

Conservación basada en derechos

**Desafíos, brechas y oportunidades del avance
en derechos territoriales de pueblos indígenas
y su relación con la tenencia de tierras y con la
conservación de la biodiversidad**

**Perspectivas de un análisis comparado para los gobiernos
de Perú y Colombia**



Conservación basada en derechos

**Desafíos, brechas y oportunidades del avance
en derechos territoriales de pueblos indígenas
y su relación con la tenencia de tierras y con la
conservación de la biodiversidad**

**Perspectivas de un análisis comparado para los gobiernos
de Perú y Colombia**



Autores:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental:

Katherine Sánchez, Seichi Santos y Silvana Baldovino

Amazon Conservation Team:

Juana Hofman, Carolina Rodriguez y Diego Hoyos

Coordinación editorial: Angela Rodriguez y Diego Coll

Corrección de estilo: Miguel Flores-Montúfar

Diagramación y diseño: Belén Sampietro

Fotografías: Diego Pérez, Camila Malaver, Juan Arredondo y Juan Gabriel Soler

Cita sugerida:

Sánchez, K., Baldovino, S., Santos, S., Hofman, J., Rodriguez, C., Hoyos, D. (2024). Conservación basada en derechos. *Desafíos, brechas y oportunidades del avance en derechos territoriales de pueblos indígenas y su relación con la tenencia de tierras y con la conservación de la biodiversidad. Perspectivas de un análisis comparado para los gobiernos de Perú y Colombia.* Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, se puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima. Perú.

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Amazon Conservation Team (ACT)

Calle 29 bis, No. 6-58 Of. 601 Ed. El Museo, Bogotá. Colombia.

Teléfono: (+57) 1-285-6950

www.colombia.amazonteam.org

Primera edición digital, octubre 2024

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2024-11056 Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: ISBN: 978-612-5180-00-1

Esta publicación está disponible para su libre descarga en www.spda.org.pe

La **SPDA** es una asociación civil sin fines de lucro que, desde su fundación en 1986, trabaja en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

ACT es una organización de la sociedad civil sin ánimo de lucro que trabaja por la protección de los bosques tropicales y el fortalecimiento de las comunidades locales, reconociendo su relación de interdependencia, con el objetivo de conservar, proteger y/o restaurar el balance de este vínculo. Sus acciones están centradas en la salud y el bienestar de todas las especies y sus hábitats, considerando la compleja red de conexiones que sustentan la vida en el planeta.





Siglas y acrónimos

ANP	Área natural protegida (Perú)
ANT	Agencia Nacional de Tierras (Colombia)
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDtB)
COP 15	Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica
DACI	Dirección de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (Perú)
DL	Decreto Ley (Perú y Colombia)
DS	Decreto Supremo (Perú)
ECA	Ejecutor de contrato de administración de reserva comunal (Perú)
LCP	Ley del Derecho a la Consulta Previa (Perú)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales del Perú
Midagri	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego del Perú
Mincul	Ministerio de Cultura del Perú
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Orpio	Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (Perú)
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (Colombia)
PIA	Pueblos indígenas en aislamiento (Perú)
PIA	Pueblos indígenas en aislamiento voluntario (Colombia)
PIACI	Pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (Perú)
PIEN	Pueblos indígenas en estado natural (Colombia)
PICI	Pueblos indígenas en situación de contacto inicial (Perú)
PNN	Parque nacional natural (Colombia)



Índice

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

I. INTRODUCCIÓN

II. CONTEXTO

- A. Caso peruano
- B. Caso colombiano

III. HALLAZGOS: BRECHAS Y OPORTUNIDADES

- A. Caso peruano
- B. Caso colombiano

IV. CONCLUSIONES

- A. Caso peruano
- B. Caso colombiano
- C. Comunes

V. RECOMENDACIONES

REFERENCIAS

ANEXO 1: CASO DE ESTUDIO – PERÚ.

Parque Nacional Sierra del Divisor y pueblos indígenas en situación de aislamiento: entre áreas naturales protegidas y pueblos indígenas

ANEXO 2: CASO DE ESTUDIO – COLOMBIA.

Protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario yuri-passé



I. Introducción

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) ha propuesto y desarrollado el concepto de *conservación basada en derechos*, que implica, a su vez, la conservación con justicia, es decir, que todos los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la conservación de la naturaleza respeten y garanticen los derechos (tanto sustantivos como procedimentales) de las personas que puedan verse afectadas eventualmente con las medidas de conservación.

Una política de conservación ambiental basada en derechos respeta y promueve que se cumplan las normas que garantizan los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, entre los que se incluyen los derechos de los pueblos indígenas, las mujeres, los niños, niñas y jóvenes. En términos de la UICN, los derechos humanos son fundamento ético de la buena gobernanza de los recursos naturales. Se entiende que, en la medida en que se logran los objetivos de conservación, se contribuye al cumplimiento y goce de varios derechos humanos.

