencionó la afectación del derecho al agua en condiciones sanas y saludables. La sentencia de última instancia declaró fundada la demanda.

Para efectuar una solución al presente caso el tribunal decidió por reconocer que existe una superposición entre el Lote 103 y el con el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera.

Es preciso mencionar que hay dos tipos de Áreas de Conservación Regional (ACR), estas están reguladas en literal b) del artículo 3° de la Ley N.º 26834, *Ley de Áreas Naturales Protegidas*, donde se establece que las Áreas Naturales Protegidas de administración regional se denominan Áreas de Conservación Regional (ACR). Además, esta se complementa con el artículo 5° del reglamento de esta ley, aprobado por Decreto Supremo N.º 038-2001-AG. Entonces, las Áreas de Conservación Regional se adhieren al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE).

Existen dos tipos de ACR, las de uso indirecto y las de uso directo. En las primeras, se encuentran los parques nacionales, los santuarios nacionales y los santuarios históricos, en los cuales no se permite la extracción de recursos naturales. En las ACR de uso directo, se encuentran las reservas nacionales, las paisajísticas, las comunales, los refugios de vida silvestre, los bosques de protección, los cotos de caza y las áreas de conservación regionales; aquí sí se permite la extracción o aprovechamiento de los recursos, considerando que las actividades de extracción o aprovechamiento cumplan con los objetivos específicos y los fines del área.

En el caso de la ACR Cordillera Escalera estamos frente a un área de uso directo, entonces, sí es permitido el aprovechamiento de recursos siempre y cuando sea compatible con el plan maestro del Área Natural Protegida. Ahora bien, el Tribunal Constitucional consideró pertinente resaltar que:

(...) La ACR Cordillera Escalera es un área relevante no sólo para el país en conjunto, sino en especial para la región San Martín, en tanto constituye una importante fuente de agua, facilita la captura del carbono, presenta una gran biodiversidad, etc. De ahí que dicha área tenga como objetivos generales los siguientes: a) Conservar y proteger los recursos naturales y la diversidad biológica de los ecosistemas frágiles que se encuentran en la Cordillera Escalera; y, b) Asegurar la continuidad de los procesos biológicos en los ecosistemas del área propuesta. (artículo 2°, Decreto Supremo N.º 045-2005-AG; Sentencia N.º 03343-2007-PA/TC, párr. 59)

Bajo esos criterios de creación de la ACR Cordillera Escalera y a pesar de que los contratos de concesión del Lote son anteriores a la creación de la ACR Cordillera Escalera, el tribunal sostuvo que:

No es, entonces, un criterio temporal o cronológico el que brinda una respuesta satisfactoria en el presente caso, sino que debe preferirse un criterio más amplio y comprensivo de los elementos que significan la creación de una ANP. De lo contrario, la normativa consentiría incoherencias que importarían un gran costo para la legitimidad de la jurisdicción. (Sentencia N.º 03343-2007-PA/TC, párr. 49)

En suma, la decisión del Tribunal de declarar fundada la demanda y quedar prohibida la realización de la última fase de exploración y explotación en esta ACR mientras no exista y se haya elaborado un plan maestro que compatibilice la actividad de exploración y explotación, y los objetivos del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera representan un hito en abrir la posibilidad de desconocer derechos adquiridos a través de títulos habilitantes que son incluso previos a la creación de una ACR.

Entonces, como bien se ha mencionado, no es el parámetro cronológico el que resolvería estas controversias, sino un criterio o principio de prevención. En el informe de Gamboa (2010) se hace un relevante análisis de la sentencia:

El TC mediante la STC N° 03343-2007-PA/TC ha puesto fin, en el ámbito legal y dogmático, a la problemática de la superposición de lotes de hidrocarburos en ANPs, puesto que en esta sentencia, al establecer la necesaria compatibilidad de la actividad extractiva con la de conservación, ha creado el espacio necesario para que el sector de energía y minas, el Ministerio del Ambiente, empresas y sociedad civil, lleguen a consensos para compatibilizar usos y evitar superposiciones de actividades incompatibles. En el caso puntual de ACR Cordillera Escalera nos queda claro que el TC logró ello aplicando el principio de prevención para prohibir la realización de la última fase de la etapa de exploración y la etapa de explotación. Esta ponderada solución del TC definitivamente coadyuvará a la consecución de uno de los retos más importantes de la conservación, como es la conectividad biológica de las ANPs mediante estrategias de conservación en el ámbito privado, municipal y regional. (p. 73)

4.2.3. Perú: Proceso de amparo presentado por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS), contra la ampliación de la exploración del lote 88, en defensa de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de la Reserva Kugapakori Nahua Nanti

El Tribunal Constitucional, el 13 de diciembre de 2019, admitió la demanda a favor de los Piaci. Este proceso de amparo recae en el Expediente N.º 1460-2015-PA,

proceso que se inició por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS), con participación de Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe) y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), que tenían como pretensión principal solicitar que el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) excluya cualquier actividad de exploración, explotación, promoción o de cualquier otra índole en el territorio que habitan los pueblos indígenas de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN). Además, entre las principales pretensiones se encuentra declarar la inaplicación del inciso c) del artículo 5° de la Ley N.° 28736 para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial. Todo ello con el objetivo de:

(...) que el Ministerio de Energía y Minas se abstenga de ejecutar actos administrativos destinados a la aprobación del estudio de impacto ambiental (EIA) para la ampliación del programa de exploración y desarrollo en el Lote 88 o, de ser el caso, se deje sin efecto definitivamente la licencia para las labores de exploración y explotación del referido lote y Pluspetrol Corporation SA se abstenga de realizar operaciones hidrocarburíferas de exploración o explotación en el ámbito de la Reserva Territorial Indígena Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN). (Pleno. Sentencia 926/2021, EXP. N.° 01460-2015-PA/TC)

Asimismo, el ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Anaya (2014) en las Observaciones sobre la ampliación de exploración y extracción de gas natural en el Lote 88 del proyecto Camisea se pronunció al respecto de la condición de superposición:

De acuerdo a lo sentado tanto en la legislación nacional como en los instrumentos internacionales que vinculan a Perú, se debe garantizar que ningún aspecto de la implementación del plan para la ampliación de actividades de exploración y extracción de gas natural en el Lote 88 pudiera poner en peligro al bienestar físico o vulnerar los derechos de los pueblos indígenas que habitan o usan el área. Al hacer esta recomendación y las que siguen, el Relator Especial hace recordar el deber de los Estados de proteger el goce de los derechos humanos, inclusive frente a las actuaciones de terceros, y la responsabilidad independiente de las empresas de respetar los derechos humanos; y además, hace hincapié en los estándares que amparan los derechos de los pueblos indígenas en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y otras fuentes de autoridad a nivel internacional. (párr. 30)

En ese sentido, consideramos que la solicitud de las organizaciones indígenas y de otros actores internacionales que consideran la posibilidad de exclusión de los lotes de

territorio Piaci se relaciona con asegurar el respeto del principio de no contacto y de intangibilidad.

Además, en el caso del Lote 88 se debe garantizar el derecho a la participación de los pueblos contiguos a la zona de reserva para evaluar los contratos y sus estudios de impacto ambiental, consulta que no se realizó a las comunidades Cashiriari, Segakiato, Shivankoreni, Camisea, Chokoriari, Ticumpinia y Nueva Luz que se encuentran cercanas a la reserva y en una zona de influencia al lote.

Además, se solicitó que Pluspetrol que paralice las actividades de explotación y exploración en dichos territorios porque representan un peligro inminente para la vida, la supervivencia y la subsistencia de los Piaci. Sin duda alguna, para las partes demandantes, es una oportunidad para que el Tribunal Constitucional pueda, eventualmente, dotar de contenido a criterios de protección de los Piaci en nuestro país, ampliando el horizonte del derecho a la intangibilidad territorial y a fortalecer las medidas para la protección de estos pueblos.

Esas afectaciones a los Piaci de esta reserva no corresponden a casos aislados, en el informe del Ministerio de Salud (2017), se evidencia la afectación al derecho a la salud de aproximadamente el 80 % de población Nahua de Santa Rosa de Serjali que contenía en la sangre valores altos de mercurio:

El Ministerio de Salud intervino a través de CENSOPAS (noviembre 2014 a octubre 2015), para determinar la prevalencia de niveles de mercurio en la población. La tendencia de los resultados en las 4 oportunidades en que se colectaron muestras de orina de la población es la misma donde se halló: -Niveles de mercurio elevados en la mayor parte de las muestras (78%) - Todos los grupos de edad presentan elevadas concentraciones de mercurio (por encima del límite permisible); - Como grupo, no hubo diferencias en los valores promedio entre mujeres y hombres, ni entre adultos y menores de 12 años. Los valores promedio encontrados en varones menores de 12 años mayores (18+-15 µg Hg/g creatinina). (Ministerio de Salud, 2017, p. 16)

Asimismo, en este informe del Ministerio de Salud se hace un recuento por las causas de mortandad de los Nahua y registra la muerte de 24 nahuas antes de 1994; además, afirma que las causas corresponden a “muerte violenta cuando defendían su territorio del ingreso de foráneos” (Ministerio de Salud, 2017, p. 17). Aunado a ello, el mismo informe refiere que ha habido otras causas de muerte vinculadas a razones inmunológicas como “la principal causa de muerte entre 1984 y el 2014 fueron las enfermedades infecciosas y parasitarias, que representaron el 74.0% del total de las

muertes. La segunda causa de muerte corresponde a las lesiones y causas externas” (Ministerio de Salud, 2017, p. 17).

4.2.4. Perú: Caso de la Empresa Canales Tahuamanu S.A.C. y la Reserva Madre de Dios, caso seguido por FENAMAD. Expediente 00136-2020-0-2701-JR-CI-01

Durante la pandemia por la covid-19 se han intensificado las amenazas a los Piaci debido a la carente adopción de medidas de patrullaje idóneas en favor de salvaguardar los territorios indígenas de amenazas externas o por razón de autorizaciones que el Estado otorga a empresas para operar en territorios donde habitan los Piaci. Una situación similar ocurrió en detrimento del pueblo Mashco Piro en medio de la Reserva Madre de Dios.

De esta manera, en junio de 2020, Fenamad advirtió a las autoridades y a la CIDH sobre el contexto de vulneración y recurrente amenaza en la que viven estos pueblos y, ante la negativa o el silencio de las autoridades, emitieron una carta a la opinión pública que denunciaba los hechos. Entonces, la maderera Canales Tahuamanu S.A.C., luego de enviar cartas notariales para que Fenamad se rectifique, inició una demanda de amparo donde aducía que Fenamad había violado sus derechos a la buena reputación, la imagen y el honor.

Finalmente, a través del Expediente N.º 00136-2020-0-2701-JR-CI-01, se ordenó a la Fenamad publicar la carta que fue enviada por la maderera, y si no lo hacía, se le multaría. Asimismo, el juez profirió que “las acciones ejecutadas por FENAMAD son un ejercicio arbitrario de la libertad de información” (apartado 5.12 de sentencia). También pidió que se eviten dichas acciones en próximas ocasiones porque, eventualmente, pueden generar responsabilidades.

En consecuencia, Fenamad (2021) denuncia que el Estado peruano ha debilitado el marco de protección y atentado contra su misión de monitoreo ante las amenazas a los territorios de estos pueblos. En ese sentido, afirma que “así, las decisiones del poder judicial han desconocido el marco nacional e internacional de protección Piaci, avalando las estrategias de intimidación judicial promovidas por la empresa maderera” (Fenamad, 2021, p. 9).

4.3. La superposición de derechos en la Corte IDH

a. Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina, sentencia del 6 de febrero de 2020

El caso que presentamos se desarrolla en tierras indígenas ubicadas en la provincia de Salta; el reclamo central de las comunidades es que durante 35 años se han adoptado, por parte del Estado argentino, acciones y normas que ponían en peligro la subsistencia y la titularidad de las tierras de los pueblos indígenas. Durante 1991, 2012 y 2014 hubo algunos avances en el reconocimiento territorial a partir de procesos de titularización; sin embargo, en medio de ese panorama, sobre esos espacios se asentaron poblaciones no indígenas que realizaban actividades económicas como tala ilegal, cría de ganados, obras de infraestructura, implementación de vías y cercas. Esa realidad empujó, en 1992, a la institucionalización de la Asociación Civil Lhaka Honhat con el propósito de defender y reclamar las tierras.

El razonamiento de la Corte IDH en el presente caso desembocó en tres apartados centrales: violación del derecho de propiedad comunitaria, identidad culturas, medio ambiente saludable y alimentación, y acceso al agua adecuada y digna. Así, según el Resumen Oficial emitido por la Corte IDH (2020):

(...) la posesión tradicional de las mismas por parte de las comunidades indígenas debería bastar para el reconocimiento oficial de la propiedad. Dejó sentado que el Estado debe dar seguridad jurídica al derecho, dando un título jurídico que lo haga oponible ante las propias autoridades o a terceros y asegurando el goce pacífico de la propiedad, sin interferencia externa de terceros. (p. 4)

Bajo ese criterio la Corte IDH consideró dos medidas de reparación como delimitación. La primera ordena la demarcación y otorgación de un título único que reconozca la propiedad de las 132 comunidades indígenas. La segunda medida ordena que remueva del territorio a las personas externas, denominadas en la sentencia como criollos; también el retiro de las cercas y el ganado, trasladándose fuera del territorio con las garantías del caso y dando acceso a tierras productivas que resulten idóneas en infraestructura. Así también, la Corte IDH (2020) se pronunció en torno al derecho de propiedad comunitaria y afirmó que ello:

(...) implica que las comunidades tengan participación efectiva, con base en procesos adecuados de consulta que sigan pautas determinadas, en la realización, por parte del Estado o de terceros, de actividades que puedan afectar la integridad de sus tierras y recursos naturales. (p. 4)

En consecuencia, la Corte IDH le confiere un alto grado de relevancia a los procesos de participación de las comunidades en procesos de consulta previa y advierte a Argentina que realizar acciones sobre el territorio indígenas puede afectar el uso, valor, goce y existencia del territorio. En conclusión, se deben realizar consultas previas con todas las garantías que el Convenio N.º 169 de la OIT precisa.

b. Caso de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario Tagaeri y Taromenane, respecto de Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador a diferencia de la peruana sí hace mención el carácter de intangibilidad de los territorios a favor de los Piaci y se compromete a adoptar medidas para garantizar el respeto a su autodeterminación de vivir en aislamiento. El artículo en cuestión es el 57º, numeral 21:

(...) Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.

El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

Asimismo, esta constitución, en su artículo 407º, pone en riesgo la intangibilidad territorial de las zonas y áreas protegidas que son declaradas como tal y hace permisibles las actividades de explotación sobre estas áreas cuando exista una declaratoria de interés nacional:

Art. 407.- Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

Esta situación es semejante al tratamiento de la intangibilidad de las reservas y el modelo de regulación que el Estado peruano ha dispuesto a través de la Ley Piaci en el artículo 5 inciso c. Una situación que resulta desventajosa para los Piaci porque atenta contra los principios internacionales de intangibilidad y no contacto; además, se exponen a eventuales encuentros con agentes externos a sus territorios que pueden generar situaciones hostiles o el contagio de enfermedades comunes que resulten mortales para los Piaci.

Bajo este contexto, la Comisión IDH presentó en septiembre de 2020 ante la Corte IDH el caso de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario Tagaeri y Taromenane respecto de Ecuador. Este caso llega a la Corte IDH luego de que la Comisión IDH investigara tres hechos sangrientos entre 2003, 2006 y 2013, en el que murieron decenas de indígenas y se responsabilizó a Ecuador por la vulneración de los derechos a la vida, al territorio y a los derechos económicos, sociales y culturales de los Tagaeri y Taromenane.

Luego, en el 2006, la Comisión IDH dictó medidas cautelares para la protección de estos pueblos; sin embargo, las labores de monitoreo y vigilancia sobre los territorios en cuestión no fueron sostenidas y el Estado incumplió los compromisos de impedir que terceros concurren en estos territorios. Aunado a ello, la Comisión IDH creyó que no es posible la convivencia de actividades económicas en territorios Piaci por el nivel de tensión y de riesgo que acarrear. La Comisión IDH (2020) en el documento de presentación del caso ante la Corte IDH pronuncia lo siguiente:

Al respecto, la Comisión estableció que, tomando en consideración el principio de no contacto y el de autodeterminación de los PIAV, no es posible intervenir sus territorios para aprovechamiento económico cuando ello pueda entrar en tensión con la salvaguarda de su subsistencia. La Comisión observó al respecto que, si bien en el proceso de autorización de dos proyectos de explotación minera la ZITT fue mantenida como intangible, la delimitación de la ZITT no fue consistente con el territorio ancestralmente ocupado por los PIAV. La Comisión concluyó que la protección legal de la intangibilidad no fue efectiva y que, en su aplicación al caso concreto, dicha normativa no logró garantizar que cualquier restricción a la propiedad de los PIAV fuera compatible con los estándares aplicables. (p. 2)

Los Tagaeri y Taromenane habitan dentro del Parque Nacional Yasuní, esta es “el área protegida más grande del Ecuador continental, resguarda una impresionante biodiversidad en el corazón del bosque húmedo tropical amazónico y protege parte del territorio de la nacionalidad waorani” (Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Ecuador). Además, en esta área habitan los Tagaeri y Taromenane, pueblos indígenas en condición de aislamiento voluntario.

Ahora bien, en 1999, con el objetivo de protegerlos, se creó la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane. Sin embargo, a propósito de la fuerte actividad petrolera de Ecuador y lo que representa en la dinámica económica presupuestal, el territorio en favor de la protección de los Piaci se ha visto constantemente vulnerado por la sistemática

concesión de lotes petroleros en la zona, justificados desde el concepto de “interés nacional”.

Por otro lado, con el Decreto Ejecutivo 751 se decidió incrementar en aproximadamente 60 000 hectáreas al área de la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane en el parque Yasuní, eso a raíz de la Consulta Popular del 2018 que consultaba si era necesario o no “incrementar la Zona Intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas”.

Si bien parece una buena propuesta para defender la vida de los Piaci ante presiones externas y cautelar la preservación de los territorios, no es del todo preciso porque los Tagaeri Taromenane no solo se desplazan por la Zona Intangible, sino también en las zonas de amortiguamiento y como tal debería considerarse una extensión de la ZITT. Esa ampliación se hizo sobre el territorio Waorani donde también se ha encontrado evidencia de tránsito de Piaci, decisión estatal que no contó con un proceso previo de consulta a los Waorani y que representaría una vulneración a los compromisos internacionales que derivan del Convenio N.º 169 de la OIT.

Lo complejo de la situación se origina cuando en el artículo 3º del Decreto Ejecutivo 751 abre la posibilidad de la instalación de nuevas plataformas en la zona de amortiguamiento, en más de 400 000 hectáreas de esta área. En otras palabras, a raíz de la ampliación de la ZITT, se hizo permisible las actividades de exploración y explotación en un área donde antes estaba prohibido.

A propósito de esta realidad, la Comisión IDH (2020) solicitó a la Corte IDH que se delimite de forma celeré la propiedad de los Tagaeri y Taromenane y se les entregue el título que reconoce dicha propiedad. Además, dispone que se atienda la salud de las niñas Taromenane de acuerdo con medidas culturalmente apropiadas. Así también, se espera que se dispongan medidas de no repetición que incorpore:

(...) un marco normativo e institucional claro y adecuado a la realidad de los PIAV en materia de propiedad colectiva y sus derechos bajo la Convención Americana conforme a los estándares indicados en el Informe de Fondo. En particular, i) implementar medidas normativas o de otra índole necesarias para que el artículo 407 de la Constitución se aplique e interprete de manera armónica con los estándares interamericanos desarrollados en el presente informe y ii) establecer protocolos de salud y manejo sanitario ante la existencia de situaciones excepcionales de contacto, así como fortalecer los sistemas de alerta temprana sobre los riesgos contra los derechos de los PIAV y medidas de prevención de conflictos en estos contextos.

Hasta la fecha, se espera que la Corte IDH emita el fallo sobre este caso, consideramos que este podría acarrear la repercusión en otros países de la región sudamericana que tienen presencia Piaci como Colombia, Paraguay, Brasil y Perú, posibilitando un fuerte precedente y criterios de protección mayor desde la interpretación de las herramientas internacionales existentes.

Asimismo, en el caso de nuestro país, afirmamos también que este fallo tendría grandes implicaciones considerando que existen lotes de gas a favor de Camisea dentro de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros (RTKNN) y situaciones de superposición de derechos en el proceso de categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios. La postura de la Comisión es tajante respecto al aprovechamiento de recursos en territorio a favor de Piaci y afirma que “no es posible intervenir sus territorios para aprovechamiento económico cuando ello pueda entrar en tensión con la salvaguarda de su subsistencia” (Comisión IDH, 2020).



CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN JURÍDICA EN MATERIA DE SUPERPOSICIÓN DE DERECHOS EN LA RESERVA TERRITORIAL MADRE DE DIOS

El presente capítulo propone profundizar en la problemática de superposición de derechos en el proceso de adecuación de la Reserva Territorial Madre de Dios. Para concretar dicho propósito se solicitó al Ministerio de Cultura, mediante el mecanismo de acceso a la información, los informes, las actas, los memorandos y toda documentación adicional que dé cuenta de todo el proceso de adecuación de esta. Asimismo, se ha revisado la documentación recogida y los estudios para la creación de la Reserva Territorial Madre de Dios en el 2002.

Adicionalmente, se han examinado informes temáticos de las organizaciones indígenas que han impulsado la creación de reservas para protección de los pueblos indígenas en condición de aislamiento o contacto inicial. También se han tomado en cuenta los informes elaborados por la Defensoría del Pueblo y las publicaciones de especialistas en temática Piaci desde la rama de la antropología.

Además, para tener un acercamiento más directo con la problemática, se analizarán las opiniones vertidas por los actores (funcionarios del Estado, líderes indígenas y especialistas en materia indígena) entrevistados en nuestro trabajo de campo (ver Anexo N.º 1: Plan de entrevistas), con la finalidad de obtener información directa para efectuar un adecuado análisis. Finalmente, se proponen recomendaciones desde un enfoque de derechos humanos y las posibles soluciones jurídicas a la problemática de superposición de derechos a la luz de las propuestas vertidas por entrevistados para garantizar los derechos de los Piaci.

5.1. Presencia de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial en la Reserva Territorial Madre de Dios

Para iniciar este apartado es relevante exponer algunos datos estadísticos de la realidad de Madre de Dios. Por ejemplo, según la Cartilla Informativa Sobre Pueblos Indígenas u Originarios, elaborada por el Ministerio de Cultura en el 2019, se afirma que Madre de Dios es uno de los departamentos que alberga a 10 pueblos indígenas u originarios del Perú, además de gozar de una diversidad biológica que lo sitúa en uno de los espacios territoriales más biodiversos del mundo.

Además, Reaño (2021) también refiere la importancia en áreas de bosques per cápita, pero advierte el incremento significativo de los niveles de deforestación:

Madre de Dios es el territorio subnacional con más áreas de bosques per cápita del país. La cobertura boscosa de esta región amazónica, según datos del portal Geobosques del Ministerio del Ambiente, alcanza al 93 % de toda su superficie: **casi ocho millones de hectáreas de bosques en aparente buen estado.** (...) Si en el 2000 la deforestación alcanzaba el 2,2 % de la superficie de Madre de Dios, entre los años 2001 y 2018 esta llegó a una media de **22 846 hectáreas por año**, un incremento bastante significativo si lo comparamos con la tasa de deforestación nacional.

Asimismo, Huertas (2002) define el contexto geográfico-ambiental de Madre de Dios de la siguiente manera:

Madre de Dios comprende las provincias de Tambopata, Tahuamanu y Manu que se extienden a lo largo de tres zonas fisiográficas diferenciadas: llano amazónico, ceja de selva o selva alta y zona montañosa. Tiene como principal fuente hidrobiológica el río Madre de Dios que atraviesa todo el departamento desde su extremo oeste, zona de selva alta que le da nacimiento, hasta su límite este. Sus afluentes principales son los ríos Manu, Los Amigos y Las Piedras en la margen izquierda, Karene (o Colorado), Inambari, Tambopata y Heath en la margen derecha. Otros ríos importantes son el Tahuamanu, Acre, Yaco y Chandless, los cuales nacen el nor-oeste del departamento y desembocan, el primero en Bolivia y los otros tres en Brasil. (p. 26)

Esos afluentes, antes señalados por la antropóloga Huertas, cruzan áreas naturales protegidas, tanto terrestres como marinas, que son establecidas por el Estado por su valor para la conservación de la flora, la fauna y la biodiversidad en todo sentido. Asimismo, su creación responde a contribuir con el desarrollo sostenible, estas son administradas y gestionadas a través por el Sernanp.