Diversas comunidades (pueblos indígenas, pueblos afrodescendientes y comunidades locales que viven en áreas estratégicas de conservación ambiental y de la biodiversidad) reclaman que, en la práctica de la conservación justa, equitativa y basada en derechos, se les reconozcan y protejan sus territorios, sus conocimientos tradicionales y sus sistemas de vida. Bajo el *enfoque de derechos*, se reconoce como un derecho humano autónomo al derecho al ambiente sano, y asimismo se reconoce el derecho que tienen los pueblos a su uso, acceso y tenencia, y al ejercicio de gobernanza y autoridad en la conservación.

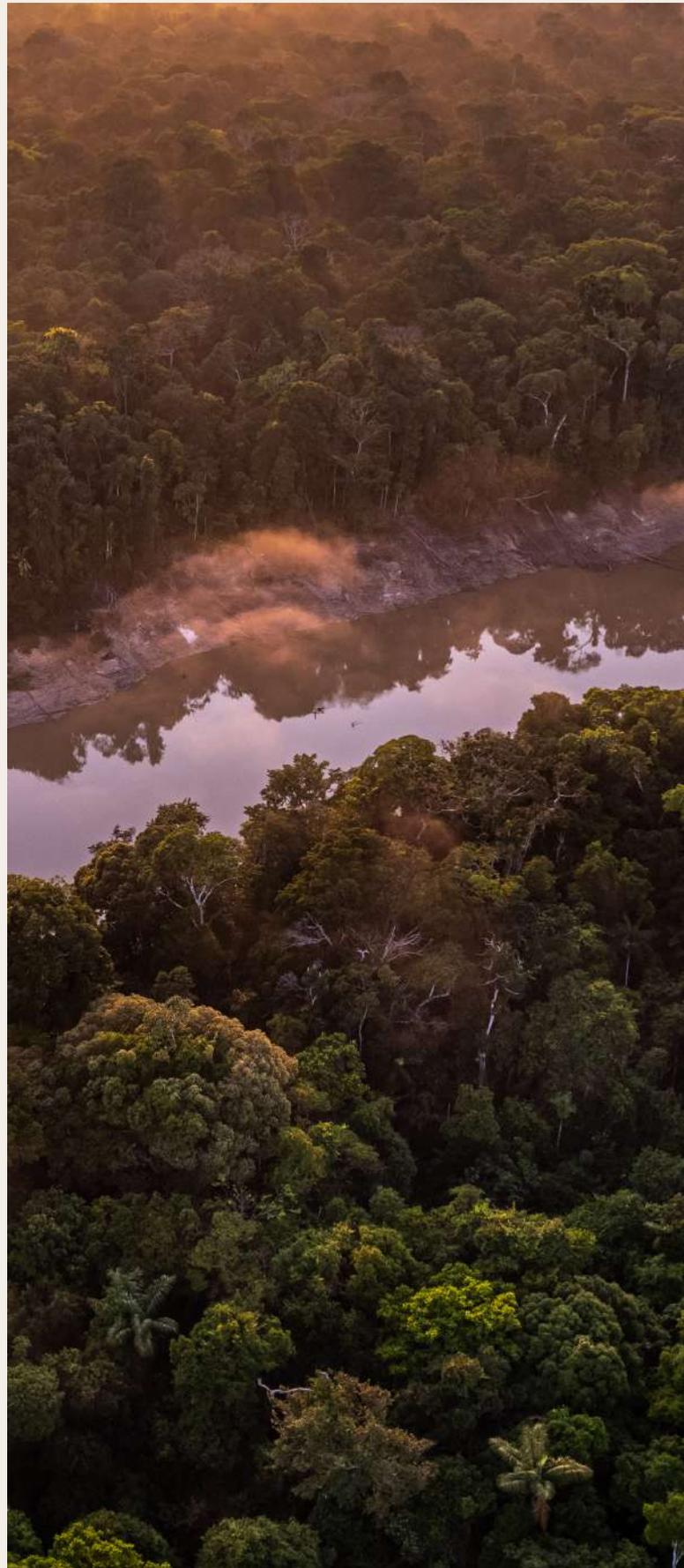
Paralelos entre Colombia y Perú

Según el último censo en Colombia, realizado en 2018, por lo menos 1 900 000 indígenas viven en el país, de los cuales casi el 80 % vive en zonas rurales, la mayoría en resguardos. Actualmente, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) registra 889 resguardos indígenas que se encuentran formalmente constituidos en Colombia. A su vez, se reconocen 60 pueblos en la Amazonia con una población de 233 678 personas. Además, se identifican como ‘reconocidos’ dos pueblos indígenas en aislamiento y 14 en proceso de reconocimiento.

En Perú, de acuerdo con el Censo Nacional 2017 (INEI, 2018), el 24,9 % de la población nacional se autoidentifica como parte de un pueblo indígena originario y aproximadamente 200 000 personas pertenecen a algún pueblo indígena amazónico. Según el Ministerio de Cultura (2024), en la Amazonía peruana habitan 51 pueblos indígenas, de los cuales aproximadamente 7000 personas pertenecen a 25 pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI).

En Colombia, se reconoce la visión territorial de los pueblos indígenas por medio de la Constitución de 1991, y de las leyes y sentencias de la Corte Constitucional. En Perú, en cambio, la Constitución reconoce la diversidad cultural, pero condiciona el reconocimiento del derecho de propiedad ancestral a la constitución de personas jurídicas denominadas comunidades nativas y campesinas. La titulación y el saneamiento de estos territorios se regulan con legislación que proviene de una tradición agraria que impide la adopción integral de la territorialidad.

Ambos países han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual es considerado el instrumento internacional más importante de



reconocimiento y defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Entre estos derechos, destaca el derecho al territorio, que va más allá de la tierra como recurso natural e incorpora la toma de decisiones de los pueblos indígenas con respecto al uso del espacio para volver efectivos sus planes de vida.

En el caso peruano, el Convenio se interpreta al nivel de la Constitución, con lo cual se convierte en el cuerpo normativo más importante para el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas y amazónicos. En Colombia, el Convenio se incorporó al derecho interno mediante la Ley 21 de 1991, y hace parte del llamado *bloque de constitucionalidad*, lo que permite la suprallegalidad de este instrumento.

Por otro lado, en ambos países existen mecanismos sólidos para la protección de la biodiversidad. En el caso peruano, existe un mandato constitucional que ha permitido que se establezcan áreas naturales protegidas nacionales y regionales, así como mecanismos alternativos de protección que cubren más del 22 % del territorio nacional. En Colombia, la Constitución Política establece el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y de conservar las áreas de especial importancia ecológica, así como el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano.

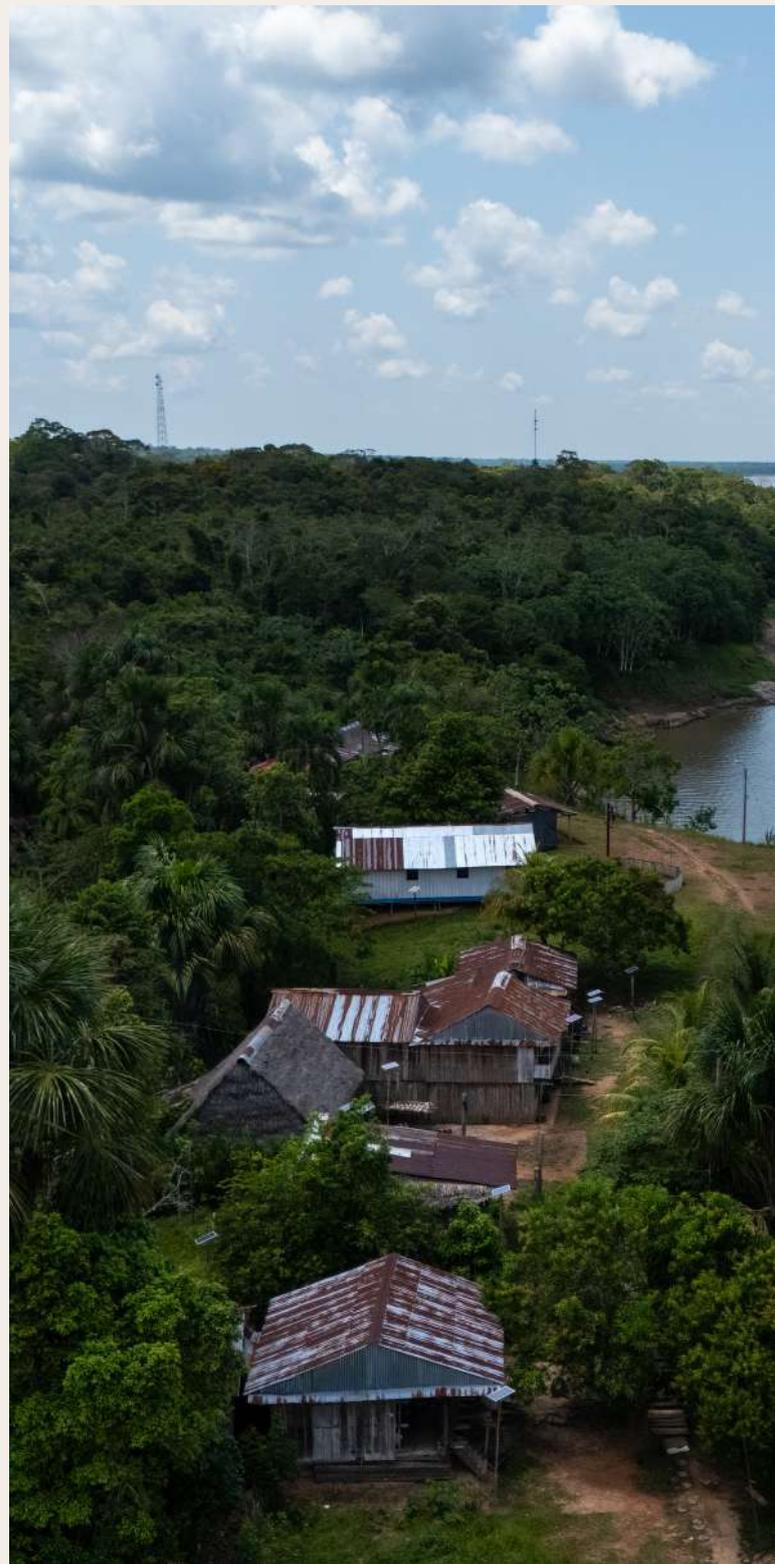
Ambos países ratificaron el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que es el principal marco normativo para la protección de la biodiversidad a nivel global, adoptado en 1992 durante la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. El CDB tiene tres objetivos principales: **1)** conservación sobre la diversidad biológica, **2)** utilización sostenible de sus componentes y, **3)** participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.