La presencia de zonas ecológicas económicas también representa una riqueza para Madre Dios, así también son una tentación permanente para colonos y empresas formales que desean operar en este departamento. A propósito de esto, en la Propuesta de Zonificación Ecológica y Económica del departamento de Madre de Dios, elaborada por el Gobierno Regional de Madre de Dios (Goremad) y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAA) en el 2010 estima que:

En términos generales, el territorio de Madre de Dios, que posee más de ocho millones de hectáreas, se caracteriza por el gran porcentaje de zonas de protección ecológica representadas en su mayor superficie por Áreas Naturales Protegidas ANP (49.61%). Las zonas con potencial para actividades agropecuarias solo representan el 28.48%, mientras que el 10.56% están constituidas por zonas para producción forestal y otras actividades productivas. Un área relativamente poca significativa ha sido deforestada con fines pecuarios básicamente. Una parte de ella, corresponden a tierras de producción forestal, protección u otros usos., constituyendo zonas para recuperación (0.21%). A estas grandes unidades se suman las Zonas de Tratamiento Especial constituido por aproximadamente el 10.14% de la superficie del departamento de Madre de Dios. (GOREMAD e IIAA, 2010, p. 88)

En el caso de Madre de Dios, hay evidencias de que los Piaci transitan en Áreas Naturales Protegidas debido a criterios estacionales de supervivencia. En el Cuadro 20 se presentan las Áreas Naturales Protegidas por el Estado ubicadas en Madre de Dios, algunas comparten espacios geográficos con otros departamentos limítrofes como Puno, Cusco y Ucayali.

Cuadro 20: Áreas Naturales Protegidas por el Estado ubicadas en Madre de Dios

NOMBRE	EXTENSIÓN TOTAL EN (HA)	UBICACIÓN POLÍTICA
Parque Nacional Bahuaja Sonene	1 091 416	Madre de Dios y Puno
Parque Nacional del Manu	1 716 295.22	Madre de Dios y Cusco
Parque Nacional Alto Purús	2 510 694.41	Madre de Dios y Ucayali
Reserva Nacional Tambopata	274 690	Madre de Dios
Reserva Comunal Amarakaeri	407 084	Madre de Dios
Reserva Comunal Purús	202 033	Madre de Dios y Ucayali
Total de hectáreas	6 202 212.63 (ha)	

Fuente: Sernap. Estrategia Regional de Diversidad Biológica de Madre de Dios al 2021 1º Plan de acción 2014-2021.

Por otro lado, en cuanto a la diversidad cultural, los 10 pueblos que viven en Madre de Dios son Amahuaca, Ashaninka, Ese Eja, Harakbut, Iñapari, Kichwa, Mashco Piro, Matsigenka, Yine y Shipibo Konibo. Estos hablan nueve (9) lenguas originarias provenientes de la familia lingüística: Tacana, Harakmbut, Arawak, Pano, Quechua.

En cuanto a los Matsigenkas de Madre de Dios, que son pueblos indígenas en contacto inicial, el Ministerio de Cultura refiere que:

En la región tenemos el caso de la población Matsigenkas, ellos todavía tienen un alto grado de vulnerabilidad, porque tienen un bajo nivel de anticuerpos que no les permite resistir a enfermedades. Generalmente, hemos tenido casos de anemia, casos de pulmonía, los cuales son de población en contacto inicial que está pasando por este proceso de haber estado en aislamiento y han pasado por un proceso de contacto inicial. Estos casos han sido atendidos por el Ministerio

de Cultura y son los más resaltantes en la región. A nivel nacional, existen otros casos como los nahua, por ejemplo. (E2 Ministerio de Cultura)

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda (INEI, 2017), se estima que la población que vive en el ámbito de localidades de pueblos indígenas representa el 3 % del total de habitantes de Madre de Dios. También, que el 40 % de la población se autoidentificó como parte de la población indígena u originaria, o sea, aproximadamente 42 239 personas. Aunado a ello, el 22 % tiene como lengua indígena u originaria, es decir, 28 726 personas.

A continuación, presentaremos algunos de los problemas que aquejan al departamento de Madre de Dios. En primer lugar, mencionaremos la deforestación causada por actividad minera aurífera. Según Cerón, Miranda y Rubin de Celis (2021), esto representa:

Un problema a nivel nacional, que compromete uno de los bosques más representativos de la Amazonía, es la deforestación causada por la minería aurífera. En el Perú, la región donde se produce la mayor cantidad de extracción de oro es el departamento de Madre de Dios, donde la minería constituye la principal actividad económica. El mercurio utilizado en esta actividad es depositado en los lechos de los ríos causando la contaminación de la cadena trófica de la fauna, esta fauna incluye a los peces que son parte de la dieta diaria de los habitantes. Resultando en consecuencias graves en la salud de los pobladores y, colateralmente, en la deforestación de los bosques, conflictos de derecho de uso de la tierra. (p. 123)

Otra problemática en el ámbito forestal es la pérdida en la estructura y la función de los ecosistemas forestales. Esta pérdida también está vinculada a los delitos de tala ilegal y el tráfico de madera. De acuerdo con el informe sobre la tala ilegal en la Amazonía peruana, elaborado por el Observatorio Nacional de Política Criminal (2022):

Los delitos de tala ilegal y el tráfico ilegal de madera, tipificados en los artículos 310 y 310-A del Código Penal peruano, se producen en lugares no autorizados y sobre especies maderables protegidas; Loreto, Madre de Dios y Ucayali, que concentran más el 76% de la superficie de bosques amazónicos, son las regiones más afectadas. (p. 15)

Esta situación también ha sido alertada en continuas ocasiones por las organizaciones indígenas que velan por la protección y defensa de los Piaci. En Madre Dios, a raíz de la crisis por la covid-19, según Fenamad en las entrevistas al equipo técnico Piaci:

Si bien en las ciudades hubo una orden de inamovilidad, muchas personas aprovecharon para invadir los bosques, hubo un avance de deforestación muy significativo en el área de la jurisdicción de los indígenas aislados y cercanos a la zona media de amortiguamiento del área natural protegida. En ese sentido, la pandemia ha tenido un fuerte impacto no solo para los Piaci,

sino también para las comunidades nativas que comparten territorios con ellos. El Estado ha demorado en actuar según las políticas establecidas, las cuales ordenan vacunar primero a las comunidades que tienen contacto con los PIACI, sin embargo, la campaña de vacunación no fue equitativa, a algunos se les aplicó solo una dosis, a otros dos y a pocos tres. (Entrevista E6, equipo Piaci Fenamad)

Sobre el particular, el Gobierno Regional de Madre de Dios (2015) presenta una problemática que mencionamos porque también involucra un grado de afectación a los pueblos indígenas:

Los bosques naturales que albergan la diversidad de especies y que comprenden una diversidad de hábitats y ecosistemas forestales en la región Madre de Dios, tienen la amenaza de pérdida de su estructura natural y por consiguiente de sus funciones. Las causas más importantes que afectan la estructura natural de los ecosistemas forestales es el desarrollo de actividades poco sostenibles como actividades agrícolas sin manejo adecuado, de gran escala y monocultivos; ganadería extensiva; tala ilegal y minería ilegal. En todos los casos el impacto sobre el bosque altera su estructura natural porque implica la tala rasa con la consecuente pérdida de la cobertura boscosa y afectación de los ciclos hídricos en el área de influencia. (p. 52)

Por otro lado, la construcción de carreteras también es otra problemática que tiene antecedentes históricos, además de una serie de consecuencias relacionadas con la deforestación, la pesca ilegal, el tráfico y el lavado de madera proveniente de ANP, el narcotráfico, etc. En el informe de Aidesep (2018), se refiere que:

Históricamente, está demostrado que la construcción de vías terrestres en la Amazonía, debido a sus particulares características ambientales y sociales, no suele ser eficiente, ni efectiva para promover un genuino desarrollo local. Por el contrario, suele acarrear una serie de impactos sociales y ambientales irreversibles, que incluyen: deforestación, erosión de suelos, caza y pesca ilegal, invasiones y tráfico de tierras, actividades ilegales, desplazamiento de poblaciones y consecuentes conflictos; incluso y lo más grave, la puesta en peligro de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial altamente vulnerable. (p. 36)

Estos riesgos no son casos aislados, incluso antes del 2000 la Fenamad ya exigía la creación de una reserva territorial que tenga carácter transitorio.

En 1967-1968, la empresa norteamericana International Petroleum Company (IPC) realizó una exploración petrolera en el área que ocupa ahora el parque Nacional del Manu, donde se tiene referencia de la muerte de 20 familias indígenas amahuaca que se encontraban en condición de no-contactados. En 1973, la empresa Andes Petroleum Company, desalojó a varias familias del pueblo toyeri que habitaban el río Madre de Dios, donde se instalaron varias bases de operación y helipuertos. Las consecuencias para los indígenas fueron muy graves. Se reportan raptos de mujeres y un agresivo clima de violencia. La empresa ignoró por completo la presencia de indígenas no-contactados, se tumbaron árboles. (La Torre y Huertas, 1998, p. 91).

En 2002, el Estado creó la Reserva Territorial Madre de Dios, con la finalidad de proteger a los pueblos indígenas en aislamiento de la zona norte de Madre de Dios, proceso que se originó a raíz del pedido jurídico legal de Fenamad.

En el expediente, que data del 2001, realizado por Fenamad se estima que la presencia de poblaciones indígenas en la reserva era de aproximadamente 600 personas provenientes del pueblo Mashco Piro. Asimismo, el expediente contempla otros pueblos no identificados y particularmente la presencia de indígenas Yora, estos últimos ubicados estratégicamente entre las cabeceras de los ríos Las Piedras, Manu, Mishagua, Sepahua, Cújar, entre otros ríos. Estas habitan en medio de lo que actualmente sería parte del Parque Nacional Alto Purús y por esa razón los indígenas Yora no fueron incorporados en el estudio de ese entonces.

Según los estudios y los expedientes de creación de la Reserva Madre de Dios, los Mashco Piro habitan en un vasto territorio distribuido entre las cuencas medias y altas de los ríos Manu, Las Piedras, Los Amigos y Tahuamanu. Además, se contempla que transitan por estas cuencas de acuerdo con condiciones estacionales; es decir, en épocas de lluvia, se mantienen en las cabeceras de los ríos, y cuando es verano, se dirigen a las zonas medias y bajas.

En relación con las razones de optar por vivir en condición aislamiento, la antropóloga Huertas (2008) afirma que:

Hasta el momento, a partir de investigaciones históricas y antropológicas realizadas, podemos afirmar que la razón por la que muchas de estas poblaciones rechazan el contacto es el temor a lo que consideran, sin equivocarse, que serán sus consecuencias: traslados forzados, pérdida territorial, relaciones de dominación, genocidio y etnocidio. Ciertamente, sus temores están basados en trágicas experiencias de contacto vividas tanto por sus antecesores -las cuales forman parte de su memoria colectiva- como por las actuales generaciones. En otras palabras, el aislamiento se presenta como una estrategia de defensa para garantizar su sobrevivencia y lleva implícito el ejercicio del derecho a la libre determinación o autodeterminación. (p. 36)

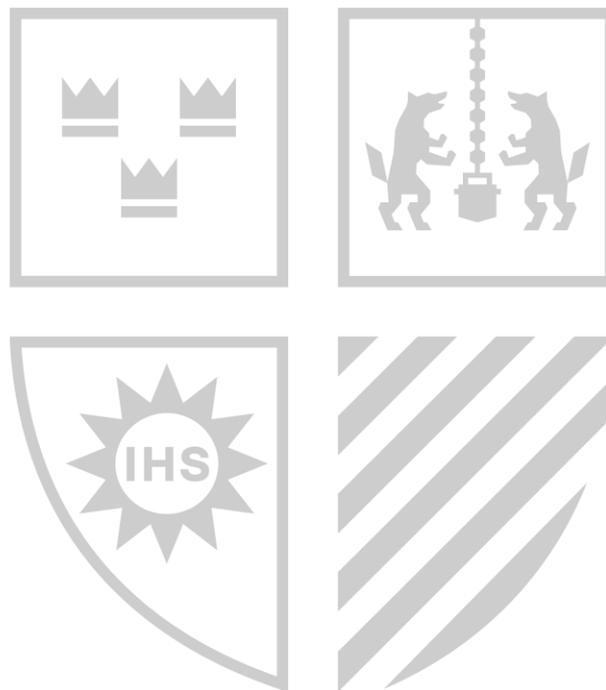
a. Características del pueblo indígena Mashco Piro

Según el Informe N.º 37 2012-DGPID/VMI/MC para el estudio previo de reconocimiento de los Pueblos Indígenas de la Reserva Territorial Madre de Dios en el marco de la adecuación a Reserva Indígena, se establecen algunas características lingüísticas, fenotípicas y culturales de los Mashco Piro. En el informe sobre la protección de los derechos del pueblo indígena Mashco Piro en situación de aislamiento y de las

comunidades nativas del río Alto Madre de Dios, el Informe N.º 004-2016-DP/AMASPPI-PP, elaborado por la Defensoría del Pueblo, registra los espacios territoriales de los mashco piro:

Su desplazamiento ha sido registrado en las Reservas Murunahua, Mashco Piro y Madre de Dios, así como en los Parques Nacionales Alto Purús y Manu en las regiones de Ucayali y Madre de Dios respectivamente. También se ha registrado su presencia en comunidades nativas cercanas a los ríos Los Amigos, Pariamanu, Las Piedras, Tahuamanu, Acre, Yaco, Chandless, Purús y Yurúa, y en las comunidades nativas cercanas a los ríos Manu y Alto Madre de Dios, región Madre de Dios. (p. 2)

En el Cuadro 21 se detalla alguna de las principales características del pueblo Mashco Piro en situación de aislamiento que habita en la Reserva Madre de Dios.

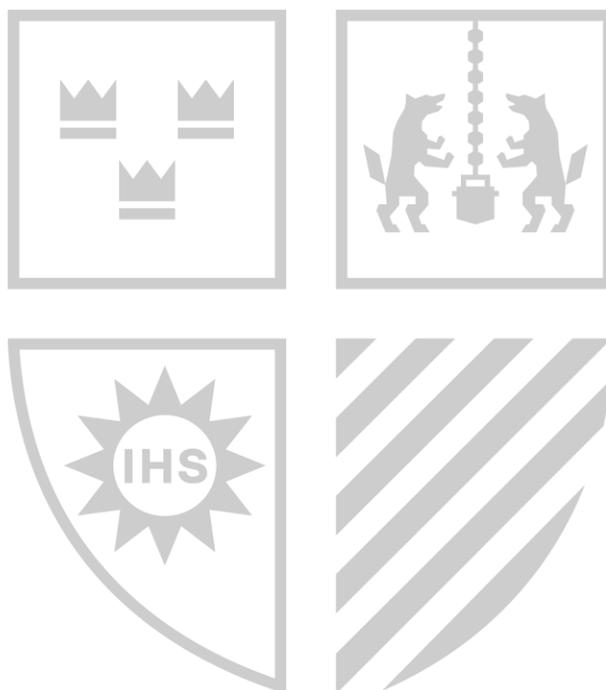


Cuadro 21: Principales características del pueblo Mashco Piro que habitan en la Reserva Territorial Madre de Dios

N.º DE PIACI EN MADRE DE DIOS	CARACTERÍSTICAS	CANTIDAD DE POBLACIÓN	VULNERABILIDAD
Mashco Piro en situación de aislamiento	<p>El pueblo mashco piro, cuya lengua pertenece a la familia lingüística Arawak, habita los departamentos de Madre de Dios y Ucayali. Los mashco piro se dedica, principalmente, a la cacería y recolección, sosteniendo un estilo de vida nómada y realizando un uso extensivo del bosque. Se trasladan entre las zonas altas y bajas de las quebradas, así como entre las zonas interfluviales, recorriendo constantemente nuevas zonas de caza y recolección. Construyen viviendas temporales elaboradas tejiendo hojas de palmera, llamadas por los vecinos “masputes”. Al interior de ellas se enciende un fuego y se pueden cobijar entre dos y cinco personas. Estos campamentos suelen permanecer por espacio de cuatro días, aproximadamente, luego de lo cual se modifica el lugar para pernoctar. Existen reportes de hasta ochenta masputes encontrados en una misma playa. De todas formas, es posible la existencia de campamentos de carácter más permanente, como se piensa es el caso de los mashco piro del río Alto Madre de Dios.</p> <p>Los mashco piro elaboran flechas de izana y paca (bambú) de, aproximadamente, 1.80 m de largo con plumas negras (generalmente de paujil) pegadas con cera natural. Asimismo, elaboran capillejos, especie de cesta elaborada con hoja de palmera tejida para transportar alimentos. En cuanto a la vestimenta, los varones llevan un cinto pénico y las mujeres en algunos casos una especie de falda hecha de hojas amarradas con una corteza a la cintura. Además se amarran sogas en las rodillas y codos, al parecer como defensa para picaduras de víboras.</p>	400 PIA aprox.	<p>Vulnerabilidad inmunológica: Dadas sus condiciones de vida, el sistema inmunológico de los PIACI no ha podido desarrollarse al punto de poder resistir gérmenes comunes, por lo que cualquier contacto con ellos representa un alto riesgo de enfermedad, epidemia o muerte.</p> <p>Vulnerabilidad territorial: Los PIACI habitan y transitan en zonas de difícil acceso de la Amazonía, las cuales se encuentran en una situación de amenaza constante frente a las actividades ilegales que se desarrollan en dichos espacios. Asimismo, el desarrollo de actividades antrópicas – legales e ilegales – en los territorios en los que habitan y transitan, generan impactos en los recursos que necesitan para su subsistencia y a los cuales acceden desarrollando actividades de caza, pesca y recolección.</p> <p>Vulnerabilidad sociocultural: Su situación de aislamiento o de contacto inicial ha impedido que los miembros de estos pueblos conozcan la organización y los parámetros bajo los que se rige el resto de la sociedad nacional. Esta realidad constituye una grave vulnerabilidad sociocultural, ya que los posiciona en un estado de indefensión frente a posibles abusos generados por diversos intereses de terceras personas.</p> <p>En vista de la frágil condición de estos pueblos, diferentes instrumentos normativos internacionales establecen el deber de los Estados de adoptar políticas y acciones preventivas ante la particular situación de vulnerabilidad que enfrentan los PIACI, de manera que se garanticen sus derechos: i) a decidir no mantener contacto con el resto de la sociedad nacional o de mantenerlo de manera intermitente o esporádico (derecho de autodeterminación), ii) a vivir libremente y de acuerdo con sus culturas, iii) a sus territorios ancestrales y al acceso a sus recursos a fin de lograr su subsistencia; iv) a disfrutar del más alto nivel posible de salud física, mental y espiritual, vi) a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación; entre otros más.</p>

Fuente: Ministerio de Cultura, obtenido mediante solicitud de acceso a la información. Memorando N.º 003168-2022-OACGD-SG/MC

Considerando esta situación en la que se encuentran los pueblos mashco piro, se le consultó a los entrevistados sobre las principales demandas de los Piaci de la zona norte de Madre de Dios, particularmente sobre la realidad de los Mashco Piro que habitan la reserva (Cuadro 22).



Cuadro 22: Opiniones en torno a las principales demandas de los Pueblos Indígenas en Condición de Aislamiento y Contacto Inicial (Piaci) en la Reserva Territorial Madre de Dios

INSTITUCIONES DEL ESTADO	E1 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS	<i>(...) es tan importante que la población colindante a los PIACI pueda tener un tratamiento de salud especial a fin de que no contagien cualquier tipo de enfermedades procedentes de la cultura occidental.</i>
	E2 MINISTERIO DE CULTURA	<i>En el tema de los PIACI, directamente ellos no nos dicen sus demandas, pero sí consideramos que dentro del marco de protección está específicamente el tema de la protección territorial, la intangibilidad de sus territorios. Respecto a la población en contacto inicial, se busca que estas poblaciones accedan a los servicios, tengan garantía de acceder a los servicios con una atención culturalmente o con pertinencia intercultural. Esas son las dos principales vías para garantizar esto.</i>
	E3 SERNANP/ ACCA	<i>La principal demanda es proteger los territorios de los PIACI con el fin de evitar futuros genocidios como ha sucedido anteriormente en situaciones de contacto inicial. Asimismo, se demanda el reconocimiento de los territorios para la protección de los PIACI.</i>
	E4 DEFENSORÍA DEL PUEBLO	<i>Las demandas en su gran mayoría en años anteriores han sido tener la seguridad sobre sus territorios; eso se logró con la titulación. Ahora están pidiendo la ampliación de sus territorios. Algunas comunidades están logrando que se amplíen; otras, no, porque ya existen terceros en esas áreas próximas a las comunidades que tienen titularidad inclusive. Entonces, ya no es posible que se amplíe un área adicional a sus territorios inicialmente titulados.</i>
ORGANIZACIONES INDÍGENAS	E6 EQUIPO PIACI FENAMAD	<i>Si hablamos de grupos indígenas en aislamiento como los PIACI, estos grupos son básicamente cazadores, recolectores y no están sedentarizados; entonces, no se sabe su perspectiva ni su pensamiento, solo que hasta la fecha no quieren relacionarse con la sociedad. Sin embargo, sí hubo casos de contacto, pero se generó un peligro de conflicto con miembros de comunidades nativas que viven en la zona, por ejemplo, en Monte Salvado se tuvo que evacuar a las comunidades a fin de evitar o mitigar el problema. Por otro lado, también hubo casos en el Alto Madre de Dios donde se les ve casi Inter diario y se acercan a pedir algunas cosas como plátano o yuca, luego regresan al monte. Entonces, ante esta situación, Fenamad busca respetar el derecho de la autodeterminación, la protección ante amenazas que puedan vulnerar su vida y su salud hasta que ellos decidan por su propia voluntad establecer contacto.</i>
	E7 COMUNIDAD MONTE SALVADO	<i>La exigencia en la comunidad es la protección, se ha pedido al Ministerio de Cultura que construya una casa de refugio bien implementada con todos los servicios para asegurar la vida de todos en la comunidad, ya que no somos muchos y cuando vienen los mashco piro nos superan en número, incluso podrían matarnos o desalojarnos. Este es un gran problema para la comunidad. Este proyecto ya se ha iniciado, pero no se ha concluido y nos genera una preocupación muy grande.</i>

ESPECIALISTAS	E8 ANTROPÓLOGA BEATRIZ HUERTAS	<i>En los últimos 10 años, participé en el caso más conocido que es el de los mashco piro de Madre de Dios. Aunque hay pueblos en aislamiento en Loreto, Huánuco, Ucayali, Cusco, diferentes regiones, su nivel de aislamiento es mayor. En ese sentido, no han sido tan relativamente visibles como los mashco piro de quienes hay fotos y todo. Entonces, lo que hemos visto respecto a ellos es cómo la falta de intangibilidad territorial, la falta de seguridad jurídica y de protección territorial los afecta directamente, y no solo es la invasión maderera, también, por ejemplo, el impacto de la apertura de redes de caminos forestales que son creadas por las empresas madereras para facilitar su transporte. Asimismo, hay un problema de tensión entre los madereros porque están en una zona muy cercana a los pueblos en aislamiento y, por ende, hay riesgo de enfrentamientos y transmisión de enfermedades. En consecuencia, la presencia maderera está teniendo un impacto muy grave en estos pueblos, puesto que está limitando sus prácticas de subsistencia y pone en peligro sus vidas.</i>
	E9 CARLOS QUISPE, DAR	<i>(...) en diciembre del año pasado, varias organizaciones encabezadas por AIDSESEP han impulsado una iniciativa denominada Corredores Territoriales PIACI, que supera la lógica de crear reservas y más bien buscan crear grandes espacios territoriales donde se debe tener una especial protección, dado que son espacios que habitan o por donde transitan los PIACI. En ese sentido, se debe recordar que estos pueblos, al menos los que están en aislamiento, son nómades, no tienen un lugar fijo en el que vivan y muchas de estas zonas en las que se desplazan son fronteras. Por lo tanto, me parece que son temas centrales que no deberíamos perder de vista y que son parte de los pueblos indígenas.</i>

Fuente: Elaboración propia.



A propósito de la crisis epidemiológica por la covid-19 en el mundo, se establecieron protocolos de atención. En nuestro país, los planes dirigidos a favor de poblaciones indígenas como la Resolución Ministerial N.º 308-2020-MINSA, que aprobó el *Plan de intervención para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia de la covid-19*. Asimismo, con el afán de proteger a los Piaci, el Gobierno estableció un criterio precautorio en las zonas colindantes a los espacios de reservas indígenas y territoriales, una de las acciones centrales estaba enfocada en el proceso de vacunación de los pueblos colindantes.

En el caso de la Reserva Territorial Madre de Dios, un pueblo que tiene antecedentes de encuentros hostiles e imprevistos con Piaci es la comunidad indígena de Monte Salvado. A propósito de esa realidad, es preciso mencionar que en el trabajo de campo se entrevistó a un técnico de campo proveniente de Monte Salvado y que ha vivenciado de manera directa los episodios de contacto con Piaci.

Por ejemplo, los mashco piro son casi como animales, ellos no entienden la civilización ni las necesidades que tenemos, pero los recibimos con los brazos abiertos, como nuestros hermanos. Sin embargo, ellos dicen que nosotros los hemos hecho sufrir y ahora nos toca a nosotros sufrir, pero esto no es así, a veces cuando ellos vienen nos dan ganas de llorar. (...) La pandemia ha afectado mucho a las comunidades que están en el río Las Piedras; sin embargo, no ha habido avistamientos. Entonces, nosotros también estábamos preocupados porque muchos no hablamos ni entendemos muy bien el español; esta es una realidad que queremos que nuestros hijos superen. (Entrevista E7, Monte Salvado)

Cabe mencionar que a raíz de la presión que ejercen los colonos en la Reserva Madre de Dios y los espacios contiguos, los Piaci se han visto forzados a movilizarse hasta las orillas de las playas de los ríos para pedir a las comunidades indígenas colindantes alimento como plátanos, yuca, sogas, machete y otros enseres. Esta situación ha creado una dependencia que, en ocasiones, origina encuentros hostiles y la intromisión de los Piaci en las chacras, lo que a su vez genera miedo entre los varones mayores que salen a trabajar a las chacras y dejan a sus mujeres y niños en la comunidad.

Actualmente existen en esta reserva agentes de protección que el Ministerio de Cultura dispone y también hay agentes que son subvencionados por Fenamad con apoyo de estratégico con la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA) y la Sociedad Zoológica de Fráncfort (FZS).

Estos puestos de control sirven para establecer medidas de vigilancia que eviten que agentes externos como madereros y colonos intenten ingresar a la zona de reserva.

Estos son gestionados por el Ministerio de Cultura con apoyo de Fenamad y financiado por organizaciones o fundaciones internacionales. En estos suelen trabajar propios indígenas de comunidades colindantes, con conocimiento de la zona y se les capacita para que emitan alertas tempranas ante avistamientos. Al respecto, en la entrevista al equipo técnico Piaci de la Fenamad este menciona que:

(...) se tiene información de madereros con heridas de flecha, pero muchas veces ellos entran con armas al bosque; también, respecto a algunos miembros indígenas aislados que fueron fotografiados, los médicos determinaron que padecían ciertos tipos de enfermedades. Por ello, FENAMAD hizo esfuerzos a través de la cooperación internacional y creó cuatro puestos de control en los cuales ahora participa el Ministerio de Cultura con agentes de protección, además, creó dos puestos adicionales, uno en el Alto Madre de Dios y otro en Pariamano. Este último es uno de los más avanzados, ya que, ante un caso de enfrentamientos, inmediatamente informa a las instituciones de defensa de derechos humanos a nivel internacional, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Además, debido a la pandemia, FENAMAD exigió a través de cartas dirigidas al Estado peruano que proteja los derechos como lo exige la normativa, pues en plena pandemia se estaba vulnerando e invadiendo el área donde viven los indígenas aislados. Entonces, ante la no respuesta del Estado, FENAMAD publicó en su página web una nota al respecto. (Entrevista E6, equipo Piaci FENAMAD)

Asimismo, estos puestos de control para la comunidad de Monte Salvado, de acuerdo con las declaraciones vertidas por el entrevistado, les sirven como un espacio de salvaguarda a la comunidad indígena de Monte Salvado cuando los mashco piro se aproximan a su comunidad por el miedo de que maten a sus mujeres y niños porque ya han existido casos de indígenas flechados por los Piaci mientras hacían actividades de pesca en el río Las Piedras.

5.2. Problemática de superposición de derechos en la Reserva Territorial Madre de Dios a raíz del pedido de ampliación territorial

Según Huertas (2002), la Fenamad inició en 1999 el proceso de protección de los pueblos Piaci de los ríos Las Piedras, Chandless, Los amigos, Acre, Yaco y Tahuamanu ubicados al norte de Madre de Dios. Asimismo, Huertas (2002) también detalla que esta solicitud se presentó ante la Dirección Regional Agraria con el propósito de que se emita una Resolución que declare área de estudio los espacios por donde transitaban los Piaci, bajo lo que amparaba la Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Comunidades Nativas.

Luego de esa propuesta, en el 2001, la Dirección Regional Agraria de Madre de Dios recibió una propuesta del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inrena) que proponía la declaración de Áreas de Producción Permanente, con aproximadamente el 90 % del territorio que había solicitado la Fenamad por el este (300 000 ha).

Entonces, la propuesta fue socializada entre las organizaciones, los madereros, las autoridades del Gobierno Regional y se llegó a la conclusión de que se aceptaba dicha propuesta con la condición de que Inrena se hiciera cargo de las consecuencias que podría acarrear la presencia de madereros en espacios donde transitan los Piaci. Como resultado de esa decisión, en noviembre de 2001 se crearon los Bosques de Producción Forestal Permanente.

Posteriormente, en 2002, se crea la Reserva Territorial Madre de Dios mediante la Resolución Ministerial N.º 0427-2002-AG y se le reconoce según la memoria descriptiva elaborada por el Inrena, una superficie de 829 941 ha, que representaba solamente un 34 % de la propuesta presentada inicialmente por Fenamad. Además de hacer un reconocimiento expreso de la existencia de estos pueblos aislados, esta Resolución Ministerial también reconoce la existencia de un conflicto mayor a raíz de la presencia de madereros en la zona y las prácticas de amedrentamiento para el despojo territorial:

Que, en esta superficie, cuyos límites han sido descritos en el considerando anterior existen grupos familiares nativos con usos ancestrales quienes se caracterizan por ser nómades, dedicados a las actividades de caza, pesca y recolección destinados a su subsistencia y, estar en aislamiento voluntario;

Que, personas vinculadas a las empresas madereras instaladas y colonos asentados en áreas aledañas a las descritas en el tercer considerando, utilizan diversas formas de amedrentamiento contra los referidos grupos nativos con el evidente propósito de despojarles de las tierras que ocupan ancestralmente, por lo que es necesario garantizar la permanencia de esos grupos humanos en su hábitat, estableciendo una reserva de tierras a favor de los mencionados grupos étnicos. (Resolución Ministerial N.º 0427-2002-AG)

Por otro lado, toda la información también es mencionada por un funcionario del Gobierno Regional de Madre de Dios, quien resalta el rol central de Fenamad en establecer demandas para el reconocimiento de espacios territoriales que favorezcan a la preservación de los Piaci de Madre de Dios; pero también señala el reconocimiento de un área menor a la solicitada por la Fenamad:

Como los PIACI no han salido a la sociedad nacional, quien hace las demandas es la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) como organización representativa del Gobierno Regional. Entonces, lo primero que pide es establecer un área de protección de los PIACI aproximadamente de dos millones de hectáreas en la zona del primer avistamiento y los PIACI puedan tener un territorio intangible, pero el Estado otorga un área menor de 802 000 hectáreas y crea el Parque Nacional Alto Purús. (Entrevista E1, Gobierno Regional de Madre de Dios)

Asimismo, esta información también fue contrastada mediante la entrevista realizada al equipo Piaci de Fenamad. Como se muestra a continuación, la decisión de recortar el territorio de la reserva originó el descontento en las organizaciones indígenas y profunda preocupación respecto a los Piaci de la zona por el nivel de vulnerabilidad inmunológica y los hechos de violencia histórica perpetrados por agentes externos:

En el 2000 aproximadamente, Fenamad hace un estudio de investigación en el cual le solicita al Estado peruano que declare como reserva territorial alrededor de 2 millones de hectáreas, pero en el 2002 crea la Reserva Territorial Madre de Dios con un área de 829 941 hectáreas. Otras áreas se dividieron en áreas naturales protegidas como el Parque Nacional Alto Purús y el resto se cedió a concesiones forestales. Entonces, la solicitud de Fenamad solo se aprobó en un 34.2 % y esto generó preocupación respecto a las concesiones, debido a que se trata de un grupo de personas muy vulnerables inmunológicamente a enfermedades básicas como fiebre o diarrea, etc. Como organización defensora de derechos humanos, Fenamad levantó su voz ante el Estado peruano, pues debe proteger y tener las medidas respectivas, como políticas públicas de protección a la vida y salud, derechos de autodeterminación de estos grupos en esta área. (Entrevista E6, Equipo Piaci Fenamad)

Ahora bien, aproximadamente en 2009, la antropóloga Beatriz Huertas elaboró el informe denominado *Situación territorial de los pueblos indígenas en Aislamiento de los ríos Alto Chandless, Yaco, Las Piedras, Tahuamanu y Los Amigos*, el cual ya dejaba en evidencia que, de acuerdo con las investigaciones de campo y las pruebas, fotografías, etc., los mashco piro de la RTMD excedían los espacios de esta y transitaban por áreas contiguas a los espacios geográficos reconocidos inicialmente, por lo que era urgente redimensionar dicha reserva para evitar un posible etnocidio o la afectación de los Piaci.

En esa cronología, es imprescindible saber cuál era el trabajo que venía ejecutando el Gobierno Regional de Madre de Dios para cautelar los derechos de los Piaci desde la creación de la Reserva Territorial Madre de Dios hasta el avance del procedimiento de categorización en el marco de la Ley Piaci.

Entre los resultados de las entrevistas llamó mucho la atención que la presencia de los Piaci en este departamento sea considerada, en principio, como una invención de

las organizaciones y de los pueblos indígenas contiguos a las reservas para evitar que el territorio sea concesionado y se ejecute un plan económico sobre esos territorios “baldíos”.

Según lo recogido en las entrevistas, no es hasta el 2011 que el Gobierno Regional se hace más consciente de la presencia comprobada de los Piaci en el margen izquierdo del río Alto Madre de Dios y se otorgan medidas legales para la protección como la Ordenanza Regional N.º 006-2011. Entonces, se deja de creer que la presencia de los Piaci en la zona era un mito:

Esto inició en el 2011 luego del avistamiento de cinco varones en el margen izquierdo del río Alto Madre de Dios, en este caso fueron los mashco piro. A partir de ello, el Gobierno Regional reúne un grupo de trabajo en conjunto con Sernanp, entre otros y se otorga la primera Ordenanza Regional N.º 006-2011 para el sector Yanayaku que declara como un tipo de zona de tránsito fluvial intangible, la cual fue temporal, ya que se pensaba que las personas vistas no permanecerían por mucho tiempo en la zona.

Luego de esos tres meses, continuaron los avistamientos y se modifica la ordenanza regional para ampliar la zona de tránsito fluvial intangible. También se crea la Comisión Especial de Protección de los Piaci, con la finalidad de 1) sensibilizar a las comunidades nativas colindantes para que estén informadas de la existencia de los Piaci, 2) coordinar con las autoridades de salud para la activación de un mecanismo de alerta frente a posibles contagios de enfermedades epidémicas, 3) realizar una campaña de vacunación a las poblaciones circundantes contra la influenza o la gripe común, 4) monitoreo y vigilancia permanente por parte de los guardaparques del Parque Nacional del Manu y 5) campaña de difusión en televisión a nivel regional.

Además, antes de dicha ordenanza, en el 2010 ya se había publicado una, la Ordenanza N.º 032-2010 que declara de interés público la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la región Madre de Dios por encontrarse en alto riesgo de vulnerabilidad. (Entrevista E1, Gobierno Regional de Madre de Dios)

Ahora bien, como se mencionó, con la promulgación de la Ley Piaci, se dio inicio a sesiones de la Comisión Multisectorial para atender las problemáticas de los Piaci y las solicitudes de recategorización de reservas.

En la sesión del 10 de agosto de 2012, la Comisión Multisectorial acordó y concluyó que el Informe para el estudio previo de reconocimiento de los Pueblos Indígenas de la Reserva Territorial Madre de Dios contenía todos los medios probatorios para reconocer la existencia de los Mashco Piro y de otros pueblos en situación de aislamiento. Años más tarde, en el 2014, mediante Decreto Supremo N.º 001-2014-MC, se reconoció al pueblo indígena en situación de aislamiento Mashco Piro y otro cuya

pertinencia étnica no ha sido posible identificar en la RTMDD, de acuerdo con lo que la Ley Piaci establece.

Entre 2015 y el 2016, el antropólogo Enrique Herrera Sarmiento lideró el Estudio Adicional de Categorización (EAC), el 23 de febrero de 2016 el equipo técnico presentó ante la Comisión Multisectorial el EAC, y luego de unos meses, durante la 11° sesión de la Comisión Multisectorial PIACI en noviembre de 2016 se aprobó la propuesta del EAC de la RTMDD con la ampliación de su área. Entre las consideraciones que estima pertinente este EAC:

El espacio territorial utilizado por los Mashco Piro trasciende el límite Este de la RT MDD, abarcando una parte del área que desde el año 2002 fue catalogada como Bosque de Producción Permanente y otorgada en concesión a empresas madereras. Por lo tanto, en consonancia con los tratados internacionales y la legislación nacional en materia de Derechos Indígenas, y recurriendo a la normatividad jurídica que regula la actividad forestal del país, deben aplicarse los mecanismos legales más adecuados para que tales áreas sean revertidas al Estado y luego restituidas a sus usuarios tradicionales los PIACI ampliando el área actual. (Estudio Adicional de Categorización de la Reserva Indígena Madre de Dios, p. 53)

A propósito de esta situación, este estudio contempla algunas especificaciones sobre los contratos de concesiones forestales y su estatus jurídico: vigentes, suspendidas y caducas. Cada uno de ellos comprende una situación jurídica en particular y más adelante será abordada a detalle y comparada con las propuestas de solución de cada sector involucrado:

Estas aseveraciones nos permiten justificar la ampliación de la RT MDD sobre las áreas categorizadas como bosque de producción permanente donde hoy se tiene (a) contratos de concesión forestal vigentes, suspendidos y caducados. Asimismo, dado que en la zona se tiene presencia de (b) otros actores con derechos para el uso de recursos naturales y competencias; como comunidades nativas, pescadores, puesto de vigilancia del PNAP los cuales permanentemente se ven expuestos a la presencia de los PIA se proponen acciones para manejar y prevenir posibles conflictos entre estos actores y los PIA (descritas en el plan de protección). (Estudio Adicional de Categorización de la Reserva Indígena Madre de Dios, p. 54)

A través de una solicitud de acceso a la información pública al Ministerio de Cultura, se obtuvo data actualizada de los títulos habilitantes forestales y mineros vigentes que se superponen con la Reserva Territorial Madre de Dios. Los títulos habilitantes forestales superpuestos son 11, y los mineros, 4.

En los Cuadros 23 y 24 presentamos la data actualizada y se contrastará con la información recogida en las entrevistas a los actores.

Cuadro 23: Títulos habilitantes vigentes en la ampliación de la Reserva Territorial Madre de Dios: Concesiones forestales

TITULAR	CONTRATO	FECHA DE CONTRATO	ESTADO	DEPARTAMENTO	UBICACIÓN RESPECTO AL ÁREA
Maderera Derivados Renzo y Grecia E.I.R.L.	17-TAM/C-J-027-03	S/D	Vigente	Madre de Dios	Superpuestas
Manuel Martin Mayorga Herrera	17-TAM/C-J-039-02	3/07/2002	Vigente	Madre de Dios	Superpuestas
Maderera Canales Tahuamanu S.A.C.	17-TAH/C-J-012-02	10/06/2002	Vigente	Madre de Dios	Superpuestas
Maderera Canales Tahuamanu S.A.C.	17-TAH/C-J-013-02	10/06/2002	Vigente	Madre de Dios	Superpuestas
Maderera Rio Yaverija S.A.C. (Maderija S.A.C.)	17-TAH/C-J-004-02	31/05/2002	Vigente	Madre de Dios	Superpuestas
Maderera Industrial Sabor a Selva S.A.C.	17-TAM/C-J-018-03	3/10/2003	Vigente	Madre de Dios	Superpuestas
Maderera Canales Tahuamanu S.A.C.	17-TAH/C-J-038-02	28/06/2002	Vigente	Madre de Dios	Superpuestas
Empresa Agrícola Las Gramas S.A.C.	17-TAH/C-J-033-02	15/06/2002	Vigente	Madre de Dios	Superpuestas
Wood Tropical Forest S.A.	17-TAM/C-J-007-02	31/05/2002	Vigente	Madre de Dios	Superpuestas
Emetci S.A.C. (EXP. B)	17-TAH/C-J-053-02	31/07/2002	Vigente	Madre de Dios	Superpuestas
Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica-ACCA	17-TAM/C-CON-J-001-05	22/08/2005	Vigente	Madre de Dios	Superpuestas

Fuente: Viceministerio de Interculturalidad (2022)

Cuadro 24: Títulos habilitantes vigentes en la ampliación de la Reserva Territorial Madre de Dios: Concesiones mineras

CONCESIÓN	TITULAR	D_ESTADO	FECHA DE RESOLUCIÓN	DEPARTAMENTO	UBICACIÓN RESPECTO AL ÁREA
Playa Oliver	Elva Lucrecia Sardon Condori	D.M. Titulado D.L. 708	22/10/2014	Madre de Dios	Superpueta
Renatoa	Xuezhang Ren	D.M. Exting. a publicar de L.D.	30/11/2009	Madre de Dios	Superpueta
Conservar	Ana Francisca Santa Maria Alva	D.M. Exting. a publicar de L.D.	9/12/2010	Madre de Dios	Superpueta

Katerina i	Maribel Guillen Cruzado	D.M. Titulado D.L. 708	22/10/2014	Madre de Dios	Superpuesta
------------	-------------------------	------------------------	------------	---------------	-------------

Fuente: Viceministerio de Interculturalidad (2022)

A los entrevistados se le consultó si tienen conocimiento de las concesiones vigentes y es importante centrarnos en la respuesta dada por la Dirección Desconcentrada de Cultura de Madre de Dios (Cuadro 25). Esta precisa que, a propósito del proceso de categorización de la RTMDD, se ha sostenido reuniones con las concesiones y, en algunos casos, se han realizado inspecciones a los protocolos de las medidas de contingencia por la covid-19. También se ha hecho seguimiento a los compromisos de la empresa con los planes de contingencia forestal. El Ministerio de Cultura precisa que ellos centran sus esfuerzos en la concesión Maderera Canales Tahuamanu S.A.C. porque está contigua a la RTMDD.

A propósito de los mencionado anteriormente, en el Estudio Adicional para la categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios se menciona las acciones y los protocolos que ejecutan los trabajadores de las empresas forestales frente a las eventuales interacciones con Piaci; además, se mencionan medidas de algunas empresas que responden a la exclusión de territorios en los planes de manejo, estableciendo así zonas especiales:

Asimismo dentro de este entorno se cuenta con empresas forestales que gestionan estas interacciones eventuales de manera distinta, mediante protocolos manejados por trabajadores y estableciendo zonas especiales excluidas de sus áreas de operaciones; sin embargo, esto no evita que puedan suscitarse ataques inesperados de parte de los Mashco Piro. (...) Las empresas que vienen desplegando esta labor son MADERYJA, CATAHUA (con dos contratos) y Wood Tropical Forest. Dentro de sus acciones más importantes se puede destacar: *a)* exclusión en sus planes de manejo de áreas catalogadas como “bosques de protección”, colindantes a la RT MDD, *b)* implementación de técnicas de impacto reducido, prohibiendo la cacería de fauna silvestre en sus áreas de manejo, *c)* supervisión del ingreso de extractores ilegales en las áreas abiertas, *d)* elaboración de planes de contingencia antropológicos que consideran protocolos de actuación en el caso de avistamientos y hallazgos de indígenas aislados, y *e)* capacitación del personal en el tema de los indígenas aislados, asistencia sanitaria permanente en campo y contratación de indígenas yine. (p.45)

A propósito de los planes de contingencia de las empresas forestales, en la entrevista sostenida con el Ministerio de Cultura de Madre de Dios, se manifestó, por parte de su representante, que tienen continua comunicación con dichas empresas y continuamente se hacen observaciones a sus planes y sus estrategias de prevención frente a contactos con Piaci; asimismo, que se han establecido actividades de

monitoreo conjunto e inspecciones de las medidas sanitarias en el marco de la contingencia sanitaria por COVID-19.

en el siguiente cuadro presentaremos las opiniones de los entrevistados respecto a las empresas forestales superpuestas en la zona.

Cuadro 25: Opiniones en torno al mapeado cuáles son los títulos habilitantes superpuestos en la Reserva Territorial Madre de Dios

INSTITUCIONES DEL ESTADO	E1 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS	La mayoría son concesiones forestales, pero mayor información se encuentra en la Gerencia Regional de Forestal y Fauna Silvestre del GOREMAD.
	E2 MINISTERIO DE CULTURA	<p>Sí, son 14 concesiones forestales las que están superpuestas a la zona de ampliación. Estas básicamente realizan construcciones forestales de extracción y explotación de madera, y también hay una concesión para la conservación que es la concesión Los Amigos.</p> <p>Por otro lado, hemos tenido reuniones con la concesión para la conservación Los Amigos con quienes hacemos un trabajo conjunto: participamos en los patrullajes, los monitoreos en el área de su concesión que limitan con la Reserva Territorial Madre de Dios. Además, en el tema de las concesiones forestales, el 2021 se ha hecho una inspección a la concesión forestal Canales Tahuamanu: hemos ido con la Dirección Regional de Salud para revisar el cumplimiento de las medidas sanitarias en el marco del COVID-19 para verificar el cumplimiento de la implementación del Plan de Contingencia a la concesión forestal.</p> <p>Nos enfocamos principalmente en Canales Tahuamnu porque está en la cuenca del río Tahuamanu que limita directamente con la Reserva Territorial Madre de Dios y es la zona donde se tiene evidencias de la presencia de los PIACI. Entonces, para nosotros es importante que hagamos nuestro trabajo muy de cerca en esa zona.</p>
	E4 DEFENSORÍA DEL PUEBLO	Creo que son más de 10, no tengo los nombres exactos, pero sí hay contratos otorgados.
ORGANIZACIONES INDÍGENAS/COMUNIDADES	E8 COMUNIDAD MONTE SALVADO	Tengo conocimiento de que las empresas más grandes son Catahua y Maderacre. Luego, en Las Piedras, dentro de la reserva, están las empresas Mayorga, Tres fronteras, Concesión Inca y Sabor a Selva.

Fuente: Elaboración propia.