Asimismo, el CDB (2022) plantea metas globales, como el nuevo Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica al 2030, adoptado en la COP 15 de 2022. Estas 23 metas se han adoptado con el fin de “detener e invertir la pérdida de diversidad biológica [...]”. Entre ellas, destacan dos metas para reducir las amenazas a la biodiversidad:

- **Meta 2:** Garantizar que para 2030 al menos un 30 % de las zonas de ecosistemas terrestres, de aguas continentales y costeros y marinos degradados estén siendo objeto de una restauración efectiva, con el fin de mejorar la biodiversidad y las funciones y los servicios de los ecosistemas y la integridad y conectividad ecológicas.
- **Meta 3:** Garantizar y hacer posible que, para 2030, al menos un 30 % de las zonas terrestres y de aguas continentales y de las zonas marinas y costeras, especialmente las zonas de particular importancia para la biodiversidad y las funciones y los servicios de los ecosistemas, se conserven y gestionen eficazmente mediante sistemas de áreas protegidas ecológicamente representativos, bien conectados y gobernados equitativamente y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, reconociendo, cuando proceda, los territorios indígenas y tradicionales, y que estén integradas a los paisajes terrestres, marinos y oceánicos más amplios, garantizando al mismo tiempo que toda utilización sostenible, cuando proceda en dichas zonas, sea plenamente coherente con la obtención de resultados de conservación, reconociendo y respetando los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, incluidos aquellos relativos a sus territorios tradicionales.

En este escenario, ambos países deben cumplir con sus obligaciones internacionales para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar la protección del 30% de sus territorios, bajo un enfoque de *conservación basada en derechos*, camino que exige esfuerzos adicionales a los ya implementados por cada Estado, como se verá a lo largo de este documento.



II. Contexto

A. CASO PERUANO

Régimen de áreas naturales protegidas

El artículo 68 de la Constitución Política de 1993 establece la obligación del Estado peruano de proteger la biodiversidad. Una de las herramientas creadas para ello son las áreas naturales protegidas (ANP), espacios que constituyen patrimonio de la Nación, cuya condición natural debe ser mantenida a perpetuidad, con el objetivo de proteger la diversidad biológica y los valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico.

En este contexto, la historia de las ANP en el Perú y del actual Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) se inicia con el establecimiento del Parque Nacional de Cutervo (1961), con apenas 2500 hectáreas. Recién en 1990, mediante el DS 010-90-AG, se creó el SINANPE.

A nivel normativo, en junio de 1997, el Estado peruano estableció la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, con el fin de establecer los lineamientos para la declaración, selección y manejo de estas áreas. Complementariamente, en junio de 2001, se estableció el Reglamento de la Ley, mediante DS 038-2001-AG. Así, la política sobre áreas naturales protegidas está contenida básicamente en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el Plan director de las áreas naturales protegidas y la Ley General del Ambiente. Adicionalmente, el Perú ha aprobado una Ley sobre la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y una Estrategia nacional de diversidad biológica (2001).

A la fecha de este informe, en el Perú se registran 109 ANP: 77 a nivel nacional y 13 de administración regional, con una extensión acumulada superior a 25 000 000 de hectáreas. Al 24 de junio de 2024, la Lista Oficial del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) incluye las ANP de administración nacional que se detallan en la Tabla 1.