A propósito de las concesiones forestales existentes en la zona y que representan hasta la actualidad una amenaza constante en la zona, el EAC elaborado para el proceso

de categorización de la reserva hace un mapeo del 2010 al 2015 que deja en evidencia los 170 eventos de avistamiento e identificación de Piaci en concesiones forestales aledañas:

En las concesiones forestales colindantes con la RT MDD se han registrado evidencias de hallazgos de presencia de poblaciones indígenas aisladas. Desde el año 2010 hasta el 2015, del total de los 170 eventos identificados en las zonas aledañas a la Reserva Territorial por donde se determina que transitan los Mashco Piro, nueve (5%) ocurrieron en las concesiones forestales mencionadas. Si bien esta cantidad no parece significativa en relación al total de eventos, debe tenerse en cuenta que es probable que los hallazgos puedan ser más pero que no se hayan registrado. A lo anterior habría que sumar los posibles encuentros en los espacios que corresponden a las Concesiones Forestales que se encuentran declaradas como “Caducadas” por el OSINFOR donde actividades forestales ilegales se realizan; de hecho, lo que pueda ocurrir con los PIA que transitan por ahí también está fuera de cualquier registro. El escenario descrito muestra una zona de tránsito de los PIA sobre la cual no se tiene mucha información acerca de las interacciones con la sociedad externa y en la que los PIA son vulnerables. (Estudio Adicional de Categorización de la Reserva Indígena Madre de Dios, p. 39)

Ahora bien, luego de detallar las principales conclusiones del EAC de fecha 30 de noviembre de 2016, ante la Comisión Multisectorial creada por la Ley Piaci, en su Décimo Primera Sesión, se procedió a aprobar la propuesta del EAC y se decidió conformar un grupo de trabajo para que este trate la problemática de superposición de derechos y contaba con un plazo de cuatro meses para entregar un informe:

a. **Aprobar la propuesta del Estudio Adicional de Categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios con ampliación y conformar un grupo de trabajo para tratar la problemática de los derechos de aprovechamiento forestal y la protección del pueblo indígena Mashco Piro en situación de aislamiento.**

b. Dicho Grupo de trabajo estará conformado por Ministerio de Ambiente, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Cultura, Gobierno Regional de Madre de Dios, Municipalidades Provinciales de Manu, Tahuamanu y Tambopata, Organizaciones indígenas. **Este grupo de trabajo tendrá como plazo cuatro (4) meses**, contabilizados a partir del 15 de enero del 2017, para emitir el informe que aborde la problemática de los derechos de aprovechamiento forestal que se superponen a la propuesta de ampliación para la protección del pueblo indígena Mashco Piro en situación de aislamiento. Asimismo, se podrá invitar a los titulares de derechos forestales y otros.

c. El Grupo de Trabajo elaborará un informe que servirá para sustentar el proyecto de Decreto Supremo para la categorización de la Reserva Indígena de Madre de Dios. (Acta de la 11ª sesión de la Comisión Multisectorial encargada del reconocimiento de pueblos indígenas u originarios en situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial y categorización de reservas indígenas.)

(Subrayado nuestro)

Debido a la falta de concesos en las reuniones sostenidas por el Grupo de Trabajo (en total fueron cinco sesiones entre enero y agosto de 2017), se elaboraron propuestas individuales en los siguientes documentos: Informe N.º 019-2017-SERFORIDGPCFFS/DRP del 26 de junio de 2017, el Informe técnico legal N.º 003-2018-MINAGRI-SERFOR-SG/OGAJ del 15 de mayo de 2018 y el Informe N.º 00082-2017/DACI/DGPINMI/MC del 18 de agosto de 2017 y la Carta s/n de fecha 6 de junio de 2017 de las organizaciones indígenas.

Estas propuestas fueron recogidas en el Informe N.º 002-2019-DP-AMASPPI-PPI de la Defensoría del Pueblo que trata la Categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios y la protección de los derechos de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial del 05 de septiembre de 2019 (Cuadro26).

Cuadro 26: Propuesta de los actores presentadas ante la Comisión Multisectorial durante el 2017-2018

MINAGRO (SERFOR), GOREMAD Y MUNICIPIOS DE TAMBOTA Y TAHUAMANU	MINCUL	ORGANIZACIONES INDÍGENAS
<p>Establecimiento de zona prioritaria para la implementación de acciones enfocadas a la protección de los PIACI</p> <p>Según el cálculo de SERFOR, las 10 concesiones afectadas por la propuesta de ampliación de la RTMDD deberían ser indemnizadas por 119 590 071.86 USD (394 647 237.14 PEN) a cancelar en un año.</p> <p>Ante ello propone revisar el acuerdo de la Comisión Multisectorial de noviembre del 2016, que aprobó el EAC con ampliación del lado este.</p> <p>Asimismo, propone determinar zonas prioritarias para la implementación de acciones enfocadas en la protección los PIA, considerando para las concesiones</p>	<p>Ampliación con una zona de protección especial en el límite este de la reserva</p> <p>El MINCUL propone la categorización y ampliación de la RTMDD bajo una figura de carga, respetando los derechos reales vigentes con anterioridad a la propuesta de ampliación.</p> <p>En cuanto a las concesiones que han caducado se propone no podrán ser otorgadas a nuevos concesionarios.</p> <p>La concesión para la conservación de la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA) también formarían parta de esta zona.</p> <p>Propone que se implementen medidas especiales por los</p>	<p>Las organizaciones indígenas proponen que se cumpla e implemente el acuerdo de la Comisión Multisectorial de 30 de noviembre del 2016, que aprobó la propuesta de categorización de la RTMDD con ampliación, dentro del marco de la medida cautelar otorgada por la CIHD.</p> <p>Por ello, proponen que se excluya a las concesiones forestales que se encuentran dentro del ámbito de la propuesta de ampliación de la reserve Madre de Dios.</p> <p>En cuanto a las concesiones caducas que están dentro del ámbito de la reserva territorial, las organizaciones indígenas proponen que</p>

<p>forestales la implementación de planes de contingencia, capacitación al personal, fortalecer su rol de custodio, asegurar la vacunación del personal, entre otros.</p> <p>El SERFOR señaló que las propuestas de las organizaciones indígenas y del MINCUL afectarían derechos otorgados y contravendrían el principio de legalidad.</p> <p>Del mismo modo, se señala que no se ha revisado las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). MC 262.05</p> <p>Sostiene que la permanencia de las concesiones forestales se encuentra en posición y con recursos para evitar invasiones sobre áreas de la reserva e implementar una estrategia de salud ambiental.</p> <p>Finalmente, sobre la propuesta del MINCUL, señala que esta tiene los mismos efectos que la del SERFOR: Si se deja fuera de la ampliación a las concesiones de la ampliación, estas deberán implementar plan de contingencia, conforme en artículo 48 de la Ley N.º 29763.</p>	<p>concesionarios forestales y de conservación vigentes (salud, sistema de alerta temprana, diagnóstico, medidas frente a contingencias, capacitación, logística para la implementación de planes de contingencia), las que continuaría n realizando sus actividades en correspondencia con su marco jurídico.</p> <p>Señala que se debe considerar la implementación de medidas por parte de las entidades públicas (MINCUL, OSINFOR, SERFOR, GOREMAD, DIRESA, SERNANP).</p> <p>En cuanto a la comunidad nativa de Monte Salvado, esta no fue incluida en la categorización, con la que viene realización un trabajo permanente, a través de un puesto de control y vigilancia, la implementación de un plan de contingencia y la sensibilización a los miembros de la comunidad.</p> <p>Se indica que se ha tomado en cuenta la información sobre la medida cautelar otorgada por la CIDH, MC 265-05, así como la petición ante el mismo organismo de derechos humanos, p-1451-2011.</p>	<p>pasen a formar parte de la reserva indígena.</p> <p>Asimismo, plantean que se disponga la creación de una zona de amortiguamiento y protección en torno a la ampliación de la reserva.</p> <p>Del mismo modo, proponen implementar de manera inmediata un sistema de control, vigilancia y monitoreo urgente para garantizar la vida de los Piaci.</p> <p>Finalmente, solicitan que se emita el decreto supremo que aprueba la creación de la reserva indígena Madre de Dios.</p>
--	--	--

Fuente: Defensoría del Pueblo, Informe N.º 002-2019-DP-AMASPP-PP

Considerando que el Grupo de trabajo creado para atender la problemática tenía 4 meses para dar respuesta ante la Comisión Multisectorial, cabe precisar que han transcurrido más de 5 años desde la aprobación de la ampliación territorial en la 11ª sesión de la Comisión Multisectorial que decidió aprobar la propuesta del Estudio Adicional de

Categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios con ampliación y conformar un grupo de trabajo para tratar la problemática de superposición y se continúe el proceso de proyecto de decreto supremo para la categorización de la Reserva Territorial de Madre de Dios.

Asimismo, la Procuraduría Pública Supranacional comprometió a la Comisión Multisectorial a que las decisiones, que den como resultado la categorización, tengan en cuenta las medidas cautelares otorgadas por la CIDH a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca que habitan la zona del río Las Piedras, de acuerdo con MC-262-05 de 2007.

En el Informe de la Defensoría del Pueblo N.º 002-2019-DP-AMASPPI-PPI sobre la Categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios y la protección de los derechos de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial, se señala lo siguiente:

Por ello, los miembros de la Comisión Multisectorial PIACI deben impulsar medidas para atender la problemática de superposición de la ampliación de la RTMDD con concesiones forestales respetando de manera rigurosa el principio de no contacto e intangibilidad de los territorios en lo que habitan los PIACI, conforme a la obligación de respeto y garantías de los derechos humanos que vincula al Estado peruano. En ese sentido, debe considerarse las observaciones de Procuraduría Pública Supranacional sobre los alcances de la decisión que corresponde adoptar, al involucrar la responsabilidad internacional del Estado, frente a posibles vulneraciones de los derechos humanos del pueblo indígena. (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 15)

5.3. Análisis jurídico

Si bien el análisis jurídico ha sido transversal a nuestra investigación, hay algunos puntos centrales que son importantes de profundizar en esta parte.

Por lo tanto, es útil volver a mencionar el artículo 5 inciso c de la Ley Piaci que establece un criterio parcial y no absoluto de intangibilidad territorial de las reservas indígenas en nuestro país. En ese sentido, el otorgar una parcial seguridad jurídica a las reservas indígenas es peligroso porque atenta los principios internacionales de no contacto e intangibilidad y varios derechos fundamentales vinculados a la salud, la vida, la cultura, etc. reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico. Este artículo de la Ley Piaci dice que “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”.

Desde nuestro punto de vista, es claro que existe una imposibilidad de compatibilizar las actividades extractivas en una reserva indígena porque, como se ha mencionado a lo largo de los capítulos, los Piaci tienen condiciones excepcionales de protección que responden a criterios de vulnerabilidad inmunológica y, sumado a ello, desconocen la estructura y el ordenamiento de la sociedad mayoritaria.

A propósito de esta situación, los entrevistados fueron consultados en torno a si creen conveniente la modificatoria de la Ley Piaci (Cuadro 27). Estas opiniones serán analizadas más adelante.

Cuadro 27: Opiniones en torno a la modificatoria del artículo 5 inciso c de la Ley Piaci para asegurar el respeto irrestricto al derecho a la vida frente a toda actividad económica que es susceptible de generar un impacto negativo en estos pueblos

INSTITUCIONES DEL ESTADO	E1 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS	<i>De manera general, yo diría que una reserva territorial o indígena se debe reconocer como zona intangible absoluta, porque muchas veces cuando se encuentran minerales esa zona se destina para exploración y explotación y pierde su intangibilidad; por eso el artículo debe cambiar a intangibilidad absoluta.</i>
	E2 MINISTERIO DE CULTURA	<i>Sí, es importante que pueda haber un cambio, porque como la misma ley lo determina es como una puerta abierta, una ambigüedad que puede ser interpretada desde cualquiera de las partes y esto no garantiza la intangibilidad que se busca para proteger a los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. De hecho, es una tarea que está pendiente desde la anterior legislatura, se ha tenido avances para que se pueda modificar este artículo; sin embargo, no se ha tenido resultados en la actual legislatura, no se ha tocado prácticamente el tema. Entonces, esto también nos dice que se debe hacer algo más para que se pueda poner en agenda este tema.</i>
	E3 SERNANP/ACCA	<i>Porque dentro del área es inaceptable que se pueda otorgar derechos a empresas petroleras, mineras, porque se viola la intangibilidad, la cual se debe mantener en su totalidad dentro del área PIACI. Como mencioné antes, en las zonas contiguas o de amortiguamiento se podría efectuar una economía o actividades sostenibles, pero no dentro del área, ya que se afectaría en un 90 % a los PIACI.</i>
	E4 DEFENSORÍA DEL PUEBLO	<i>Entonces, ese artículo sí efectivamente debe interpretarse, pero sin afectar los derechos, porque finalmente a veces puede llegar un momento en que se tenga que tomar una decisión como Estado, pero como tenemos esta norma que nos limita, ya no se puede hacer, ya no se puede tocar. Antes, por ejemplo, los territorios de pueblos indígenas eran inalienables; ahora, ya no. En la Constitución se ha modificado eso. Yo creo que se deben modificar las normas; lamentablemente, también los que lo dan, pienso que no tienen mayor conocimiento de la realidad, no hacen un análisis riguroso, no hay una reflexión razonada para ver las ventajas o desventajas que pueda generar crear una ley.</i>

ORGANIZACIONES INDÍGENAS/COMUNIDADES	E5 AIDSESEP	<i>Es importante para que la norma no sea contradictoria, ya que por un lado indica que el área es intangible, pero por otro señala que ante un interés nacional económico se podría ceder el paso al área; se estaría incurriendo en un intento de violación y contradicción al tema del principio de no contacto que indican las Directrices de las Naciones Unidas.</i>
	E6 EQUIPO PIACI FENAMAD	<i>La Ley 28736 en su reglamento, creo del 2007, es una propuesta del movimiento indígena amazónico liderado por AIDSESEP en coordinación con las organizaciones regionales, como Fenamad. Entonces, si no me equivoco, se incorporó ese concepto en el Congreso de la República porque injustamente estaba operando en el área de las reservas territoriales una empresa de gas. Por ello, el movimiento indígena, debido a su característica vulnerable, exigió la modificación de la zona para que sea intangible, al igual que los parques nacionales, los cuales son la única categoría que no permite actividades modificatorias, salvo para fines de investigación. Esto debido a que se realizan algunas actividades formales en áreas de reservas territoriales que el Estado defiende, pero el movimiento indígena no comparte eso. También está el tema de la ampliación de la reserva territorial mediante un decreto supremo, pero hasta la fecha no se publica la norma; es un tema muy discutido y polémico. Nosotros como Fenamad en el tema que se está viviendo respecto al territorio estamos trabajando tanto con comunidades del Alto y Bajo Madre de Dios para protegerlos y lograr la intangibilidad para prever los derechos de los pueblos y, también, pedir al Estado que cumpla con las necesidades o requerimientos para impulsar a las comunidades.</i>
	E8 COMUNIDAD MONTE SALVADO	<i>He escuchado algo acerca de la Ley PIACI, pero no conozco y ese es un gran problema en las comunidades, falta explicar todos estos temas de nuestros derechos.</i>
ESPECIALISTAS	E10 CARLOS QUISPE, DAR	<i>Para nosotros es importante el tema de la intangibilidad territorial estricta. Este surge de los antecedentes que he comentado, por ejemplo, los contactos, el desarrollo de actividades extractivas por encima de los derechos de los PIACI o los informes del Ministerio de Salud que dan cuenta de las enfermedades que existen. En ese contexto, el caso del mercurio en los nahuas es muy representativo, por lo tanto, esto surge como una necesidad de garantizar de la manera más efectiva posible los derechos de estos pueblos. Esa es una razón fuerte por la que nosotros hemos apoyado a ese tema.</i>

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en las opiniones esgrimidas por los entrevistados, en su totalidad consideran que es conveniente una modificatoria de la Ley Piaci porque los antecedentes registrados en contactos con colonos y madereros han traído consecuencias fatídicas para los Piaci. Un ejemplo es lo ocurrido a los Nahuas y que ha quedado plasmado en el informe del Ministerio de Salud de 2014 titulado *Análisis de situación de salud del Pueblo Nanti del Alto de Camisea: Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti Camisea, Cusco*. Asimismo, estas afectaciones han sido advertidas en múltiples ocasiones por la Defensoría del Pueblo y las organizaciones indígenas como Aideseep y Fenamad. Este caso también es abordado por el abogado Carlos Quispe, especialista legal de DAR, entrevistado en la presente investigación:

Posteriormente, el 2006 o 2007 se aprueba la ley PIACI y en ese contexto empiezan las actividades de exploración, las cuales provocaron contagios de enfermedades, afectación a la cadena alimenticia de los pueblos, migración hacia zonas donde hay otro pueblo con quien entran en conflicto; de una u otra manera se genera una afectación. Entonces, es una situación realmente crítica y digo todo esto como un caso representativo porque es nuevamente un reflejo de cómo es que estos pueblos o la condición en la que se encuentran, pues es un asunto que pasa a un segundo plano y es reemplazado o desplazado por otro en el que se prioriza la economía o un determinado modelo económico de desarrollo. Todo el contexto que he mencionado justifica que las propias organizaciones hayan advertido o propuesto la modificación de la Ley PIACI, específicamente el artículo 5C que recoge la intangibilidad, pero de manera relativa. Entonces, las organizaciones lo que han advertido es que, si la reserva Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros la convertimos en reserva indígena, además de Camisea, van a venir otras concesiones porque de hecho hay muchos intereses alrededor de esa reserva. Por lo tanto, bajo ese contexto es que se impulsó este proyecto de Ley 4044 del 2018 que promueve un modelo de intangibilidad estricta. (Entrevista E10, Carlos Quispe, DAR)

Además, los entrevistados reconocen que, efectivamente, este artículo representa un peligro y una “puerta abierta” al establecimiento de actividades económicas dentro del área. También, desde la Dirección Desconcentrada de Cultura de Madre de Dios se menciona que en la actual legislatura del Congreso de la República no se ha tocado el tema de la modificatoria, eso quiere decir que el tema no está en agenda.

Asimismo, la antropóloga Beatriz Huertas, entrevistada en nuestra investigación, también menciona que es imprescindible asegurar el respeto de la intangibilidad territorial de manera absoluta y no parcial porque los territorios son fuentes centrales en la subsistencia de estos pueblos:

La intangibilidad territorial es muy importante porque se trata de pueblos que a través de su aislamiento y de rechazo a la presencia externa están diciendo que no quieren la presencia de agentes externos en sus territorios, debido a que tienen toda una historia de contactos que han tenido consecuencias muy negativas para sus vidas. Esto es un principio a nivel de consentimiento, toda esta normatividad en torno al consentimiento se debe tomar en cuenta para la decisión de los pueblos indígenas respecto a los programas, planes, proyectos, acciones que se vayan a ejecutar en sus territorios. También está el hecho de que los territorios de los pueblos en aislamiento son sus fuentes de subsistencia, además de la importancia que tienen estos, pues son los espacios que les proporcionan los diferentes productos que necesitan para vivir, alimentarse, curarse, construir sus viviendas, vestirse, fabricar su vestimenta; entonces, cualquier impacto sobre estos bosques y ríos que habitan va a afectar directamente sobre sus vidas. Entonces, esas son las razones por las que es necesario lograr un cambio en la legislación, un

cambio de la intangibilidad relativa a la intangibilidad absoluta de las reservas. (Entrevista E9, Beatriz Huertas)

Como bien lo expresa la antropóloga Huertas, el aislamiento y el rechazo al contacto es una forma en que los Piaci concretizan el derecho a su autodeterminación y su opción a no vivir en contacto. Ambos principios han sido recogidos en el derecho internacional e incorporados en la normativa nacional.

En el Capítulo 2 hicimos un recorrido por las herramientas internacionales que dan sustento a defender estos derechos: autodeterminación y no contacto. Decíamos entonces que, considerando la estrecha importancia que tiene el territorio para la dinámica vital de los pueblos, el Estado debe proveer medidas legales para su protección de acuerdo a lo que establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los pactos internacionales: Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); los que han sido interpretados a favor de los pueblos indígenas en tanto libre determinación de los pueblos y que han sido útiles en la historia de los movimientos indígenas en su lucha para la conquista de su autodeterminación.

Por otro lado, el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos representan una base importante que exige un grado de presión a los estados en la implementación de políticas públicas y planes de atención a favor de los pueblos indígenas. En la actualidad, las herramientas internacionales de protección de derechos humanos están siendo utilizadas por las organizaciones indígenas para impulsar sus peticiones y demandas antes los estados para con ello poner en agenda estatal la problemática e impulsar que se acorten las brechas de acceso a los principales servicios y el reconocimiento pleno de los derechos vinculados al territorio.

En consecuencia, la normativa nacional debe, necesariamente, estar en sintonía con los compromisos asumidos de manera internacional y a nivel regional como Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el respeto de los criterios que utiliza la Comisión IDH y la Corte IDH en torno a las problemáticas y las demandas atendidas en sus instancias.

La Comisión IDH, en el 2013, publicó el *Informe Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. En este se presentan algunas consideraciones al

respecto de la problemática de superposición de derechos. La Comisión IDH considera que en territorio Piaci debe:

Abstenerse de otorgar licencias o autorizaciones para realizar actividades relacionadas a la extracción de recursos naturales, como la minería, actividades hidrocarburíferas, de deforestación, ganaderas y agroindustriales, entre otras, en áreas con presencia o tránsito de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, incluidas zonas de amortiguamiento.

En caso de que existan licencias o autorizaciones vigentes para realizar actividades comerciales relacionadas a la extracción de recursos naturales en áreas con presencia o tránsito de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, revisar los términos de éstas para determinar qué modificaciones son necesarias para garantizar el pleno respeto a los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial afectados, y realizar dichas modificaciones a la brevedad. (Comisión IDH, 2013, p. 81)

La posición de la Comisión IDH es clara en tanto el otorgamiento de autorizaciones y licencias para realizar actividades extractivas en territorio Piaci o de tránsito. En consecuencia, la Comisión IDH insta a los estados en abstenerse a otorgar dichas licencias, y en caso existan, deben ejecutar modificaciones necesarias para garantizar que los derechos de los Piaci sean respetados a la luz del principio de autodeterminación y de no contacto.

Por otro lado, en el caso peruano, si bien la constitución no menciona el reconocimiento expreso de la existencia de los Piaci en el Perú, existe normativa que sí regula su protección. En esta parte es clave remitirnos la Ley Piaci, así como a la Ley 29763, *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*, y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 21-2015-MINAGRI. La Quinta Disposición Final y Complementaria de la Ley N.º 29763 estipula que no pueden existir concesiones forestales en territorios de Piaci:

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.

De la misma manera, el artículo 60º del Decreto Supremo N.º 21-2015-MINAGRI establece que:

No se otorgan títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre, en ningún caso, en reservas territoriales o en áreas en trámite para el establecimiento de reservas indígenas para los pueblos

indígenas en situación de aislamiento o en contacto inicial. Los alcances de la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley rigen hasta que se formalicen dichas propuestas.

Ahora bien, el sector forestal es claro en tanto a la otorgación de títulos habilitantes y derechos en las reservas indígenas, pues este prohíbe que se establezcan incluso en aquellas que están en proceso de creación. Sin embargo, la realidad es totalmente distinta y se ha continuado disponiendo títulos habilitantes sobre territorios solicitados a ser declarados reserva indígena. Un ejemplo de esta situación ocurrió en Loreto en la recientemente creada Reserva Indígena Yavarí Tapiche, creada en el 2021, y que actualmente atraviesa una problemática de superposición territorial, con 10 concesiones forestales superpuestas y que fueron concesionadas entre 2004 y 2017.

(...) en la práctica es una cuestión muy distinta, de hecho hay un litigio que lleva Orpio, que es la organización indígena de Loreto, en contra del Gobierno regional por aproximadamente 120 concesiones forestales que ha otorgado superpuestas a la Reserva Indígena Yavarí Tapiche y son concesiones que deberían anularse, debido a esta disposición. No obstante, no ha ocurrido aún y es un proceso que está liquidándose. (Entrevista E10, Carlos Quispe, DAR)

A propósito de la superposición de concesiones forestales en el territorio Piaci, en el Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, sentencia del 28 de noviembre de 2007, Surinam otorgó concesiones a terceros para la ejecución de actividades de minería y forestales en el río Surinam Superior que es parte del territorio del pueblo Saramaka sin hacer previamente los procesos de consulta respectiva y se dañaron las fuentes hídricas principales y los bosques que eran fuentes de alimentación principal de estos pueblos.

Sumada a esa realidad de vulneración de los derechos, el pueblo Saramaka no había sido reconocido territorialmente y Surinam no había declarado el derecho de propiedad colectiva de sus tierras.

En observancia a esa realidad, la Corte IDH reconoce y sustenta su posición en el artículo 1.1 de la convención sobre que los pueblos tribales e indígenas necesitan que los estados otorguen medidas especiales para el acceso oportuno y pleno de sus derechos, principalmente del derecho a la propiedad que garantiza la supervivencia cultural y física:

En este caso en particular, las restricciones en cuestión corresponden a la emisión de las concesiones madereras y mineras para la exploración y extracción de ciertos recursos naturales que se encuentran dentro del territorio Saramaka. Por ello, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención, a fin de garantizar que las restricciones impuestas a los Saramakas respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal, el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de

desarrollo, inversión, exploración o extracción (...) que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental. Mediante estas salvaguardas se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo Saramaka tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal. (párr. 129)

En este caso es central para los procesos de consulta previa a los pueblos y garantizar la titularidad de estos previene problemática de superposición de concesiones y futuras afectaciones a los derechos humanos. En el caso peruano, las dilaciones a los procesos de creación de reservas territoriales han imposibilitado que se generen espacios territoriales seguros para el tránsito de los Piaci.

Si bien los Piaci no pueden participar de procesos de consulta previa, existen mecanismos legales en nuestro sistema jurídico para hacer posible que las comunidades indígenas aledañas a los espacios de reserva y las organizaciones indígenas intervengan en estos procesos de consulta antes que el Estado otorgue títulos habilitantes o desee hacer planes de infraestructura con la justificación del “interés nacional”. Finalmente, en este caso, la Corte IDH decidió que:

El Estado debe asegurar que se realicen estudios de impacto ambiental y social mediante entidades técnicamente capacitadas e independientes y, previo al otorgamiento de concesiones relacionadas con proyectos de desarrollo o inversión dentro del territorio tradicional Saramaka, e implementar medidas y mecanismos adecuados a fin de minimizar el perjuicio que puedan tener dichos proyectos en la capacidad de supervivencia social, económica y cultural del pueblo Saramaka. (p. 67)

Además, con relación a la problemática de las concesiones, la Corte IDH pronunció que:

(...) respecto de las concesiones ya otorgadas dentro del territorio tradicional Saramaka, el Estado debe revisarlas, a la luz de la presente Sentencia y la jurisprudencia de este Tribunal, con el fin de evaluar si es necesaria una modificación a los derechos de los concesionarios para preservar la supervivencia del pueblo Saramaka. El Estado deberá comenzar el proceso de delimitación, demarcación y titulación del territorio tradicional Saramaka dentro del período de tres meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, y deberá completar dicho proceso dentro de los tres años luego de dicha fecha. (p. 60)

Como podemos apreciar en el pronunciamiento de la Corte IDH, se insta al Estado de Surinam a revisar y modificar las concesiones forestales y mineras, con la finalidad de preservar la vida y cautelar los derechos conexos al reconocimiento de la

propiedad comunal de este pueblo. Por tanto, este precedente es importante a la luz de la problemática de nuestra investigación, puesto que nuestra hipótesis principal es que el Estado peruano pueda extinguir o redimensionar las concesiones mineras, considerando las particularidades y el porcentaje de superposición, con el objetivo de ampliar el territorio de la reserva y efectuar lo dispuesto en el acuerdo de la 11ª sesión de la Comisión Multisectorial.

Desde mi punto de vista, el asegurar que dentro de las reservas creadas y las propuestas de creación a favor de los Piaci no existan actividades extractivas está estrechamente ligado a una modificación profunda de la forma en que el Estado ha entendido la construcción de políticas públicas para pueblos indígenas. Estimamos que, para el adecuado funcionamiento de las políticas, estas deben contener criterios de pertinencia cultural relacionados con el “buen vivir” e incorporan las voces de los beneficiarios, integrarlos a los equipos técnicos y que sus voces realmente sean vinculantes.

Ahora bien, esta perspectiva ayudaría a entender la cosmovisión y la conexión profunda que los pueblos indígenas tienen con el territorio y respetar el territorio, así como lo que este representa para los pueblos. Este concepto de “buen vivir” o “vivir bien” ha sido propuesto, en los últimos años, por los propios pueblos indígenas, apropiado por las organizaciones indígenas e incorporado, en algunos casos, transversalmente en los sistemas jurídicos de la región, como es el caso de Bolivia y Ecuador.

Para efectos del análisis creemos útil la siguiente definición de “buen vivir” presente en el *Libro Metodológico del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador: Buen vivir en el Ecuador*:

La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). (León, 2015, p. 7)

Los entrevistados en la presente investigación fueron consultados en torno a si conocían este concepto y qué implicancias tendría en el fortalecimiento de una política pública que dé mayor seguridad jurídica a los territorios indígenas y al respeto de todos

los derechos de los Piaci vinculados al principio de autodeterminación y no contacto. En el Cuadro 28 se muestran algunas opiniones al respecto.

Cuadro 28: Opiniones en torno al concepto de “buen vivir” como fundamento para la consolidación de mejorar en el tratamiento de la política pública Piaci

INSTITUCIONES DEL ESTADO	E1 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS	<i>Para mí el buen vivir es conservar la economía de subsistencia de los PIACI, como la caza, la pesca, la recolección y la agricultura migratoria. Muchos creen que los PIACI son nómades porque en los avistamientos se han dado en zonas donde no hay chozas y donde se les ha visto recolectar frutos silvestres, pero, comparado con mi pueblo, ellos deben tener sus chozas en las partes más altas y solo bajan a las laderas del río a recolectar frutos.</i>
	E2 MINISTERIO DE CULTURA	<i>Yo soy del pueblo Quechua y dentro de nuestra filosofía el Buen Vivir ocupa un espacio central, al igual también que en los pueblos amazónicos. Uno de esos principios es que el bosque o la naturaleza es un todo interconectado en el que las dependencias y las interdependencias no están separadas, el hombre, la naturaleza, los animales, todos están interconectados. En ese sentido, creo que en el trabajo que se hace desde el Ministerio de Cultura se resalta eso; por ejemplo, los pueblos indígenas que viven en ámbitos con presencia de PIACI son aliados importantes porque ellos dentro de la filosofía del buen vivir no generan mayores impactos ambientales a los territorios o no practican actividades invasivas como la minería ilegal y otros. Entonces, creo que desde el Estado se debe reforzar estas prácticas del Buen Vivir, se debe crear incentivos para que la población pueda mejorar estas prácticas, ampliarlas a otros sectores y, al final, los resultados de esta lo podemos sentir todos, porque el tema del cambio climático, las emisiones de gases de efecto invernadero, etc. en gran medida se reducen gracias a que los pueblos indígenas están actuando de una forma mucho más inteligente y razonable frente a esta situación.</i>
	E3 SERNANP/ACCA	<i>Los PIACI se encuentran en su estado natural, no se puede determinar, conceptualizar o decir qué actividades realizan. Entonces, debe haber una zona contigua de donde se desplazan los PIACI en la cual se impulsen actividades económicas muchas más sostenibles alrededor de las comunidades que colindan.</i>
	E4 DEFENSORÍA DEL PUEBLO	<i>En realidad, es una situación muy compleja, porque quienes vivimos en ciudades tenemos una visión distinta a la que ellos tienen; entonces, creo que por eso hasta ahora no se logra la consolidación. Sin embargo, tratamos o en la mayoría de los casos se subrogan a esa posición y dicen “no, así tiene que ser, de esta manera” cuando en una comunidad, por ejemplo, a veces nosotros desde nuestra perspectiva decimos “tienes territorio, tiene que ser titulado, así garantizamos la propiedad”. No obstante, a mí me sorprendió cuando visitamos una comunidad PIACI y nos dijeron: “no, no queremos titulación, porque al titularme me van a limitar mi zona de trabajo, mi zona de caza, de pesca, de recolección. No quiero titulación”; y me pareció una postura muy razonable desde su perspectiva, pero desde nuestra perspectiva no lo consideramos así. Para nosotros el título garantiza la propiedad y la integridad, que nadie pueda entrar ni afectar, pero bajo su perspectiva sí. Ahora, prácticamente toda esa zona la consideran de libre acceso sin límites. Entonces, a veces pasan esas situaciones. Vemos que así tiene que ser, que esta es la mejor forma, pero ellos tienen otra forma de pensar. Incluso los mismos dirigentes se sorprendieron, porque ellos llevaron a todo un equipo para exponerles los beneficios de la titulación, pero al final cuando nos dieron esa respuesta, todos quedamos asombrados; es decir, ¿qué tan equivocados podemos estar nosotros y también sus dirigentes? En ese sentido, a veces se trata de ir modificando las conductas o los comportamientos de los indígenas</i>

		<i>PIACI bajo nuestra lógica. Esa experiencia me pareció totalmente ilustrativa de cómo a veces se aborda la situación de los pueblos indígenas.</i>
ORGANIZACIONES INDÍGENAS	E5 AIDSESEP	<i>Mi trabajo como miembro de Fenamad y AIDSESEP encaja con el tema del Buen Vivir en relación con los PIACI en que para nosotros es sumamente importante que nuestros hermanos vivan en buenas condiciones como nosotros, ya que son altamente vulnerables ante cualquier contacto. Se ha demostrado que esto podría exterminarlos, por eso, dentro del ordenamiento del Buen Vivir, el Gobierno debe otorgar espacios territoriales para que estos hermanos puedan seguir viviendo como cualquier persona del planeta. Entonces, yo creo que todo eso encaja con el Buen Vivir, porque si no, estaríamos poniendo en peligro la vida de estos pueblos.</i>
	E7 EQUIPO PIACI DIRIGENTE INDÍGENA	<i>Nosotros tenemos una propia visión de la vida plena, es decir, un concepto de mantener vivos los bosques, la cultura y la seguridad alimentaria, entonces, construimos nuestra gobernanza bajo esos tres conceptos. Esto es importante en el plan de vida. En ese sentido, hay una alianza de gestión entre los pueblos indígenas y el Estado donde se gestiona un territorio para proteger o cumplir los objetivos de conservación, impulsar una serie de enfoques para mejorar la calidad de vida y así fortalecer su gobernanza para que ellos en la gestión de territorio puedan tomar decisiones y recojan opiniones que sean parte de la gestión integral holística de un área protegida.</i>
	E8 COMUNIDAD MONTE SALVADO	<i>A mi parecer, el buen vivir es la armonía de la comunidad; a veces nosotros como pueblo indígena no entendemos mucho el buen vivir. Sin embargo, para mí es unir, trabajar en conjunto con las organizaciones, por ejemplo, Fenamad es nuestra organización líder, le siguen Cáritas, Sociedad Zoológica de Frankfurt, Sernanp, Viceministerio de Interculturalidad, un poco el Gobierno regional.</i>
ESPECIALISTAS	E10 CARLOS QUISPE, DAR	<i>Creo que es un esfuerzo por realizar desde el Estado. Nosotros tenemos un Estado nación que ha sido creado para un determinado tipo de ciudadanía; entonces, debemos refundarlo, repensarlo tomando en cuenta la pluralidad de identidades basadas en la indigeneidad. En ese sentido, estaría de acuerdo con ese tipo de iniciativas; considero que dogmáticamente podríamos crear, incluso reconocer constitucionalmente el Suma Kawsay, pero mientras la forma en la que está organizado el poder, la forma en la que se eligen a las autoridades no cambien, creo que eso va a quedar muy lejos o muy distante de las expectativas que podamos tener.</i>

Los entrevistados reconocen que este concepto está vinculado con asegurar la sostenibilidad de la economía de subsistencia y es claro que eso solo es posible cuando se generan las condiciones para proteger el territorio de los pueblos indígenas frente a la intromisión de terceros en el territorio y con el reconocimiento jurídico de la interdependencia del territorio y la subsistencia de los seres humanos y vivos que habitan en este.

Por otra parte, es importante cómo este concepto guarda relación con el de sostenibilidad que compromete nuestra forma de utilizar las materias primas y los recursos, considerando que hay generaciones venideras que tienen derecho a acceder a estos recursos con la misma oportunidad. Durante muchos años, la presencia de los pueblos indígenas en zonas amazónicas y su presencia en las cuencas altas de los ríos los convierte en guardianes de la naturaleza y aliados en actividades de conservación con el

propósito de mantener los bosques vivos desde su propia perspectiva y visión holística de la vida.

Finalmente, creemos que incorporar el concepto de “buen vivir” en la planificación de políticas públicas en beneficio de los Piaci coadyuvaría al sentido profundo de la protección integral que el Estado debe garantizar para el respeto de sus derechos fundamentales, considerando que son sujeto de derecho que tienen condiciones de vulnerabilidad especiales. También es urgente que el Estado implemente medidas para lograr un adecuado entendimiento de la dimensión holística en sus modos de vida y sus propios proyectos de desarrollo de los pueblos. Probablemente, en este momento, aún estemos lejos de una reforma constitucional, pero sería clave la incorporación de este concepto en nuestro sistema jurídico de manera expresa. Sin embargo, lo que sí representa un hecho y peligro inminente para la vida de los Piaci es la presencia de agentes externos y colonos sobre los territorios Piaci.

A propósito de la idea anterior, cabe resaltar que la Constitución de la República de Ecuador de 2008, en el artículo 57° numeral 21, regula expresamente la intangibilidad de los territorios Piaci. Estos avances normativos sirven como ejemplo para incentivar un cambio constitucional en nuestro país:

(...) Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.

El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres. (Constitución de la República de Ecuador)

El respeto de la intangibilidad territorial de los pueblos vinculada a la voluntad de los Piaci a no ser contactados es central para su protección y que el Estado garantice que así sea es una tarea tediosa que, en el caso peruano, está encomendada al Ministerio de Cultura. Sin embargo, por cuestiones presupuestales y el escueto peso político de esta cartera, no se ha ejecutado un adecuado seguimiento a los planes de vigilancia territorial; probablemente porque los puestos de control en las reservas indígenas son poco considerados debido a que hay una gran extensión de hectáreas en la que se debe evitar el acceso de terceros.

Estos encuentros deben ser evitados porque la historia de estos pueblos y los registros existentes dan como resultado lo peligroso que pueden llegar a ser para los propios guardaparques, madereros, los pueblos indígenas contiguos a la reserva que en el caso de la RTMDD es la comunidad indígena de Monte Salvado y los Piaci de la RTMDD, quienes están en una condición de vulnerabilidad.

En el Informe N.º 004-2016-DPI/AMASPPI-PPI sobre “la protección de los derechos del pueblo indígena Mashco Piro en situación de aislamiento y de las comunidades nativa del Río Alto Madre de Dios”. En este informe se presenta el caso de Keme, guardaparque del Parque Nacional del Manu y un líder de una comunidad indígena fallecido a causa de un flechazo:

Pese a estos intentos de protección, el 14 de octubre de 2011, Jesús Keme, guardaparque del Parque Nacional del Manu, fue flechado por un indígena Mashco Piro, mientras realizaba labores de patrullaje en la zona de Pusanga. Al mes siguiente el señor Nicolás Flores, líder de la comunidad nativa de Diamante, falleció a causa del disparo de una flecha por un indígena Mashco Piro mientras realizaba labores de cosecha en su chacra. Este hecho habría provocado la incursión al interior del monte por parte de los familiares del fallecido a fin de buscar a los posibles autores del hecho. A partir de este suceso la atención de actores públicos y privados se acentúan en la zona, incrementándose el riesgo de contactos no deseados. (p. 7)

Ahora bien, considerando este escenario y la problemática de superposición de concesiones forestales en la zona, es útil preguntarnos ¿qué sentencia del Tribunal Constitucional peruano nos da luces sobre posibles salidas a esta condición que pone en peligro la vida y subsistencia de los Piaci? El caso Cordillera del EXP. N.º 03343-2007-PA/TC nos puede dar criterios constitucionales para solucionar la problemática de nuestra investigación.

Este caso solicita que se suspendan las actividades de exploración y la futura explotación de hidrocarburos en el ACR Cordillera Escalera en medio del Lote 103 porque se consideró que representa una amenaza a los derechos a disfrutar de un ambiente equilibrado, a la salud, al libre desarrollo, al bienestar y a la vida. Este lote fue dispuesto un año antes a la creación de la ANP y la empresa argumentó que se debe tener un criterio cronológico y se respete los derechos adquiridos previos a la creación de esta Área de Conservación Regional (ACR). El Tribunal Constitucional estimó que:

No es, entonces, un criterio temporal o cronológico el que brinda una respuesta satisfactoria en el presente caso, sino que debe preferirse un criterio más amplio y comprensivo de los elementos que significan la creación de una ANP. De lo contrario, la normativa consentiría incoherencias

que importarían un gran costo para la legitimidad de la jurisdicción. (EXP. N.º 03343-2007-PA/TC, f. j. 49).

Entonces, el tribunal consideró que no depende de este criterio cronológico o temporal, sino que en esta problemática se evaluará si las actividades extractivas son compatibles con el ACT Cordillera Escalera. Ahora bien, este criterio podría ser utilizado para preguntarnos si las actividades forestales y mineras son compatibles en las reservas indígenas. Desde nuestro punto de vista, no, debido a los niveles de vulnerabilidad inmunológica, la historia de conflictos y las muertes ocasionadas por las intromisiones en el territorio Piaci, etc.

A propósito de la problemática de conflictividad que afecta gravemente a los Piaci y los pone en una condición de vulnerabilidad, se consultó a Fenamad sobre la existencia de alguna data concreta donde exista documentación sobre muertes de Piaci y de hechos violentos suscitados en este territorio Piaci, al respecto se nos mencionó que no se cuenta con dicha información y que no se puede comprobar dichas muertes debido a que han ocurrido en zonas inhóspitas y de difícil acceso; asimismo, que los hechos de violencia suscitados en esa zona, en algunas ocasiones, son transmitidos de manera oral por los propios madereros y no se puede verificar la veracidad de los mismos.

Además, se le consultó sobre este punto a Beatriz Huertas y ella refirió que:

Cuando viví en la zona suscitaron enfrentamientos entre aislados y madereros, en esa época (del 2000 al 2006) los maderos habían invadido la zona. La información que nosotros recibíamos, cuando yo trabajaba en Fenamad, era de las viudas de los maderos que habían muerto en estos enfrentamientos y ellas nos referían que habían recibido información de aislados que habían muerto, pero era sumamente difícil tener certeza de lo que había sucedido entre los aislados puesto que estos hechos ocurrían en los bosques, en el territorio de los aislados y era muy difícil recoger evidencia de muertes de aislados pero sí recibíamos información de que se producían muertes de aislados en esos enfrentamientos. (Entrevista E9, Beatriz Huertas)

Si bien, existe evidencia de muertes de maderos causados por flechas de aislados no se cuenta con evidencias sobre la muerte de Piaci o una data del número de enfrentamientos en el área de reserva o de las zonas contiguas a la reserva, debido a lo complejo de geografía y por la imposibilidad de recogerlas dentro del área debido a la naturaleza intangible de la misma. Sin embargo, existen testimonios de pobladores de zonas contiguas a la reserva, las viudas y los deudos de maderos que estuvieron en espacios cercanos a los enfrentamientos con aislados o que tuvieron que huir de sus

comunidades para salvaguardar sus vidas debido a la aproximación de Piaci a sus comunidades.

5.4. Soluciones que proponen los actores de la sociedad civil y el Estado entrevistados para garantizar los derechos de los Piaci

En este apartado analizaremos las propuestas entregadas por el Grupo de Trabajo a la Comisión Multisectorial (Ver Cuadro 26). A la propuesta del Minagri, Serfor, Goremad

y los municipios provinciales de Tambopata y Tahuamanu la denominaremos Propuesta 1; a la del Ministerio de Cultura, Propuesta 2, y a la de las organizaciones indígenas, Propuesta 3.

La Propuesta 1 se orienta a buscar salidas indemnizatorias a favor de las empresas forestales, SERFOR realizó una estimación de indemnización por 119 590 071.86 USD (394 647 237.14 PEN) a favor de las 10 concesiones afectadas por la propuesta de ampliación. Asimismo, esta propuesta requiere que se revise el acuerdo de la Comisión Multisectorial de noviembre de 2016, en la que se aprobó el EAC con ampliación por la zona este de la reserva.

Sin embargo, esta propuesta señala que, en caso de exclusión y compensación, se vulneraría el principio de legalidad afectando los derechos otorgados previamente a la creación de la reserva. El Minagri, el Goremad y los municipios provinciales de Tambopata y Tahuamanu centraron su postura en optar por la permanencia de las concesiones siempre y cuando se determinen zonas prioritarias, creando planes de contingencia ante avistamientos y se opte con una convivencia entre actividades extractivas y el hábitat de los Piaci.

Por otro lado, la Propuesta 1 estima que las concesiones forestales son contratos ley y su incumplimiento vulnera principios constitucionales y la seguridad jurídica contractual. Sobre este punto, según la normativa vigente, se puede afirmar que las concesiones forestales no son contratos ley y son susceptibles a ser resueltos de pleno derecho por el Estado si se justifica orden o interés público, en concordancia con el artículo 56° de la Ley N.° 29763, *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*, y Resolución Jefatural N.° 162-2002-1 INRENA (modificada por la Resolución Jefatural W 130-2003-INRENA).

Sumado a ello, existe la Resolución Jefatural W 082-2003-INRENN6 que aprueba la “Directiva para la exclusión y compensación de áreas de concesiones forestales con fines maderables”. Esta resolución en tanto al mecanismo de Exclusión y Compensación estipula lo siguiente:

5.1. Exclusión

Procede la exclusión del área cuando se acredite con la documentación pertinente, la existencia de áreas naturales protegidas, de comunidades nativas y campesinas, reservas del estado, áreas de propiedad privada y superficies con otras formas de uso otorgadas o reconocidas por la autoridad competente, dentro de las áreas adjudicadas mediante contrato de concesión forestal con fines maderables.

5.2. Compensación

5.2.1. Procederá la compensación al concesionario cuando concurren las siguientes condiciones:

- a. Se haya realizado la exclusión correspondiente, a que se hace mención el numeral anterior.
- b. Cuando el área total excluida sea mayor a 500 hectáreas, salvo lo dispuesto en el numeral 5.2.4.
- c. El área con la que se realizaría la compensación reúna las siguientes características:
 1. Esté ubicada dentro del Bosque de Producción Permanente de la región donde se otorgó la concesión.
 2. Sea colindante al área adjudicada en concesión.
 3. La superficie y tipo de bosque sean, preferentemente similares a las áreas excluidas.

(Subrayado nuestro)

Por lo expuesto, consideramos que no es viable la Propuesta 1 porque las concesiones forestales no son contratos ley y pueden sufrir modificaciones o incluso resolverse. Además, no se tomó en cuenta la revisión de la medida cautelar dada a favor de los Mashco Piro y los estándares internacionales de derechos humanos que configuran estos espacios como intangibles y que comprometen al Estado a crear salvaguardas y planes estratégicos para el cumplimiento del principio de no contacto, imposibilitando la realización de actividades económicas en estos espacios.

Además, porque la seguridad jurídica no se puede imponer sobre los derechos fundamentales, más aún cuando estos derechos se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Sobre el punto anterior, el Tribunal Constitucional en la STC N.º 00014-2007-AI/TC pronuncia que:

(...) debe tenerse en cuenta que el paso del tiempo no convalida un agravio constitucional permanente. Valores constitucionales como la seguridad jurídica pueden prestar singular fuerza a institutos jurídicos como la prescripción o la caducidad cuando de la afectación de derechos constituidos por la ley se trata. No obstante, en los supuestos de afectación continuada de derechos fundamentales, la fuerza normativa de la Constitución obliga a dispensar al asunto un

tratamiento cualitativamente distinto. La razón de ello estriba en que, a diferencia de lo que ocurre con los derechos legales, los derechos fundamentales no tienen soporte en la voluntad de un poder constituido, sino en el reconocimiento que de su superioridad axiológica realiza el Poder Constituyente al incorporarlos en la Norma Fundamental. En tal sentido, la pervivencia de su afectación exige, cuando menos prima facie, que su contenido normativo se imponga frente al valor de la seguridad jurídica basada en una norma infraconstitucional, impidiendo que el paso del tiempo evite la declaración jurisdiccional de nulidad del acto lesivo permanente. (p. 19).