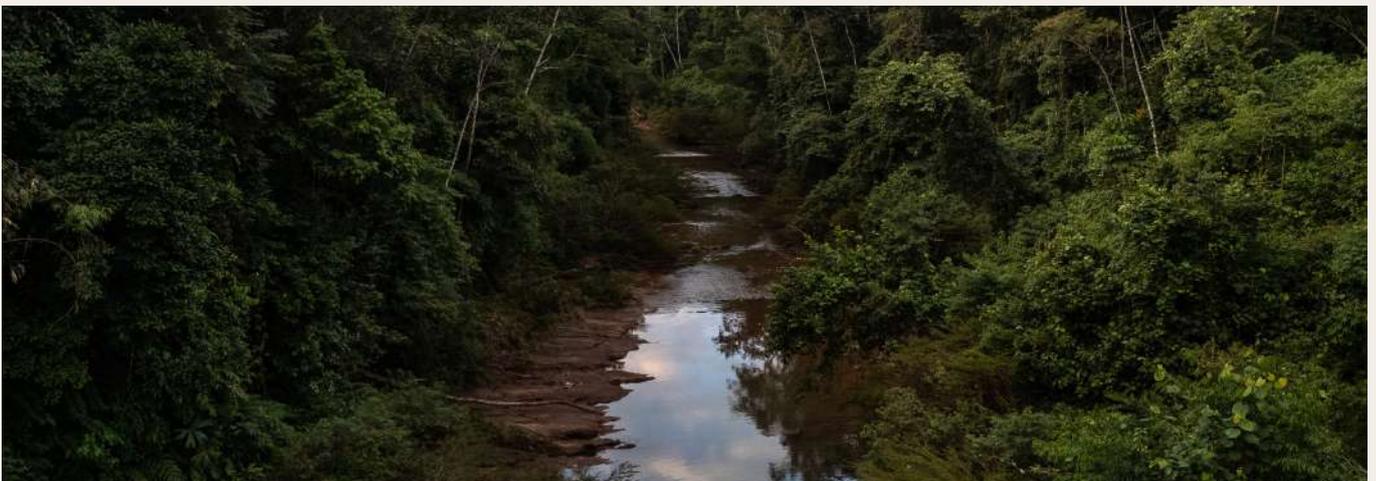
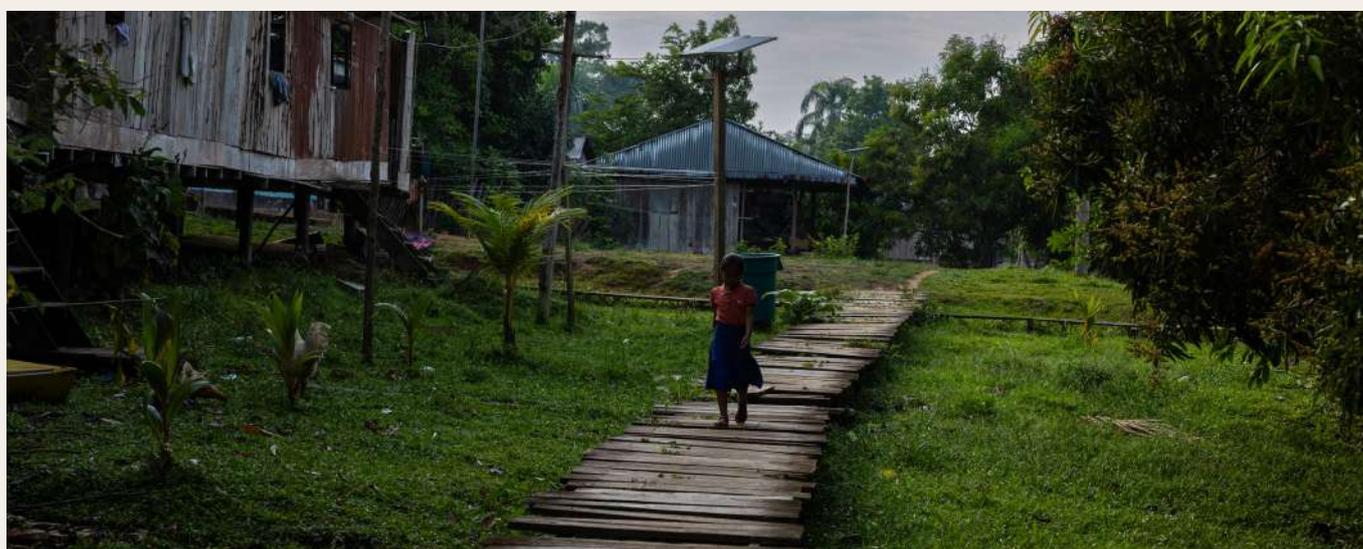


Tabla 1.