En la Propuesta 2 el Ministerio de Cultura propone una categorización de la RTMDD y que se apruebe la ampliación de esta con la condición de establecer una figura de carga; es decir, que se respeten los títulos habilitante previos a la propuesta de ampliación y que aquellos que han caducado no puedan ser otorgadas a otros o nuevos concesionarios. Asimismo, la propuesta incide en un trabajo articulado entre las instituciones intervinientes en las políticas de protección de Piaci; así como el urgente establecimiento de planes y medidas especiales de las que se encargarían los concesionarios forestales y de conservación vigente para dar alertas tempranas ante avistamiento, diagnósticos y planes de contingencia, etc.

Sobre la propuesta del Ministerio de Cultura, la Defensoría del Pueblo menciona que:

(...) el principio de no contacto y su incompatibilidad con actividades forestales- ha influenciado a la actual normatividad forestal de manera transversal. Entre otras medidas, el Estado ha determinado que cuando existe una situación de hecho, que afecte el ejercicio de los derechos del titular del título habilitante forestal, luego de realizar la evaluación correspondiente y a solicitud del titular, puede calificarla como fuerza mayor y declarar la suspensión de sus obligaciones, pudiendo el titular solicitar la exclusión y compensación del área”, tal como lo había considerado la legislación forestal previa. Además, adoptando un estándar más alto que el previsto en la Ley N° 28736, el Estado ha limitado, de manera indefinida, el otorgamiento de títulos habilitantes forestales en áreas que se encuentran en trámite para el establecimiento de reservas territoriales para pueblos en aislamiento voluntario, en concordancia con los tratados internacionales en vigor, garantizando el respeto irrestricto del principio de no contacto frente a este tipo de actividades. (Defensoría del Pueblo, Informe N.º 002-2019-DP-AMASPPI-PPI, p. 11)

Ahora bien, al igual que en la Propuesta 1, es útil remitirnos a los principios internacionales para cuestionar la coexistencia de actividades extractivas en territorio Piaci o en zonas donde existe un grado de tránsito especial por la zona este de la RTMDD. Si bien la Ley Piaci actualmente permite a razón del “interés estatal” o “necesidad pública” compatibilizar actividades extractivas o de otra índole económica en las reservas, claramente es un desacierto de la norma y presenta graves incongruencias que

nos conducen a realizar un ejercicio de ponderación de derechos y preguntarnos: ¿los títulos habilitantes obtenidos mediante contratos de concesión forestal son más importantes que el derecho a la integridad y la vida de los Piaci?

Ruiz y Quispe (2017) tienen una respuesta al respecto de esta ponderación de derechos, opinión que es compartida categóricamente:

Cuando hay conflicto y tensión entre derechos la primera opción es su armonización y compatibilización cuando sea posible. Si no lo es, deberán protegerse aquellos derechos que tienen mayor conexión con la vida y la salud. En el caso de concesiones forestales sobre territorios de PIAVCI, es evidente que no hay manera de compatibilizar ambos, en aplicación de los principios internacionales de intangibilidad de los territorios de los PIACI. (p. 3)

Asimismo, creemos que esta pregunta debe ser leída y respondida a la luz de todas las herramientas internacionales existentes, especialmente el principio de intangibilidad territorial y no contacto, que han sido analizadas en el Capítulo II. Además, evaluar críticamente los hechos fácticos de violencia perpetrados en detrimento de los Piaci y que corroboran una historia de exclusión, maltrato y violaciones continuas a los derechos fundamentales.

Cabe recalcar que no son hechos aislados porque han continuado los encuentros violentos y, por ejemplo, a mediados del presente año se encontró a un trabajador de Maderera Canales fallecido como consecuencia de ser flechado por un sujeto Piaci. Entonces, urge aplicar lo decidido por la Comisión Multisectorial en su 11° sesión para evitar que estos casos se sigan repitiendo y se pueda dar solución a los títulos habilitantes superpuestos y que fueron dados previamente a la solicitud de ampliación territorial.

La Propuesta 3 es la entregada por las organizaciones indígenas que tienen como propuesta central que se excluya a las concesiones del área de ampliación territorial de la RTMDD, y en el caso de aquellas que se encuentran caducas, sean integradas a la reserva. También piden que se respete y cumpla el acuerdo de la Comisión Multisectorial del 30 de noviembre de 2016 en donde se aprueba la categorización de reserva con ampliación en observancia con los compromisos internacionales de los que el Perú es parte.

Ahora bien, en el Cuadro 29 presentaremos las propuestas de solución a la problemática de superposición que proponen los entrevistados. Estas opiniones se han separado en tres grandes grupos: instituciones del Estado, organizaciones indígenas-comunidades nativas y especialistas en la temática.

Cuadro 29: Opiniones y eventuales soluciones o recomendaciones planteadas por los entrevistados en torno a la problemática de superposición

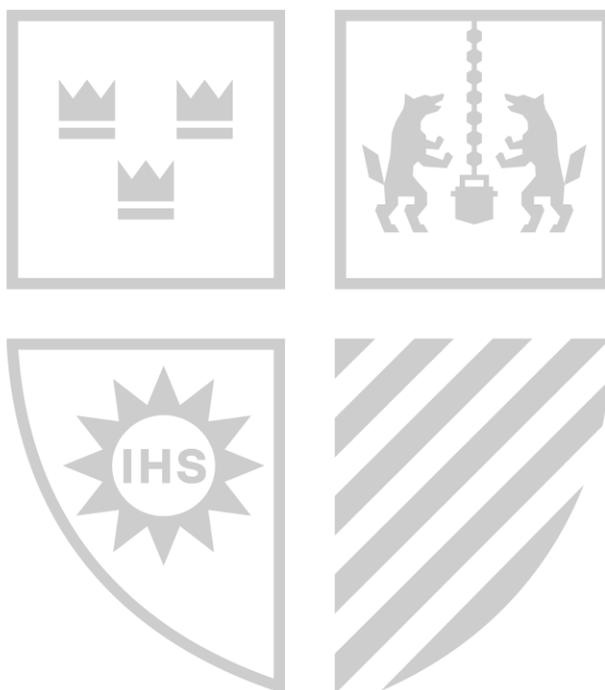
INSTITUCIONES DEL ESTADO	E1 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS	<p>El principal reto se da cada cuatro años cuando se elige un nuevo gobernador y entran nuevos funcionarios, servidores públicos y otra vez se inicia desde cero con el tema de sensibilización. Otro reto sería crear una Gerencia de Desarrollo de Pueblos Indígenas u Originarios para que tenga mayor poder de decisión.</p> <p>Yo como servidor público pienso que la solución es la ampliación y se anule a las concesiones forestales y el Estado pague las compensaciones; porque cuanto más espacio tengan, se garantizará su futuro. Entonces, una solución jurídica es que haya una normativa que declare zona de intangibilidad absoluta para garantizar el futuro de los PIACI y por más que haya minerales no se explote esa zona.</p>
	E2 MINISTERIO DE CULTURA	<p>Desde la posición del Ministerio de Cultura en las comisiones multisectoriales ya se ha dado a conocer la propuesta de la categorización con carga. Ahora, desde una opinión personal, creo que no tenemos un marco jurídico que nos ayude a tomar una decisión y, además, dentro de lo político, ya hablando un tema más amplio, el Ministerio de Cultura todavía no tiene esta presencia o esta representatividad que puede tener otro ministerio como el Ministerio de Agricultura o el Ministerio de Energía y Minas que tienen una posición o peso a nivel político mucho más fuerte, entonces, eso también es una de las razones que no nos permite tomar una decisión al final.</p> <p>Presupuestalmente también es una situación difícil, el presupuesto que nos toca es realmente bajo para la magnitud del trabajo que se realiza. <u>Por ejemplo, en la Reserva Territorial Madre de Dios tenemos 25 agentes de protección, cinco puestos de control, como 15 motores fuera de borda que eso con el paso del tiempo necesita mantenimiento, tenemos botes, toda una logística que se mueve, pero con el tiempo se debe renovar.</u> En ese sentido, el tema de garantizar esta continuidad es un poco difícil a veces y felizmente tenemos el aporte de las organizaciones no gubernamentales que en sus proyectos nos apoyan y posibilitan que este trabajo de protección se pueda hacer mucho más viable, quizás si fuera solamente el Ministerio de Cultura sería mucho más complicado garantizar este trabajo. (Resaltado y subrayado nuestro)</p>
	E3 SERNANP/ACCA	<p>Se tiene que redimensionar dentro de lo que hay y emitir leyes de uso especial, porque el Estado no tiene la capacidad para controlar si se va a afectar las áreas.</p> <p>En la Reserva Territorial Madre de Dios, actúan de manera directa el Serfor y el Ministerio de Cultura por ser un tema de concesión forestal. Sernanp en este caso no se involucra porque no se trata de un área natural protegida, si lo fuera, emitiría opiniones vinculantes frente al proceso que se pueda dar.</p>
	E4 DEFENSORÍA DEL PUEBLO	<p>Primero, creo que definitivamente de inmediato está la necesidad de diálogo, de entendimiento entre los actores directos, en este caso puede ser el Ministerio de Cultura con los concesionarios para ver qué salida se les da a estas necesidades, y creo que ese es el primer paso que se puede dar. En segundo lugar, de repente buscar desde el Estado la compensación para de esa manera no afectar el derecho adquirido legítimamente por los</p>

		terceros y buscar también de repente otras alternativas que pueda surgir con el análisis de cada caso.
ORGANIZACIONES INDÍGENAS	E5 AIDSESEP	Nosotros hemos dicho en las reuniones de comisiones de AIDSESEP y Fenamad de que este problema de superposición no ha sido ocasionado por estas organizaciones, sino por el Gobierno. Por ejemplo, Fenamad presentó en 2002 aproximadamente la propuesta de estudio donde se demostraba hasta dónde vivían los PIACI; sin embargo, el Gobierno trazó una línea 3-4-3. Si se hubiera considerado la propuesta de Fenamad, no habría estos problemas, ya que ahora el Gobierno ha dado concesiones; entonces, está en manos de esta entidad decidir entre el derecho a la vida de un pueblo altamente vulnerable o el interés económico. Desde mi punto de vista sería importante que se pueda redimensionar esas áreas de bosques de producción donde están las funciones forestales para crear definitivamente una reserva territorial sin concesiones madereras.
	E6 EQUIPO PIACI FENAMAD	Fenamad exige que definitivamente se apruebe el Decreto Supremo que aprueba la Comisión Multisectorial en la reserva territorial, así como la ampliación de esta zona. También exige el reto que es el sistema de protección efectiva en todas las zonas de mayor acceso al área, con la finalidad de mitigar la entrada de actores externos, como madereros y extractores. A nivel normativo, también se necesitan regímenes sancionadores, porque el Ministerio de Cultura no realiza este tipo de acciones a los infractores que entran en la zona del territorio PIACI; tampoco hay supervisión de las actividades forestales de empresas que operan en la jurisdicción, pues no se cuenta con el personal necesario.
	E7 EQUIPO PIACI DIRIGENTE INDÍGENA	Nosotros como Fenamad trabajamos con varios aliados, debemos sensibilizar para poder solicitar que los PIACI tengan derechos y se les proteja porque a veces algunos madereros invaden su territorio donde viven en aislamiento.
	E8 COMUNIDAD MONTE SALVADO	Los pueblos indígenas quieren que se apruebe la recategorización para ya no sentir incomodidad con la presencia de las empresas, porque generan mucho ruido cuando trabajan en el área. Yo quisiera que se apuren en recategorizar la reserva territorial para que las comunidades tengan conocimiento sobre cuál es su territorio. Además, para estar más tranquilos y ya no estar peleando con las empresas. No sé si esto se podría agilizar con el Ministerio de Cultura o Fenamad.

ESPECIALISTAS	<p>E9 ANTROPÓLOGA BEATRIZ HUERTAS</p>	<p>Sobre la superposición primero quería comentarte que cuando la propuesta original de área para la Reserva de Madre de Dios tenía dos millones de hectáreas y abarcaba toda esa área donde posteriormente se superpusieron los bosques de producción forestal permanente y se otorgaron las concesiones forestales; yo estuve a cargo de los estudios antropológicos para la creación de la reserva. En esta identificamos claramente que la población en aislamiento llegaba hasta más allá de la coordenada 3-4-3, ocupaba esas áreas donde ahora están las concesiones forestales. Entonces, lo que pasó fue que hubo una presión intensa de los madereros, el sector forestal, las empresas y, también, autoridades regionales que eran muy cercanas a las empresas; ellos presionaron para poder disponer de esas áreas para la explotación forestal y fue cuando se definió esa línea 3-4-3 que abarca los territorios de pueblos en aislamiento y luego se superpusieron.</p> <p>En ese momento, se advirtió que esto iba a tener un impacto negativo sobre los pueblos en aislamiento y ahora hemos visto que efectivamente ello ha sucedido: todos estos hechos que involucran a la población en aislamiento en esas áreas, avistamientos, enfrentamientos. Aquí hay un gran riesgo sobre la vida y la salud de la población en aislamiento que habita esa zona, además, se les está obligando a desplazarse por zonas donde hay otras poblaciones indígenas y se podría desencadenar enfrentamientos por el territorio. Entonces, esa superposición de derechos afecta directamente la vida, la salud, la subsistencia, los derechos territoriales de los pueblos en aislamiento y hay riesgo de muerte; por tanto, sin duda alguna, esas concesiones deberían ser reubicadas. Esto se viene solicitando desde hace mucho tiempo, es increíble que el Ministerio de Justicia haya emitido un informe en el cual dice que la población en aislamiento y los madereros pueden coexistir; esto no es así, pero lamentablemente hay esa posición de parte de las entidades del Estado.</p> <p>Una alternativa podría ser que se identifique la manera de reubicar las concesionarias que tienen contrato con el Estado fuera del área de ampliación de la reserva indígena. Además, ya han caducado varias concesiones también y esas áreas deberían haberse incorporado a la ampliación sin demora y deberían contar con protección, pero no se ha avanzado. Entonces, para mí eso es lo que se debería hacer: reubicar o redimensionar las áreas de las concesiones excluyendo toda esa zona de ampliación de la reserva.</p>
	<p>E10 CARLOS QUISPE- DAR</p>	<p>En primer lugar, un asunto clave es el ordenamiento jurídico territorial, sin este no se puede saber cuándo operar, dónde operar, qué cosa hacer por X motivos no solo porque estén pueblos indígenas ahí, sino también por el tipo de suelo, etc. Entonces, el ordenamiento territorial me parece que es un tema clave que debería impulsarse para evitar este tipo de conflictos de superposición. En segundo lugar, la garantía de los PIACI, creo que no es ni siquiera pensable o posible plantear que se tolere un poco la afectación a los PIACI e impulsar la actividad extractiva. Creo que ahí la posición es firme, se debe priorizar la garantía de los PIACI por la característica de vulnerabilidad que pueden tener y allí el trabajo clave es para el viceministro de interculturalidad en tanto ente rector. Necesitamos actuar por parte de ese ministerio para poder responder a las demandas como ente que lidera el régimen especial transectorial, y en alianza con las comunidades nativas. Creo que en algunos momentos ha habido mucho distanciamiento con las organizaciones indígenas y esto genera mucha desconfianza y falta de coordinación cuando en realidad puede haber alianzas beneficiosas, como con las comunidades nativas que brindan información en tiempo real de avistamientos PIACI. Ese tipo de información puede ser de mucha ayuda para establecer medidas de</p>

		protección, así como la modificación de la ley, porque creo que un modelo de intangibilidad estricta podría en cierta medida responder a estas demandas indígenas de una mayor protección de estos pueblos.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia.



A propósito de las opiniones esgrimidas por los entrevistados, nos permitiremos hacer un breve análisis resaltando algunos hallazgos sobre este punto. Lo mencionado por el Goremad es revelador y da cuenta de una situación que es común en las instituciones estatales cuando existe rotación de personal y no se concluyen las acciones a implementar. Entonces, la otra o nueva gestión suele ejecutar o plantear otras propuestas distintas, mas no darle seguimiento a lo ya planteado. Eso genera retrasos y, en ciertas ocasiones, la voluntad política también influye en no asistir de manera oportuna a iniciativas que tengan relación con pueblos indígenas; por el contrario, se apoya más las iniciativas privadas extractivas y no se gestionan adecuadamente los planes de fiscalización a las empresas forestales.

En cuanto al Ministerio de Cultura, este propone que se haga un proceso de adecuación y ampliación con carga; es decir, que una vez cumplido el ciclo de la concesión, esta se revierta al Estado y forme parte de la Reserva Indígena Madre de Dios. Además, se le consultó sobre el tema de la articulación con otras instituciones del Estado y especialmente sobre el trabajo articulado con las organizaciones indígenas:

(...) nosotros trabajamos muy de cerca con la organización indígena FENAMAD que agrupa a los 36 pueblos indígenas de Madre de Dios. Ellos tienen un programa PIACI y con ellos trabajamos de manera coordinada, por ejemplo, en los puestos de control y vigilancia donde tenemos personal del Ministerio de Cultura y también personal de FENAMAD.

Otra de las acciones que realizamos de manera conjunta son los monitoreos intersectoriales. En todas las actividades que hacemos como Ministerio de Cultura siempre invitamos o hacemos partícipe a los representantes de las organizaciones indígenas. En estos monitoreos hay diferentes objetivos. Por ejemplo, en la cuenca del Pariamanu se busca determinar el grado de amenazas en la zona que pueden poner o afectar a la Reserva Territorial Madre de Dios o a los PIACI que habitan, pero son amenazas, necesitamos evaluar eso. Por eso estamos haciendo con FENAMAD, con la Sociedad Zoológica de Frankfurt se ha considerado también a OSINFOR, entonces, se hace con ellos los monitoreos internacionales. (...) Además, trabajamos muy de cerca con este ministerio y las direcciones regionales de salud; hemos hecho campañas de vacunación en las comunidades contiguas a los PIACI, incluso estamos en la tercera etapa. Se han hecho dos tipos de campaña, una en el marco de la vacunación contra el COVID-19 y otra para dar atención integral de salud en la cual se ha llevado a un grupo de profesionales de la salud (odontólogos, obstetras, médicos generales), una para la población colindante con la zona PIACI y otra que está en situación de contacto inicial al interior del Parque Nacional del Manu. (Entrevista E2, Ministerio de Cultura)

En nuestro proceso de entrevista y las conversaciones con los demás entrevistados se percibe un gran malestar con la labor desempeñada por el Ministerio de Cultura. Eso a raíz de una crítica fuerte al poco peso político de esta cartera, situación que

es reconocida por el mismo ministerio. Sumado a ello, esta cartera recibe un presupuesto escueto para las labores de monitoreo. Según información recogida: “(...) **en la Reserva Territorial Madre de Dios tenemos 25 agentes de protección, cinco puestos de control, como 15 motores fuera de borda que eso con el paso del tiempo necesita mantenimiento, tenemos botes, toda una logística que se mueve, pero con el tiempo se debe renovar**” (Entrevista E2, Ministerio de Cultura).

Sin embargo, estos esfuerzos son insuficientes, ya que cada año las amenazas crecen y la minería ilegal, la actividad forestal poco supervisada y las presiones violentas generadas por colonos sobre la zona irrumpen sobre las zonas vitales de los Piaci forzándoles a estrechar encuentros con comunidades nativas aledañas a la zona de reserva para pedir alimento u objeto como sogas, ollas y otras herramientas. Esa situación ha generado una dependencia de los Piaci frente a las comunidades y, según registros, cuando no se les da aquello que solicitan, la situación se torna hostil y se desencadenan hechos de violencia e incluso muertes.

En ese sentido, Fenamad cuenta con un registro permanente de avistamientos de los indígenas:

También se tienen registros de ataques, por ejemplo, en el 2020 uno de nuestros agentes fue flechado y asesinado por los miembros de pueblos indígenas aislados en el sector La Piedra. En el 2019 fue flechado un miembro de la comunidad nativa Monte Salvado, por ello, tuvimos que evacuar a toda la comunidad en helicóptero. En el 2018, en el Alto Madre de Dios también falleció un miembro de la comunidad en las mismas condiciones y así hay varios casos. Entonces, Fenamad lleva un registro de todos los sucesos, los cuales se comunican al Estado peruano, así como a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (Entrevista E6, Equipo Piaci Fenamad)

En tanto a los planes de contingencia que la norma exige para los procesos de categorización, en el caso de las concesiones forestales, el Ministerio de Cultura menciona que:

(...) hay concesiones forestales que vienen presentando sus planes de contingencia. Debemos resaltar que, en el tema legal, los lineamientos del plan de contingencia no han sido probados; pero, como una iniciativa de trabajo coordinado con estas empresas forestales, ellos han presentado su plan de contingencia. Nosotros lo revisamos, lo evaluamos y recomendamos cuáles son las mejoras que deben realizar o cuáles son los cambios que se deberían dar para que este plan de contingencia sea efectivo en caso de situaciones con PIACI. (Entrevista E2, Ministerio de Cultura)

En relación con el estado actual del proceso y un breve balance que realiza el Ministerio de Cultura sobre el particular:

La última reunión de la Comisión Multisectorial ha sido el año pasado en marzo en la que nuevamente se ha intentado llegar a un consenso para pasar a una siguiente etapa de este proceso de recategorización. Sin embargo, no se ha logrado llegar a un acuerdo, las organizaciones indígenas, y en todo su derecho, quieren que su posición se respete y ha sido una decisión de ellos también que todavía está categorización no se dé tal como el Ministerio de Cultura lo propone. No obstante, esperamos que se convoque una próxima Comisión Multisectorial para volver a abordar este tema y que de una vez podamos tener una decisión final, porque la recategorización implica que una vez categorizada una reserva territorial o indígena, implica realizar otro tipo de acciones, por ejemplo, tener un plan de protección. Actualmente en la Reserva Territorial Madre de Dios todavía no tenemos un plan de protección, cuando en otras reservas indígenas sí, como los nahuas, mashco piro e isconahua, cada uno cuenta con un plan, el cual se aprobó en el 2016 en el marco de la Ley PIACI. (Entrevista E2, Ministerio de Cultura)

Por otro lado, las posiciones de las organizaciones indígenas y de la Comunidad de Monte Salvado son claras y se mantienen en la imposibilidad de que las actividades forestales se mantengan dentro de la nueva RIMDD una vez ampliada y que se respete el acuerdo que aprueba la categorización con ampliación territorial y se proceda a emitir del decreto supremo que la categoriza. Por su parte, Fenamad hace hincapié en que:

se necesitan regímenes sancionadores, porque el Ministerio de Cultura no realiza este tipo de acciones a los infractores que entran en la zona del territorio PIACI; tampoco hay supervisión de las actividades forestales de empresas que operan en la jurisdicción, pues no se cuenta con el personal necesario. (Entrevista E6, Equipo Técnico Fenamad)

Asimismo, otro hallazgo que podemos mencionar es que aún no hay un nivel de sensibilización con el tema Piaci en el departamento de Madre de Dios. El Ministerio de Cultura refiere que:

dentro del Gobierno Regional no hay una política que aborde este tema de manera directa, aunque hay una Gerencia de Desarrollo Social y una Subgerencia de Comunidades Nativas y Participación Ciudadana, ellos no llegan a abordar el tema PIACI. Ahora tenemos un mecanismo para fomentar la participación de las instituciones de nivel regional, que es la mesa PIACI regional. (Entrevista E2, Ministerio de Cultura)

Sobre esta mesa de trabajo o plataforma de articulación Piaci Regional, se espera que se pueda reactivar y convocar los sectores prioritarios con la finalidad de que los sectores asuman sus responsabilidades correspondientes en el marco de las funciones que le atañen en defensa de los derechos de los Piaci y, según sea el caso, evalúen el desempeño de sus funciones a la luz de la realidad de los Piaci de la región.

En adición, la Defensoría del Pueblo menciona que tiene conocimiento del estado actual del proceso y mencionan conocer que:

(...) está paralizado, por eso, cuando se toman decisiones, debería hacerse conociendo la realidad, tomando en cuenta la opinión de la gente que vive en la zona, porque ellos, al limitarlos a la zona territorial solamente de esa dimensión, yo no sé qué criterios habrán tomado, porque los pueblos se movilizan no son sedentarios. Entonces, se hizo mal en ese momento en delimitar solo ese espacio cuando en esa ocasión ese espacio era libre todavía, solo estaba ocupado por los mashco piro; no había otros derechos existentes. (Entrevista E4, Defensoría del Pueblo)

Otro punto central es la autocrítica que hace el Mincul respecto de las discrepancias que se generan cuando hay un nuevo jefe o persona que lideran la política indígena a nivel nacional, porque lo que se transmite desde los departamentos y lo que se trabaja en las oficinas desconcentradas difiere mucho de lo que se decide en Lima: aún existe un centralismo en esta cartera. Al final, quienes deciden de fondo en Lima no cuentan con el conocimiento de campo que tienen los técnicos especializados, no se respetan los plazos establecidos y las solicitudes no son atendidas por cuestiones políticas. Entonces, urge integrar a los equipos de trabajo a los propios indígenas que cuenten con la formación técnica adecuada para comandar equipos de trabajo especializados en temática Piaci. El Mincul menciona que:

Respecto al tema de la demora, a veces tiene que ver con temas logísticos porque hacer un proceso ya sea de estudios adicionales de categorización o EPR (estudios previos de reconocimiento) requiere de un presupuesto bastante alto, pues estos estudios están divididos en tres documentos: un estudio biológico, un estudio jurídico y un estudio antropológico. Entonces, para eso se necesita un equipo consolidado mediante un trabajo de campo que puede durar entre tres meses o años para tener una información consolidada; además, tiene que pasar por etapas previas de calificación y se debe ejecutar en el marco de las comisiones multisectoriales. En consecuencia, todo eso creo que en parte ha sido la razón de la demora de algunos estudios, porque en otros el avance ha sido bastante rápido. (Entrevista E2, Ministerio de Cultura)

En tanto a las opiniones vertidas por los especialistas, cabe resaltar las de la antropóloga Beatriz Huertas, quien tuvo la oportunidad de trabajar junto a Fenamad en el proceso de solicitud de la creación de la Reserva Territorial Madre de Dios. Inicialmente, como menciona Huertas y Fenamad, en la solicitud original y los estudios previos de la propia organización la reserva tenía dos millones de hectáreas y comprometía esa área donde actualmente están superpuestas las concesiones forestales en la línea 3-4-3. Si esa solicitud de Fenamad se hubiese respetado, entonces no se hubiesen generado los actuales problemas de superposición y se hubiese protegido la integridad, la vida y la salud de los Piaci como garantía al respeto de los principios internacionales y los compromisos de los que el Perú es parte.

De esta manera, para Huertas la solución sería “reubicar o redimensionar las áreas de las concesiones excluyendo toda esa zona de ampliación de la reserva” (Entrevista E9, antropóloga Beatriz Huertas); mientras que Carlos Quispe, abogado y especialista de Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), es más tajante y refiere que:

no es ni siquiera pensable o posible plantear que se tolere un poco la afectación a los PIACI e impulsar la actividad extractiva. Creo que ahí la posición es firme, se debe priorizar la garantía de los PIACI por la característica de vulnerabilidad que pueden tener y allí el trabajo clave es para el viceministro de interculturalidad en tanto ente rector. (Entrevista E10, Carlos Quispe, DAR)

Carlos Quispe también menciona que es vital involucrar más a las organizaciones indígenas y las propias comunidades nativas contiguas porque son las que manejan el conocimiento del trabajo de campo, pueden emitir alertas tempranas en caso de avistamientos Piaci y que se articulen mayores esfuerzos con un rol más protagónico.

Desde nuestra perspectiva y considerando el análisis desde las herramientas internacionales, consideramos que la posición que expone el abogado Carlos Quispe, en respuesta a la problemática de superposición, es la más adecuada porque impulsar actividad económica o hacer permisible la misma sobre el territorio Piaci intensifica las condiciones de vulnerabilidad de estos pueblos; además, responde a un desconocimiento categórico de las necesidades prioritarias de los Piaci y sus derechos fundamentales a vivir dignamente, no ser contactados.

Entonces, el que el Estado peruano genere las condiciones para hacer permisible dichas actividades en territorio Piaci resulta lesivo y representa una acción que podría ser catalogadas de etnocidio, conduciendo a responsabilidades internacionales a raíz de los compromisos asumidos y de los que el Perú es parte.

Ahora bien, en esta parte es necesario preguntarnos qué pasaría con los trabajadores provenientes de comunidades nativas de las empresas forestales ante una eventual recategorización con exclusión, considerando que este trabajo representa un sustento para sus familias. Sobre este punto, en la entrevista con Monte Salvado se pudo percibir que el Estado peruano no atiende oportunamente a los miembros de las comunidades nativas aledañas a la Reserva, los servicios básicos y el acceso a derechos es precario y ha sido cubierto por ONG'S como Cáritas que trabajan en la zona o la Sociedad Zoológica de Fráncfort que tiene incidencia a través de proyectos comunitarios. Sin embargo, es urgente trabajar el problema desde un enfoque integral. Beatriz Huertas,

menciona un ejemplo bastante interesante sobre cómo involucrar a la población nativa en la protección de los bosques y la creación de estrategias de conservación como es lo que ocurre en Loreto con la protección de los corredores territoriales que, como ella menciona, busca:

proteger tanto a los pueblos en aislamiento como fortalecer la gobernanza territorial y la salud de los pueblos indígenas ya organizados en comunidades nativas que comparten territorios con pueblos en aislamiento, entonces esto recoge el aprendizaje de muchos años y aborda por igual la protección de los pueblos en aislamiento y el bienestar de las comunidades vecinas; entonces, se está trabajando mucho en ese sentido en Loreto. (Entrevista E9, Beatriz Huertas)

Si bien es responsabilidad del Estado garantizar la vida y la salud de los Piaci, es necesario ver el problema social que hay detrás, como el descrito anteriormente, y ahí es necesario el involucramiento del Gobierno Regional de Madre de Dios y la intervención de las autoridades que correspondan para la búsqueda de alternativas idóneas. Sobre este punto, Beatriz Huertas menciona que en la actualidad, a raíz de los acuerdos y cumbres sobre el cambio climático hay vías para centrar la atención en proyectos comunitarios que tengan como objetivo mantener los bosques vivos y los servicios ambientales que pueden producir mano de obra; por ejemplo, el pago por servicios ambientales pues considera que las comunidades vecinas se pueden ver beneficiadas con los pagos por conservación de bosques con el objetivo de mitigar los efectos del cambio climático.

Esta propuesta que me parece bastante viable y eventualmente se podría implementar si existe una sinergia entre autoridades, las organizaciones indígenas de Madre de Dios y las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la protección de los pueblos indígenas y sus derechos y tomando como ejemplo las iniciativas implementadas en Loreto.

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo principal analizar si la superposición de derechos, a través de la otorgación de títulos habilitantes, previos a las solicitudes de ampliación y categorización de reservas territoriales es un problema jurídico proclive para generar afectaciones a los derechos fundamentales de los Piaci. Para efectos de determinar una situación jurídica de afectación, se investigó el caso de la Reserva Territorial Madre de Dios y se evaluaron las diversas etapas del proceso de categorización y los derechos contrapuestos a la luz de la normativa internacional vigente y el sistema jurídico peruano que regula su protección.

En el Capítulo I, se abordó el marco conceptual y un estado de la cuestión en materia de pueblos indígenas y específicamente las problemáticas históricas que atraviesan los Piaci en la región Amazónica del sur latinoamericano, en especial nuestro país con el caso de los procesos de adecuación territorial que la Ley Piaci regula y exige. También se identificó que dichos procesos han generado problemáticas de superposición entre los títulos habilitantes de empresas forestales concedidos por el Estado peruano previamente a los procesos de categorización o solicitud de ampliación territorial y los derechos de los Piaci a acceder a sus territorios tradicionales para subsistir.

En ese sentido, es posible afirmar que los Piaci son sujetos excepcionales de protección debido a que los encuentros no deseados repercuten severamente en su integridad, vida y salud. Por tanto, necesitan medidas legales más eficientes que tomen en cuenta su condición de extrema vulnerabilidad inmunológica y no hagan permisible la convivencia de actividades forestales o de otra índole extractivista en el territorio destinado por el Estado para la finalidad original: protegerlos y salvaguardar sus vidas.

En el Capítulo II, teniendo en cuenta el nivel de vulnerabilidad de los Piaci, se analizó la normativa internacional vigente que protege sus derechos; asimismo, se

profundizó en los principios de autodeterminación y de no contacto como los dos pilares fundamentales para asegurar los compromisos asumidos por el Estado peruano y se validó que estos sí están incorporados en el sistema jurídico nacional.

Sin embargo, la Ley Piaci en su artículo 5 inciso c debe ser modificada porque relativiza la intangibilidad territorial y bajo el amparo del concepto de “necesidad pública” se hace permisible las actividades extractivas dentro de las reservas creadas con el propósito de salvaguardar la vida de los Piaci. Por tanto, representa una incongruencia que ha conducido a vulnerar los derechos de los Piaci.

En el Capítulo III, se logró hacer una exploración de las reservas territoriales existentes y cuáles son las problemáticas particulares para categorizarlas bajo lo que estipula la Ley Piaci. Asimismo, se reconoce que las reservas indígenas existentes son importantes para cautelar los derechos de los pueblos aislados. Sin embargo, las presiones territoriales provenientes del narcotráfico, las empresas madereras, los grupos evangelizadores y los colonos han conducido a encuentros hostiles y hechos de violencia que nos conducen a inferir que el Estado no está velando responsablemente por su rol como garante del respeto a los derechos humanos de estos pueblos. La causa principal es el ínfimo presupuesto al sector cultura y la voluntad política para establecer planes de contingencia eficientes, así como la supervisión de las concesiones forestales y el control integral de las reservas.

En el Capítulo IV, se reflejó que existen condiciones de superposición en el cosmos del Derecho que causan afectaciones y otras que no. Además, se definió el concepto de *superposición* como situación en la cual las partes, actores individuales o colectivos, demandan ser titulares de un mismo bien, derecho o recurso, etc. De igual manera, se hizo un esfuerzo por mostrar las salidas jurídicas que se han dado a problemáticas de superposición desde la Corte IDH, los tribunales de países como Colombia y Ecuador, y los pronunciamientos dados por el Tribunal Constitucional peruano y el Poder Judicial. Este cotejo sirvió para revelar que efectivamente en el Perú se están vulnerando los derechos de los Piaci y existe inobservancia de los compromisos asumidos internacionalmente, prueba de ello es el proceso vigente ante la Comisión IDH por las vulneraciones a los Mashco Piro de Madre de Dios.

En el Capítulo V, fue posible verificar que, gracias al análisis de las entrevistas realizadas en Madre de Dios a instituciones del Estado, organizaciones indígenas-comunidades nativas y especialistas Piaci, la superposición de derechos atenta de manera

inminente la vida de los Piaci y el proceso de categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios se encuentra paralizado por la ausencia de consenso, voluntad política y diálogo de los sectores intervinientes a razón de intereses económicos en detrimento de los derechos fundamentales de los Piaci. En consecuencia, se han dilatado los procesos para la categorización y la emisión del Decreto Supremo que categoriza la Reserva Indígena Madre de Dios mientras siguen operando en el territorio las empresas forestales y continúan los encuentros hostiles que desencadenan muertes violentas.

Por lo expuesto, se concluye que el Ministerio de Cultura no cuenta con las capacidades logísticas, técnicas, presupuestales para ejecutar eficientemente las actividades de monitoreo de los bastos espacios territoriales con los que cuentan las reservas territoriales y las reservas indígenas en nuestro país. Además, se necesita involucrar en mayor medida a las organizaciones indígenas en la creación y el seguimiento de las políticas públicas que den atención a los Piaci, debido a que ellos cuentan con los conocimientos técnicos y de campo para un monitoreo preventivo y sostenido.

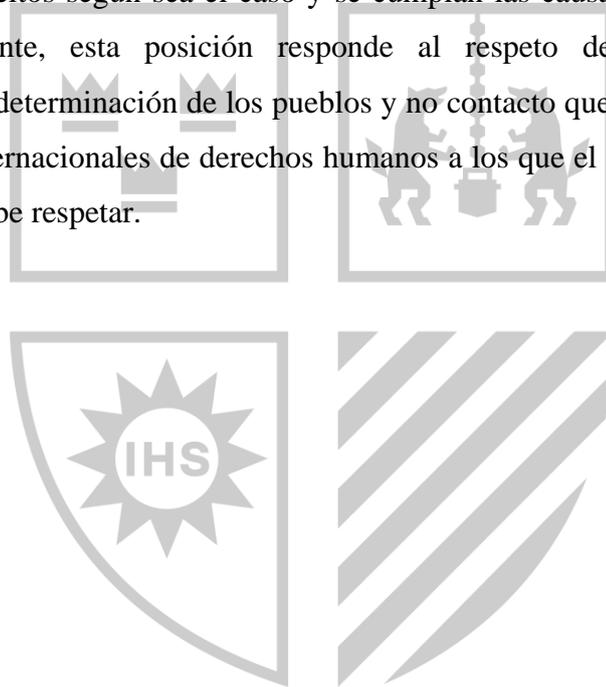
Además, se recomienda integrar el concepto de “buen vivir” de manera transversal a toda política que atiende a las poblaciones indígenas de nuestro país, con la finalidad de comprender su mundo holístico que está integrado a sus propuestas de desarrollo, sostenibilidad y seguridad alimentaria. Asimismo, esta visión del mundo se armoniza con la misión de mantener vivos los bosques y las manifestaciones culturales que son tradicionales a estos pueblos para hacer efectiva una vida plena.

Considerando las opiniones recogidas en las entrevistas a los actores y luego de hacer un ejercicio de ponderación de derechos entre los adquiridos por los concesionarios a través de títulos habilitantes forestales y los fundamentales de los Piaci a la vida, la integridad y la salud; se concluye que estos segundos deben priorizarse por tener vinculación con la vida humana y el rol del Estado en protegerlos en armonía con el artículo 1° de nuestra Constitución Política: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Este ejercicio de ponderación se recomienda hacerlo bajo el amparo del artículo 59° de la Constitución Política del Perú, que describe el rol Económico del Estado y se señala que el ejercicio de las libertades de empresa no puede ser lesivas a la salud, ni a la seguridad pública y mucho menos a la moral. El Estado debe estimular y garantizar la libertad de trabajo y creación de riqueza. (Constitución Política del Perú, art. 59°)

Ahora bien, considerando todo el contexto de vulnerabilidad en el que viven los Piaci con la presencia de agentes externos en sus territorios y las consecuencias de las presiones territoriales que hemos detallado a lo largo de la investigación, es claro que las iniciativas extractivas y cualquier actividad económica que se pretenda hacer y no sea compatible con la finalidad de creación de la Reserva Indígena representa un grave riesgo para la vida, la integridad, la supervivencia y la salud de los Piaci. Entonces, urge desestimarlas e invocar que estas cesen.

En conclusión, consideramos que la seguridad jurídica de los contratos de concesión puede quedar en segundo plano cuando se trate de proteger la vida del ser humano, porque este tipo de contratos de concesión forestal son susceptibles a ser modificados o resueltos según sea el caso y se cumplan las causales que la normativa establece. Finalmente, esta posición responde al respeto de los principios de intangibilidad, autodeterminación de los pueblos y no contacto que, a su vez, responden a los estándares internacionales de derechos humanos a los que el Estado peruano se ha comprometido y debe respetar.



RECOMENDACIONES

Se recomienda a la Comisión Multisectorial que haga efectivo el cumplimiento del acuerdo de la 11° sesión de fecha 30 de noviembre de 2016, en el que se aprueba el Estudio Adicional de Categorización (EAC), así como la ampliación territorial con la condición de que un Grupo de Trabajo elabore una propuesta para atender la problemática de superposición de derechos.

Asimismo, se recomienda a los sectores intervinientes en el Grupo de Trabajo que pongan en el centro la vida, la integridad y la salud de los Piaci de la Reserva Territorial Madre de Dios y se dispongan las condiciones básicas para establecer un diálogo sostenido. También, que se evalúen los contratos de concesiones según su porcentaje o grado de superposición en la reserva, así como su vigencia y sean revertidas al Estado cuanto antes. Además, que se generen medidas de compensación u indemnización según sea el caso. Por último, evaluar todo ello a la luz del EAC presentado a la Comisión Multisectorial en la 11° sesión.

El marco normativo interno contiene incongruencias y contradicciones. Por ello, se recomienda modificar la Ley Piaci en el artículo 5 c, para que con ello las reservas indígenas y las que se encuentran en proceso de categorización o creación gocen de una intangibilidad integral y no parcial, a la vez que se armonice el derecho interno con los estándares internacionales de protección de derechos humanos. Para que de esta manera no se dispongan títulos habilitantes que hagan permisiva la ejecución de actividades extractivas dentro de las reservas.

Además, es central que se retomen los esfuerzos por efectuar una adecuada y concertada Propuesta de Zonificación Ecológica y Económica del departamento de Madre de Dios y así evitar que sobre un mismo territorio exista superposición de derechos o que con ellos el Gobierno Regional de Madre de Dios pueda saber qué espacio territorial tienen libre disposición a ser concesionados y en cuales no es posible porque existe presencia de pueblos indígenas. También, se recomienda al Gobierno Regional de Madre

de Dios reactivar la Mesa de Trabajo Regional Piaci para poner en agenda la problemática de superposición de derechos y comenzar a trabajar articuladamente con otras instituciones del Estado que estén dispuestas a hacer sinergia para proteger los derechos fundamentales de los Piaci.

Si bien el trabajo del Ministerio de Cultura en proveer de políticas públicas a favor de la protección de los Piaci es relevante, no ha sido eficiente. Por ello, se recomienda la mejora presupuestal destinada a la atención de los Piaci, involucrar en mayor grado a las organizaciones indígenas en un trabajo articulado y no establecer decisiones unilateralmente respondiendo con ello a los compromisos internacionales de consulta previa, especialmente cuando se elaboran estrategias de protección y planes de contingencia a favor de los pueblos indígenas.

Asimismo, se recomienda la contratación de personal capacitado y multidisciplinario que conozca de manera cercana la problemática; así como que se tomen en cuenta las opiniones y las acciones de sus oficinas desconcentradas para evitar que, desde Lima, y sin conocer la realidad, se tomen decisiones sobre un contexto que no se conoce.

En cuanto a los plazos para el establecimiento de reservas indígenas, la adecuación y la ampliación, se solicita tener mayor cuidado en el respeto de los plazos debido a las escandalosas dilaciones que ha supuesto la atención a las solicitudes de creación de reservas indígenas en nuestro país mientras se seguían disponiendo títulos habilitantes para que se ejecuten actividades económicas de índole extractiva.

En conclusión, el no reconocer de manera célere corresponde un acto violatorio a los derechos humanos de los Piaci a vivir en un espacio libre de agentes externos que puedan poner en peligro su vida y sus recursos de subsistencia y especialmente no pongan en peligro su derecho a decidir el nivel de relacionamiento que desean con la sociedad mayoritaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Åhrenal M. (2010). Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas. En C. Charters y R. Stavenhagen (eds.), *El desafío de la Declaración: Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas* (pp. 210-228). Copenhague.
- Alva, A. (2014). *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en Derecho Internacional*. Bilbao: Deusto Digital. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29922.pdf>
- Álvarez, N. (2002). Reconocimiento internacional de los derechos indígenas. *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 77, 73-78.
- Anaya, J. (2006). Los derechos de los pueblos indígenas. *Pueblos indígenas y derechos humanos. Universidad de Deusto*, 14(Serie Derechos Humanos), 29-60.
- Anaya, J. (2010). El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración. En C. Charters y R. Stavenhagen (eds.), *El desafío de la Declaración: Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas* (pp. 194-209). Copenhague.
- Anaya, J. (2013, mayo 13). ONU: Relator Anaya urge poner fin a la violencia entre indígenas Tagaeri-Taromenane y Waorani. *SERVINDI*. Recuperado de <https://www.servindi.org/actualidad/87578>
- Anaya, J. (2013, julio 1). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya (A/HRC/24/41)*. Naciones Unidas. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/HRC/24/41>
- Andrada, F. y Gonza, A. (2016). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Perú*.
- Antivil, A., Donoso, S., Figueroa, V., Millaleo, S., Murray, M., Núñez, M. y Viera-Gallo, J. (2021). *Contribuciones a la discusión constitucional: reconocimiento y derechos de los pueblos indígenas*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de

- <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/contribuciones-a-la-discusion-constitucional-reconocimiento-y-derechos-de-los-pueblos-indigenas/>
- Añaños, K. y Hernández, B. (2019). *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Otra lectura, desde el Buen Vivir*.
- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. (2018). *Informe jurídico de salvaguardas y garantías para la protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN)*. Lima: DAR.
- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. (2018). *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana*. Lima: Aidesep. Recuperado de <https://aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2022/10/INFORME-PIACI-2018-Versio%CC%81n-PDF.pdf>
- Aylwin, O. (2004). *Derechos humanos y pueblos indígenas : tendencias internacionales y contexto chileno*. Universidad de la Frontera, Instituto de Estudios Indígenas. Recuperado de https://bibliotecadigital.uchile.cl/discovery/fulldisplay?docid=alma991004418399703936&context=L&vid=56UDC_INST:56UDC_INST&lang=es&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=Everything&query=sub,exact,%20Multiculturalismo%20--%20Chile,AND&mode=advanced&offset=0
- Banco Mundial. (2022, abril 14). Pueblos indígenas. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples>
- Barragán, L. (2008). *Informe de Pueblos Indígenas y Áreas Protegidas en América Latina*. FAO/OAPN.
- Bedriñana, K. (2016). Sistema universal de protección de derechos humanos: análisis de los informes del Comité de Derechos Humanos en Latinoamérica. *Revista de paz y conflictos*, 9(1), 261-278.
- Bravo, G. (2012). Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas: el caso de Colombia y su indeterminación. *Crítica y Fundamentación*, 59. Recuperado de <https://philpapers.org/archive/BLACYF.pdf#page=59>
- Brysk, A. (2007). Globalización y pueblos indígenas: el rol de la sociedad civil internacional en el siglo XXI. En *Pueblos indígenas y política en América Latina*:

el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI (pp. 17-30). Fundación CIDOB.

Burger, J. (2010). Para que la Declaración sea efectiva como instrumento de Derechos Humanos en el sistema de la ONU. En C. Charters y R. Stavenhagen (eds.), *El desafío de la Declaración: Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas* (pp. 326-336). Copenhague.

Carcelén, J. (2018). *La duplicidad registral: lo que también se debe tener en cuenta para adquirir una propiedad inmueble*. Perú: Redacción LP.

Castro, A. (2022, marzo 21). Fenamad: Maderera con certificación de sostenible opera en territorio de pueblo en aislamiento. *Ojo Público*. Recuperado de <https://ojo-publico.com/3369/fenamad-maderera-certificada-opera-en-zona-de-pueblo-en-aislamiento>

Centro de Estudios de la Administración Regional de Cantabria. (2019). *Observación General: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989* (núm. 169) (1.ª ed.). OIT.

Centro para la Investigación Forestal Internacional. (2018). *Avances del proceso de formalización de derechos de comunidades nativas en la Amazonía peruana (2014-2018)*. Info Brief No. 219.