Avances en conservación a través de ANP de administración nacional

TIPO	CATEGORÍA	NÚMERO DE ANP	EXTENSIÓN EN HECTÁREAS
ÁREAS DE USO INDIRECTO	Parque nacional	15	10 394 366.7
	Santuario nacional	9	317 366.47
	Santuario histórico	4	41 279.38
SUBTOTAL DE ÁREAS DE USO INDIRECTO		28	10 753 012.55
ÁREAS DE USO DIRECTO	Reserva nacional	15	11 007 733.27
	Refugio de vida silvestre	9	20 775.11
	Reserva paisajística	4	711 818.48
	Reserva comunal	15	2 166 588.44
	Bosque de protección	9	389 986.99
	Coto de caza	4	124 735
SUBTOTAL DE ÁREAS DE USO DIRECTO		41	14 421 637.29
ÁREAS EN ESTUDIO	Zona reservada	8	588 302.67
TOTAL DE ÁREAS Y HECTÁREAS PROTEGIDAS		77	25 763 230.15

Las ANP en la Amazonía peruana cobijan una extensión de 16 200 000 hectáreas; 2 160 000 corresponden a las diez reservas comunales gestionadas en coordinación entre las organizaciones o pueblos indígenas y el Estado, que también tienen como objetivo proteger a la flora y la fauna silvestres en beneficio de las poblaciones rurales vecinas.



Pueblos indígenas y su protección legal en Perú

Esta precisión de derechos y obligaciones no se presenta de la misma forma cuando hablamos de pueblos indígenas. En efecto, la Constitución de 1993 no menciona expresamente el término *pueblos indígenas*, pero sí reconoce la existencia de pueblos y culturas originarios y ancestrales en el Perú; además, establece como un derecho fundamental el derecho a la identidad étnica y cultural.

Además, en tanto que Perú ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, sus disposiciones respecto de la identificación de los pueblos indígenas han sido incorporadas en el nivel constitucional del ordenamiento jurídico peruano, es decir, son de consideración obligatoria para la aplicación de las normas sobre la materia.

Así, el artículo 7 de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa (LCP), establece los siguientes criterios objetivos de identificación de los pueblos indígenas u originarios:

- a.** Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional
- b.** Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan
- c.** Instituciones sociales y costumbres propias
- d.** Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional

Por otro lado, el artículo 89 de la Constitución reconoce la existencia legal, la personería jurídica y la autonomía de las comunidades campesinas y nativas. En esa misma línea, el artículo 135 del Código Civil estipula que para “la existencia legal de las comunidades se requiere, además de la inscripción en el registro respectivo, su reconocimiento oficial”. Por ello, se exige que un pueblo indígena sea reconocido bajo alguna de estas figuras para que pueda efectivizar diversos derechos, entre ellos, el de propiedad. Sin embargo, es preciso señalar que, según el Ministerio de Cultura (2023), “no todas las comunidades pertenecen a pueblos indígenas. Para determinar la pertenencia de una comunidad a un pueblo indígena u originario se debe tomar en cuenta los criterios establecidos en la Ley 29785 [LCP], ya que su reconocimiento como comunidad campesina o nativa por sí misma no la hace parte de un pueblo indígena”.

Por otro lado, la Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (Ley PIACI), define a los pueblos indígenas en aislamiento (PIA) como aquellos que se autorreconocen como tales, mantienen una cultura propia, poseen un área de tierra y no han desarrollado relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o, habiéndolo hecho, han optado por dejar de hacerlo. Los pueblos indígenas en situación de contacto inicial (PICI), por su parte, son aquellos cuyos miembros (o parte de ellos) han comenzado un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional.

Esta situación deja un tercer grupo al que no se le ha reconocido un mecanismo que le permita garantizar sus derechos colectivos: aquellos pueblos indígenas que no se reconocen como comunidades nativas o campesinas ni como PIACI. En efecto, mientras que para las comunidades nativas y los PIACI existen procedimientos normativos específicos que buscan garantizar sus derechos sobre el territorio, la legislación y la normativa peruanas aún son insuficientes para algunos colectivos, a quienes no se les puede imponer la asimilación de una figura jurídica sin colisionar con el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Como se observa en la Tabla 3, las comunidades nativas tienen el procedimiento administrativo de demarcación y titulación de tierras y derivados, mientras que los PIACI pueden beneficiarse a través del sistema de reservas indígenas y/o territoriales.

Tabla 2.
Pueblos indígenas

PUEBLOS INDÍGENAS			
FIGURA COLECTIVA	CCNN/CCCC	PIA / PICI	OTROS GRUPOS DE PUEBLOS INDÍGENAS
MECANISMO ESTABLECIDO EN LEGISLACIÓN Y NORMATIVA	Demarcación y titulación, georreferenciación y ampliación de tierras de comunidades nativas, y deslinde y titulación de comunidades campesinas	Reservas territoriales e indígenas	La normativa no establece otros procedimientos



Territorio y comunidades nativas

Del DL 22175 de 1978, Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de la Selva y Ceja de Selva, y de su Reglamento aprobado mediante el DS 003-79-AA, se pueden distinguir dos procedimientos para garantizar el derecho de propiedad de las comunidades nativas: **1)** para el reconocimiento de su personalidad jurídica, y **2)** para la demarcación y titulación del territorio de las comunidades nativas.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el DL 22175 también establece una limitación al derecho de propiedad que responde al dominio eminencial del Estado sobre los recursos naturales. En consecuencia, se requiere una *cesión en uso* para utilizar las tierras con aptitud forestal o de protección que se encuentren en el territorio demarcado de una comunidad nativa.

En este sentido, podrán ser adjudicadas en propiedad solamente las hectáreas de tierras clasificadas como de uso agrícola de acuerdo con el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (RCTUCM). Si se definen ambos tipos de clasificación de tierras, la Dirección Regional Agraria debe emitir el título de propiedad respecto de las tierras de uso agrícola y la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre deberá emitir el contrato de cesión en uso.

El procedimiento de reconocimiento formaliza la existencia legal y la personería jurídica de una comunidad nativa. Solo después de obtener este reconocimiento e inscribirlo en los Registros Públicos, se pueden realizar la demarcación y titulación del territorio de las comunidades nativas, procesos mediante los cuales se levanta información catastral de las tierras comunales y se otorga el título de propiedad respectivo (Baldovino, 2016).

El sistema legal peruano exige como requisito, para este reconocimiento, la obtención previa de la personalidad jurídica. Esto prolonga y encarece el proceso para reconocer derechos como la propiedad de los pueblos indígenas sobre la tierra, el acceso a la justicia intercultural desde un enfoque colectivo, la educación intercultural, entre otros. Esta exigencia no se contempla en el Convenio 169 que, por el contrario, reconoce todos estos derechos a los pueblos indígenas sin necesidad de formalidad.

Ante esta situación, el DL 1360, que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura (Mincul), aclara que los pueblos indígenas u originarios no reconocidos por el Estado peruano ejercen sus derechos colectivos independientemente de su reconocimiento oficial. Sin embargo, aún no se han establecido mecanismos para que estos grupos efectivicen sus derechos en las mismas condiciones que una comunidad nativa o campesina.

A 2024, existe una brecha de alrededor de 600 comunidades pendientes de titulación. Ante este escenario, instituciones como el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) han suscrito convenios de cooperación interinstitucional con gobiernos regionales (2024). Además, el Midagri apunta a lograr la titulación de 400 comunidades para los próximos años: entre ellas, 40 de Loreto y 84 de otras regiones (Huánuco, Cusco, Junín, Amazonas, Ucayali y San Martín).

Territorios y PIACI

Dado el alto nivel de vulnerabilidad de los PIACI, el Estado peruano ha delimitado tierras de intangibilidad transitoria para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos. A la fecha, existen ocho áreas entre reservas indígenas y territoriales comprendidas como territorios de PIACI que ocupan más de 4 000 000 de hectáreas (SPDA, 2023).

Estas reservas son una figura jurídica incorporada en la Ley PIACI. Esta ley concede un mayor nivel de protección legal al establecer, más claramente, cuáles son las autoridades competentes, las medidas de control, y las limitaciones en cuanto al acceso y desarrollo de actividades a realizarse en dichas áreas. Asimismo, el Estado ha establecido el principio máximo de no-contacto como estrategia de protección de estos pueblos, con algunas excepciones, como aquellas situaciones donde la vida de los PIACI se encuentre en riesgo.

En cuanto a la protección del territorio, a nivel normativo se estipula la posesión de territorios ancestrales. El derecho de propiedad se materializa si se decide dejar la situación de no-contacto y asentarse como una comunidad nativa, con lo cual se titula el territorio que los PICI decidan habitar y, a su vez, se respetan los derechos de los pueblos que permanezcan al interior de la reserva.

El artículo 88 de la Constitución establece que el Estado garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra a las comunidades nativas y campesinas, quienes ostentan personería jurídica. Bajo ese supuesto, y aunque el artículo 8 de la Ley PIACI señala que estos pueblos se benefician de todos los derechos establecidos a favor de las comunidades nativas, sus características particulares no permiten extrapolar el derecho a la propiedad tal como lo establece la legislación vigente.

La personalidad jurídica de la que carecen los PIACI les impide, por ejemplo, ejercer su derecho de propiedad ante las instituciones del Estado y convertirlo en oponible a terceros. En ese sentido, tienen derecho a poseer sus territorios ancestrales y titular la tierra que decidan habitar solo cuando se asienten y se constituyan como comunidad nativa en virtud de su derecho a la libre determinación.

A la fecha, existen cuatro solicitudes de reserva. En la Tabla 3, se detallan la extensión de cada reserva y el pueblo indígena a favor de quien se estableció dicha reserva territorial o indígena.

Tabla 3.
Reservas territoriales e indígenas

NOMBRE DE LA RESERVA	UBICACIÓN	NORMA DE CATEGORIZACIÓN COMO RESERVA INDÍGENA	DESCRIPCIÓN
Reserva Indígena Murunahua	Ucayali	Decreto Supremo 007-2016-MC	A favor del grupo étnico murunahua. Área: 470 305.89 ha.
Reserva Indígena Mashco Piro	Ucayali	Decreto Supremo 007-2016-MC	A favor del grupo étnico mashco-piro. Área: 816 057 ha.
Reserva Indígena Isconahua	Ucayali	Decreto Supremo 007-2016-MC	A favor del grupo étnico isconahua. Área: 298 487.71 ha.
Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros	Cusco y Ucayali	Resolución Ministerial 046-90-AG/DGRAAR, modificada por Decreto Supremo 028-2003-AG	A favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial kugapakori, nahua, nanti y otros. Área: 456 672.73 ha.
Reserva Territorial Madre de Dios	Madre de Dios	Resolución Ministerial 427-2002-AG	Aún no se identifica la pertenencia étnica del pueblo indígena. Área: 829 941 ha.
Reserva Indígena Yavarí Tapiche	Loreto	Decreto Supremo 007-2021-MC	A favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento matsés, remo (isconahua), marubo y otros pueblos indígenas en situación de aislamiento cuya pertenencia étnica no ha sido posible identificar. Área: 1 095 877.17437 ha.
Reserva Indígena Kakataibo Norte y Sur	Loreto	Decreto Supremo 015-2021-MC	A favor del pueblo indígena en situación de aislamiento kakataibo. Área: 148 996.5056 ha.
Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental	Loreto Ucayali	Decreto Supremo 004-2024-MC	A favor de los pueblos indígenas remo o isconahua, mayoruna (matsés y matis) y kapanawa. Área: 515 114.7323 ha.

B. CASO COLOMBIANO

Régimen de las áreas protegidas

En la Ley 165 de 1994, con la cual se aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica, se define legalmente a un área protegida como “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”. Esta definición se recoge en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), reglamentado en el Decreto 1076 de 2015.

De acuerdo con el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), en Colombia existen, a 2024, 1711 áreas protegidas en diferentes categorías de manejo, como se observa en la Tabla 4.

Tabla 4.
Áreas protegidas en Colombia

ÁMBITO DE GESTIÓN	CATEGORÍA DE MANEJO	CANTIDAD	ÁREA (HA)
ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS	Reserva natural de la sociedad civil	1271	284 123.8
	Área natural única	1	1053.4
ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS	Distrito nacional de manejo integrado	5	21 870 408.8
	Parque nacional natural	44	12 954 159.2
	Reserva natural de la sociedad civil	3	5 285 825.7
	Reserva forestal protectora nacional	56	548 618.5
	Santuario de fauna	1	26 326.7
	Santuario de fauna y flora	9	4 879 942.9
	Santuario de flora	2	10 441
	Vía parque	1	56 540.5
	ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS	Área de recreación	12
Distrito de conservación de suelos		22	26 326.7
Distrito regional de manejo integrado		125	4 879 942.9
Parque natural regional		60	10 441
Reserva forestal protectora regional		99	56 540.5
TOTAL		1711	49 982 628.3

Con base en la delimitación de la Amazonia colombiana del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) hasta 2014, y en la información del RUNAP, actualmente hay un registro de 115 áreas protegidas correspondientes a diferentes figuras de manejo. Estas áreas representan alrededor del 23 % del bioma amazónico colombiano, lo que corresponde a un aproximado de 11 105 779 hectáreas.

Al respecto, cabe mencionar que el Decreto 622 de 1977 estableció que las áreas reconocidas a los indígenas con título de propiedad colectiva son compatibles con el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), el cual forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

No obstante, frente a la posibilidad de los pueblos indígenas de titular tierras al interior de las zonas delimitadas y clasificadas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, surgen tensiones con quienes no gozan de este tipo de derechos, circunstancia que desencadena disputas territoriales y genera conflictos entre grupos sociales. Esta situación impone a la institucionalidad el reto de mediar en los conflictos territoriales, con la obligación de mantener los ecosistemas estratégicos. Además, aunque esta realiza esfuerzos, persisten tensiones frente a los acuerdos para el manejo conjunto de áreas protegidas superpuestas con territorios y territorialidades indígenas.

Pueblos indígenas y su protección constitucional y legal

El territorio y los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas se encuentran amplia y suficientemente reconocidos en el ordenamiento jurídico colombiano. Por ejemplo, la Constitución Política de 1991, en su artículo 58, establece la garantía sobre “la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores [...]. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

Por su parte, el artículo 63 señala expresamente el derecho inalienable, imprescriptible e inembargable de los grupos étnicos sobre las tierras comunales. En el caso especial de los territorios indígenas, el amparo constitucional trasciende el ámbito de protección de la propiedad colectiva: los reconoce como parte del entramado político administrativo del Estado y los concibe como entidades territoriales.

Así, se elevó a rango constitucional el derecho de las comunidades étnicas a poseer sus territorios de manera colectiva. Como garantía del principio de diversidad étnica y cultural previsto en su artículo 7, la Constitución estableció un régimen especial que protege el derecho de las comunidades a utilizar las tierras que han ocupado ancestralmente, de tal manera que puedan ejercer libremente sus usos, costumbres y tradiciones.