Cerón, L., Miranda, N. y Rubin-de-Celis, E.(2021). Deforestación por actividad minera en el departamento de Madre de Dios-Perú para los años 2000 y 2017. *Anales Científicos*, 82(1), 122-129. <http://dx.doi.org/10.21704/ac.v82i1.1748>

Cisneros. P. (2010). *Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur*. UICN.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009, diciembre 30). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes: Protección de Derechos Humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriasestractivas2016.pdf>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/panamazonia2019.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019, septiembre 28). Informe nro. 152/19, caso 12.979, informe de fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario) Ecuador. Recuperado de https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2020/EC_12.979_ES.PDF
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020, septiembre). Caso N° 12.979 Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario) Ecuador. Recuperado de: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2020/EC_12.979_NdeREs.PDF
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>
- Comité de Derechos Humanos. (1994). Observación general 23. Comité de Derechos Humanos art. 27 Derecho de las Minorías. PIDCP, 50 Período de Sesiones U.N. DOC. HRI/GEN/1/REV.7 AT 183 (1994). Recuperado de <https://www.catalogoderechoshumanos.com/observacion-general-23-pidcp/#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20observa%20que%20este,dem%C3%A1s%20en%20virtud%20del%20Pacto>
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (2009). Observación general N.º 21, Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/4ed35beb2.html>
- Consejo de Derechos Humanos. (2014, agosto 11). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz. Naciones Unidas. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/HRC/27/52>
- Consejo de Derechos Humanos. (2018, febrero 28). *Resumen de reunión, emitido conjunto por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz y por el Relator sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Francisco Eguiguren*. Recuperado de

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A.HRC.39.17.Add%201.docx>

Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. 10 de agosto de 1998 (Ecuador). Recuperado de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Sentencia del 24 de agosto de 2010. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012. Recuperado de https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana. Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, sentencia de 6 de febrero de 2020. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_400_esp.pdf

- Daes, E. (1993). Nota explicativa sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Documento de la ONU E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. (2014, marzo 24). Perú. Observaciones sobre la ampliación de exploración y extracción de gas natural en el Lote 88 del proyecto Camisea. Recuperado de <https://unsr.jamesanaya.org/?p=1151>
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. (2010). *Hidrocarburos y Amazonía peruana: ¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?* Lima: Sonoimagenes del Perú. Recuperado de https://issuu.com/darperu/docs/superposicion_desarrollo_sostenible
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Fundación para el Debido Proceso y Clínica de Derechos Humanos. (2019). *Amicus Curiae. Tribunal Constitucional del Perú*. Recuperado de <https://dar.org.pe/archivos/publicacion/AMICUS%20CURIAE.pdf>
- Drnas De Clément, Z. (2015, marzo 25). La complejidad del principio pro homine. Corte IDH. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33496.pdf>
- Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes. (2021, diciembre 14). Poder Judicial peruano respalda estrategia de intimidación y censura de maderera que amordaza a FENAMAD por su defensa de pueblos en aislamiento. Recuperado de https://www.fenamad.com.pe/poder-judicial-peruano-respalda-estrategia-de-intimidacion-y-censura-de-maderera-que-amordaza-a-fenamad-por-su-defensa-de-pueblos-en-aislamiento/#_ftnref1
- Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes. (2022, agosto 26). Madre de Dios: hallan cuerpo de trabajador maderero que desapareció tras encuentro con indígenas en Aislamiento Mashco Piro. Recuperado de <https://fenamad.com.pe/madre-de-dios-hallan-cuerpo-de-trabajador-maderero-que-desaparecio-tras-encuentro-con-indigenas-en-aislamiento-mashco-piro-3/>
- García, L. y Borraz, P. (2006). Participación indígena en los foros internacionales: Lobby político indígena. *Pueblos indígenas y derechos humanos, 14*(Serie Derechos Humanos). Recuperado de <https://corteidh.or.cr/tablas/24006.pdf>
- Gobierno Regional de Madre de Dios. (2015). *Estrategia Regional de Diversidad Biológica de Madre de Dios al 2021. Plan de Acción 2014-2021*. Puerto Maldonado: Gobierno Regional de Madre de Dios. Recuperado de

- Huertas, B. (2008). *Autodeterminación y salud. El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial.*
- La Torre, L. y Huertas, B. (1998). *Sólo queremos vivir en paz.* Grupo Internacional del trabajo sobre Asuntos Indígenas. Recuperado de <https://repositoriointerculturalidad.ec/jspui/handle/123456789/37965>
- MacKay, F. (2001). *Una guía para los derechos de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos.* Recuperado de http://alianzasierramadre.org/images/en/downloads/guia_pueblos_indigenas_sist_interamericano.pdf
- Mañalich, J. (2014). *El principio ne bis in idem frente a la superposición del derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio.* *Polít. crim.*, 9(18).
- Mediavilla, M. (2017, octubre 16). ¿Cuál es la función del Comité de Derechos Humanos de la ONU? *Amnistía Internacional Sección Española.* Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/comite-de-derechos-humanos-de-la-onu-la-lupa-independiente-para-que-se-cumplan-los-derechos-civi/>
- Mendoza, A. (2020). *El principio de no contacto de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial en el Perú: Aproximaciones desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos* (Tesis de titulación, Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/17710/MENDOZA_R%c3%81ZURI_ANA_PAULA%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mendoza, E. (2017). *Las Naciones Unidas y el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en países independientes (1945-2016)* (Tesis de titulación, Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9233/Mendoza_Ch%c3%a1vez_Naciones_Unidas_derecho.pdf?sequence=6&isAllowed=y
- Ministerio de Cultura. (2016). *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos.* Lima: Sinco Industria Gráfica EIRL. Recuperado de <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/PUEBLOS-%20INDIGENAS-EN-AISLAMIENTO-Y-EN-CONTACTO-INICIAL.pdf>

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1539318/PLAN-NACIONAL-2018-2021.pdf.pdf?v=1610381322>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022). *La tala ilegal en la Amazonía peruana*. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3095185/Documento%20-%20La%20tala%20ilegal%20en%20la%20Amazon%C3%ADa%20peruana.pdf.pdf?v=1654203896>
- Ministerio de Salud. (2017). Análisis de Situación de Salud del pueblo Nahua de Santa Rosa de Serjali en la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y Otros. Lima: Editora A & C SAC. Recuperado de https://www.dge.gob.pe/portal/docs/asis/Asis_Nahua.pdf
- Monterroso, I. y Larson, A. (2018). Desafíos del proceso de formalización de derechos de comunidades nativas en Perú. *CIFOR infobrief*, (20), 1-6. Recuperado de https://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/6905-infobrief.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en la Amazonia y el Gran Chaco y Contacto Inicial en la Amazonia y el Gran Chaco Pueblos Indigenas En Aislamiento Voluntario: Actas del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra-20-22 de noviembre de 2006*. Lima: TAREA Asociación Gráfica Educativa.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial*. Naciones Unidas.
- Organización Internacional del Trabajo. (1957). Convenio 107 de la OIT. Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107

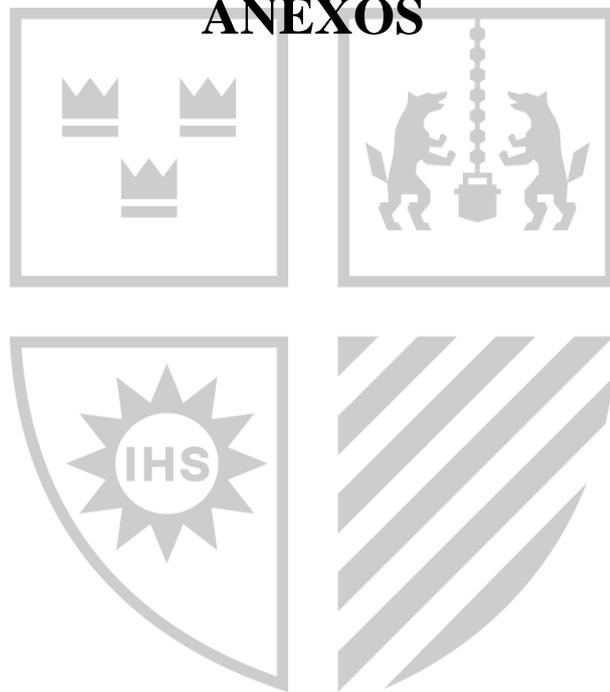
- Organización Internacional del Trabajo. (1989, junio 27). *Convenio 169 de la OIT*. Ratificado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa 26253 del 05 de diciembre de 1993.
- Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica*. Programa para promover el convenio núm. 169 de la OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_126163.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2020, febrero). *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*. Unidad de Producción de Publicaciones (PRODOC) de la OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_735627.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2007, diciembre 13). *Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas. (2013, septiembre). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas (A/HRC/24/41)*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10177.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2014, julio 3). *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú, en relación con las industrias extractivas*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/country,,,PER,,53eb3ca64,0.html>
- Orihuela, J. y Contreras, C. (2021). *Amazonía en cifras: recursos naturales, cambio climático y desigualdades*. Recuperado de <https://peru.oxfam.org/latest/policy-paper/amazon%C3%ADa-en-cifras>
- Parellada, A. (2007). *Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en la Amazonía y el Gran Chaco. Actas del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra-20-22 de noviembre de 2006*. Copenhague: IWGIA.

- Pérez, D. (2016). El derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas: límites y alcances de la declaración de Naciones Unidas 2007. *Reflexión política*, 18(35), 166-175.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Derechos de los pueblos indígenas: estándares internacionales, reconocimiento constitucional y experiencias comparadas*.
- Quispe, C. (2021). *Derechos de los Machiguenga-Nanti en contacto inicial de la RTKNN y su relación con su supervivencia física y cultural*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa. Recuperado de https://repositorio.dar.org.pe/bitstream/handle/20.500.13095/19/Quispe_Derechos-machiguenga-nanti.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Reaño, G. (2021, septiembre 14). La ruta de la deforestación en Madre de Dios: “Los madereros han rodeado mi concesión”. *Mongabay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2021/09/deforestacion-madre-de-dios-territorios-indigenas-shihuahuacos-tala-ilegal-peru/#:~:text=La%20regi%C3%B3n%20de%20Madre%20de,menos%20en%20apariencia%2C%20con%20mayor>
- Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. (2019). *Amazonía 2019: Áreas Protegidas, Territorios Indígenas*.
- Ruiz, J. y Quispe, M. (2017, octubre 7). Concesiones forestales vs. indígenas en aislamiento y contacto inicial. *Servindi*. Recuperado de <https://www.servindi.org>
- Servicios de Comunicación Intercultural. (2013, mayo 17). ONU: Relator Anaya urge poner fin a la violencia entre indígenas Tagaeri-Taromenane y Waorani. *Servindi*. Recuperado de <https://www.servindi.org/actualidad/87578>
- Stavenhagen, R. (2006). Prefacio. En A. Parellada (ed.), *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la amazonia y el Gran Chaco. Actas del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra-20-22 de noviembre de 2006*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). Recuperado de https://www.iwgia.org/images/publications/0313_PUEBLOS_INDIGENAS_EN_AISLAMIENTO.pdf
- Stavenhagen, R. (2010). Cómo hacer que la Declaración de los Derechos Indígenas sea efectiva. En *El desafío de la declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas* (pp. 374-394). IWGIA. Recuperado de <https://corteidh.or.cr/tablas/r25564.pdf>

- Tauli-Corpuz, V. (2016). Pueblos indígenas en aislamiento en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FDE30A8D2BC203430525811A0078E3F9/\\$FILE/2016-11-22-unsr-intervencion-ecuador-pueblos-en-aislamiento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FDE30A8D2BC203430525811A0078E3F9/$FILE/2016-11-22-unsr-intervencion-ecuador-pueblos-en-aislamiento.pdf)
- Tribunal Constitucional de Perú. EXP. N.º 0022-2009-PI/TC, 1 de julio de 2009. Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00022-2009-AI.html>
- Xanthaki, A. (2014). Derechos indígenas en las Naciones Unidas: su impacto en los estándares internacionales de derechos humanos. *Europa Étnica*, 71(3/4), 69-77. Recuperado de <https://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/9746/1/Fulltext.pdf>
- Yrigoyen, R. (2006). Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino. En M. Berraondo (coord.), *Pueblos Indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deustuo.

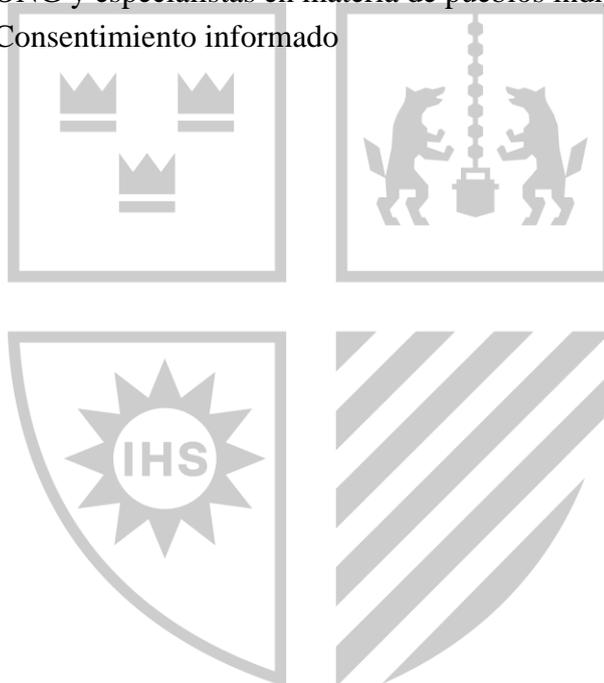


ANEXOS



ANEXO N.º 1:

- Ficha N° 1- Instituciones del Estado
- Ficha N° 2- Líderes y asociaciones indígenas
- Ficha N° 3- ONG y especialistas en materia de pueblos indígenas- Piaci
- Ficha N° 4- Consentimiento informado



FICHA N° 1

Nombres y apellidos del entrevistado:

Institución:

Cargo:

Tiempo en el cargo:

Dirección:

Teléfono: correo:

Fecha de la entrevista

PREGUNTAS:

TEMA 1_: LOS PIACI EN EL PERÚ Y SU PROTECCIÓN JURÍDICA (HISTORIA DE LUCHA Y RESISTENCIA POR LA INTANGIBILIDAD TERRITORIAL)

1. ¿Cuál es el trabajo que ha venido realizando la institución para la protección y defensa de los derechos de los Piaci?
2. ¿Cuáles son las principales demandas de estos pueblos y cuáles son los procesos que vienen siguiendo actualmente?
3. ¿Cuáles considera que son los hechos o los casos que nos pueden ayudar a retratar el nivel de vulnerabilidad que existe o que históricamente han enfrentado estos pueblos?
4. ¿Cuáles son los informes más resaltantes realizado su institución y qué exigencias son urgentes de establecer para la protección de estos pueblos?
5. ¿Cómo la pandemia ha intensificado la vulneración de estos pueblos: sus territorios, vida, integridad, salud?
6. ¿Cuál es el panorama actual de las Reservas Indígenas, Reservas Territoriales y cuáles han sido los avances en materia de creación y recategorización?
7. ¿Considera usted que las herramientas internacionales (Pactos, Convenios, Medidas Cautelares, Directrices) existentes aportan para la salvaguarda de los derechos de estos pueblos
8. ¿Considera que resulta ser realmente vinculante las medidas y las sentencias que genera el Sistema Interamericano de Derechos Humanos? Desde la aplicación del principio de convencionalidad

TEMA 2: SOBRE EL BUEN VIVIR «SUMAK KAWSAY»

9. Considerando el nivel de vulnerabilidad de los PIACI, ¿cómo cree que esta forma de ver el mundo aporta a la consolidación de mejores condiciones de vida y de protección territorial/cultural de los Piaci?
10. ¿Qué entiende usted por «*sumak kawsay*» y cómo cree que el Estado peruano puede incorporar este principio en la legislación nacional? ¿Hay avances

significativos en relación con políticas interculturales/con adecuación cultural para la protección de los pueblos indígenas y los PIACI?

TEMA 3: SOBRE LA INTANGIBILIDAD TERRITORIAL

- **La intangibilidad territorial como un foco central en la protección de estos pueblos y su supervivencia**
 - **Según el Artículo 5 c de la Ley PIACI:**
 - 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;
11. ¿Por qué resulta importante la modificatoria del artículo 5 inciso c de la Ley Piaci para asegurar el respeto irrestricto al derecho a la vida frente a toda actividad económica?

TEMA 4: SOBRE LA SUPERPOSICIÓN

12. ¿Cuál es estado actual del proceso de ampliación territorial considerando que han transcurrido 5 años?
13. ¿Tienen mapeado cuáles son los concesionarios (forestales y de conservación) existentes en el territorio solicitado para ampliación?
14. ¿Considera que hay avances o propuestas (políticas públicas) desde el Estado para evitar que dicha superposición siga poniendo en peligro la vida, salud y supervivencia de estos pueblos?
15. ¿Cómo evalúa el rol del Ministerio de cultura (por lo menos en los últimos años) en materia de creación/recategorización/ampliación territorial? ¿A qué cree que se debe la demora en los procesos y se deje sin atención las solicitudes, incluso por más de 10 años? (Pregunta exclusiva para el Ministerio de Cultura)
16. ¿Cuáles considera que son los principales retos de dicha superposición y cuál es la solución (RECOMENDACIONES) que usted plantearía frente a ese contexto? ¿cómo podemos solucionarlo? ¿hay alguna salida jurídica que consideran pertinente desde su institución?

COMENTARIOS U OBSERVACIONES FINALES:

FICHA N° 2

Nombres y apellidos del entrevistado:

Institución:

Cargo:

Tiempo en el cargo:

Dirección:

Teléfono: correo:

Fecha de la entrevista

TEMA 1: LOS PIACI EN EL PERÚ Y SU PROTECCIÓN JURÍDICA (HISTORIA DE LUCHA Y RESISTENCIA POR LA INTANGIBILIDAD TERRITORIAL)

1. ¿Cuál es el trabajo que han venido realizando para la protección y defensa de los derechos de los Piaci?
2. ¿Cuáles son las principales demandas de estos pueblos y cuáles son los procesos que vienen siguiendo actualmente?
3. ¿Cuáles considera que son los hechos o los casos que nos pueden ayudar a retratar el nivel de vulnerabilidad que existe o que históricamente han enfrentado estos pueblos? (invitar al entrevistado a exponer un caso significativo de vulneración de derechos)
4. ¿Cuáles son los informes más resaltantes realizados por Aidesep y qué exigencias son urgentes de establecer para la protección de estos pueblos?
5. ¿Cómo la pandemia ha intensificado la vulneración de estos pueblos: sus territorios, vida, integridad, salud?
6. ¿Cuál es el panorama actual de las Reservas Indígenas, Reservas Territoriales y cuáles han sido los avances en materia de creación y recategorización?

TEMA 2: SOBRE MATERIA DE DERECHO INTERNACIONAL

7. ¿Considera usted que las herramientas internacionales (pactos, convenios, medidas cautelares, directrices) existentes aportan para la salvaguarda de los derechos de estos pueblos
8. ¿Considera que resulta ser realmente vinculante las medidas y las sentencias que genera el Sistema Interamericano de Derechos Humanos? Desde la aplicación del principio de convencionalidad.

TEMA 3: SOBRE LA ARTÍCULACIÓN

9. ¿Cómo es la experiencia de articular esfuerzo con las organizaciones regionales para la defensa de los Piaci?
10. Considerando el nivel de aislamiento de estos pueblos indígenas, ¿cómo articular esfuerzos para defenderlos de las vulneraciones a las que comúnmente viven expuestos?

TEMA 4: SOBRE EL BUEN VIVIR «SUMAK KAWSAY»

11. Considerando el nivel de vulnerabilidad de los Piaci, ¿cómo cree que esta forma de ver el mundo aporta a la consolidación de mejores condiciones de vida y de protección territorial/cultural?
12. ¿Qué entiende usted por «*sumak kawsay*» y cómo cree que el Estado peruano puede incorporar este principio en la legislación nacional? ¿Hay avances significativos en relación con políticas interculturales/con adecuación cultural para la protección de los pueblos indígenas y los Piaci?

TEMA 5: SOBRE LA INTANGIBILIDAD TERRITORIAL

La intangibilidad territorial como un foco central en la protección de estos pueblos y su supervivencia Según el Artículo 5 c de la Ley Piaci:

13. ¿Por qué resulta importante la modificatoria del artículo 5 inciso c de la Ley Piaci para asegurar el respeto irrestricto al derecho a la vida frente a toda actividad económica que es susceptible de generar un impacto negativo en estos pueblos?

TEMA 6: SOBRE LA SUPERPOSICIÓN

14. ¿Considera que hay avances o propuestas (políticas públicas) desde el Estado para evitar que dicha superposición siga poniendo en peligro la vida, salud y supervivencia de estos pueblos?
15. ¿Cómo evalúa el rol del Ministerio de cultura (por lo menos en los últimos años) en materia de creación/recategorización/ampliación territorial? ¿A qué cree que se debe que se dilaten los procesos y se deje sin atención las solicitudes, incluso por más de 10 años?
16. ¿Cuáles considera que son los principales retos de dicha superposición y cuál es la solución (recomendaciones) que usted plantearía frente a ese contexto? ¿cómo podemos solucionarlo?

COMENTARIOS U OBSERVACIONES FINALES:

FICHA N° 3

Nombres y apellidos del entrevistado:

Institución:

Cargo:

Tiempo en el cargo:

Dirección:

Teléfono: correo:

Fecha de la entrevista

PREGUNTAS:

TEMA 1_: LOS PIACI EN EL PERÚ Y SU PROTECCIÓN JURÍDICA (HISTORIA DE LUCHA Y RESISTENCIA POR LA INTANGIBILIDAD TERRITORIAL)

1. ¿Cuál es el trabajo que han venido realizando, en los últimos años, para la protección y defensa de los derechos de los Piaci?
2. ¿Cuáles son las principales demandas de estos pueblos y cuáles son los procesos que ustedes vienen siguiendo actualmente?
3. ¿Cuáles considera que son los hechos o los casos que nos pueden ayudar a retratar el nivel de vulnerabilidad que existe o que históricamente han enfrentado estos pueblos? (invitar al entrevistado a exponer un caso significativo de vulneración de derechos)
4. ¿Cuáles son los informes más resaltantes realizados por su organización y qué exigencias son urgentes de establecer para la protección de estos pueblos?
5. ¿Cómo la pandemia ha intensificado la vulneración de estos pueblos: sus territorios, vida, integridad, salud?
6. ¿Cuál es el panorama actual de las Reservas Indígenas, Reservas Territoriales y cuáles han sido los avances en materia de creación y recategorización?
7. ¿Considera usted que las herramientas internacionales (Pactos, Convenios, Medidas Cautelares, Directrices) existentes aportan para la salvaguarda de los derechos de estos pueblos
8. ¿Considera que resulta ser realmente vinculante las medidas y las sentencias que genera el Sistema Interamericano de DDHH desde la aplicación del principio de convencionalidad?

TEMA 3: SOBRE LA ARTÍCULACIÓN

9. ¿Cómo es la experiencia de articular esfuerzo con las organizaciones nacionales/regionales y otras instituciones para la defensa y promoción de los derechos de los Piaci?

10. Considerando el nivel de aislamiento de estos pueblos indígenas, ¿cómo articular esfuerzos para defenderlos de las vulneraciones a las que comúnmente viven expuestos?

TEMA 4: SOBRE EL BUEN VIVIR «SUMAK KAWSAY»

11. Considerando el nivel de vulnerabilidad de los Piaci, ¿cómo cree que esta forma de ver el mundo aporta a la consolidación de mejores condiciones de vida y de protección territorial/cultural?
12. ¿Qué entiende usted por «*sumak kawsay*» y cómo cree que el Estado peruano puede incorporar este principio en la legislación nacional? ¿Hay avances significativos en relación con políticas interculturales/con adecuación cultural para la protección de los pueblos indígenas y los Piaci?

TEMA 5: SOBRE LA INTANGIBILIDAD TERRITORIAL

13. ¿Por qué resulta importante la modificatoria del artículo 5 inciso c de la Ley PIACI para asegurar el respeto irrestricto al derecho a la vida frente a toda actividad económica que es susceptible de generar un impacto negativo en estos pueblos?

TEMA 6: SOBRE LA SUPERPOSICIÓN

14. ¿Considera que hay avances o propuestas (políticas públicas) desde el Estado para evitar que dicha superposición siga poniendo en peligro la vida, salud y supervivencia de estos pueblos?
15. ¿Cómo evalúa el rol del Ministerio de cultura (por lo menos en los últimos años) en materia de creación/recategorización/ampliación territorial? ¿A qué cree que se debe que se dilaten los procesos y se deje sin atención las solicitudes, incluso por más de 10 años?
16. ¿Tiene conocimiento de qué actividades económicas (nombre de las empresas) se realizan en los territorios Piaci (solicitados para ampliación)? (Consultar especialmente por aquellos que se encuentran en la Reserva Madre de Dios)
17. ¿Cuáles considera que son los principales retos de dicha superposición y cuál es la solución (RECOMENDACIONES) que usted plantearía frente a ese contexto? ¿cómo podemos solucionarlo? ¿hay alguna salida jurídica?

COMENTARIOS U OBSERVACIONES FINALES:

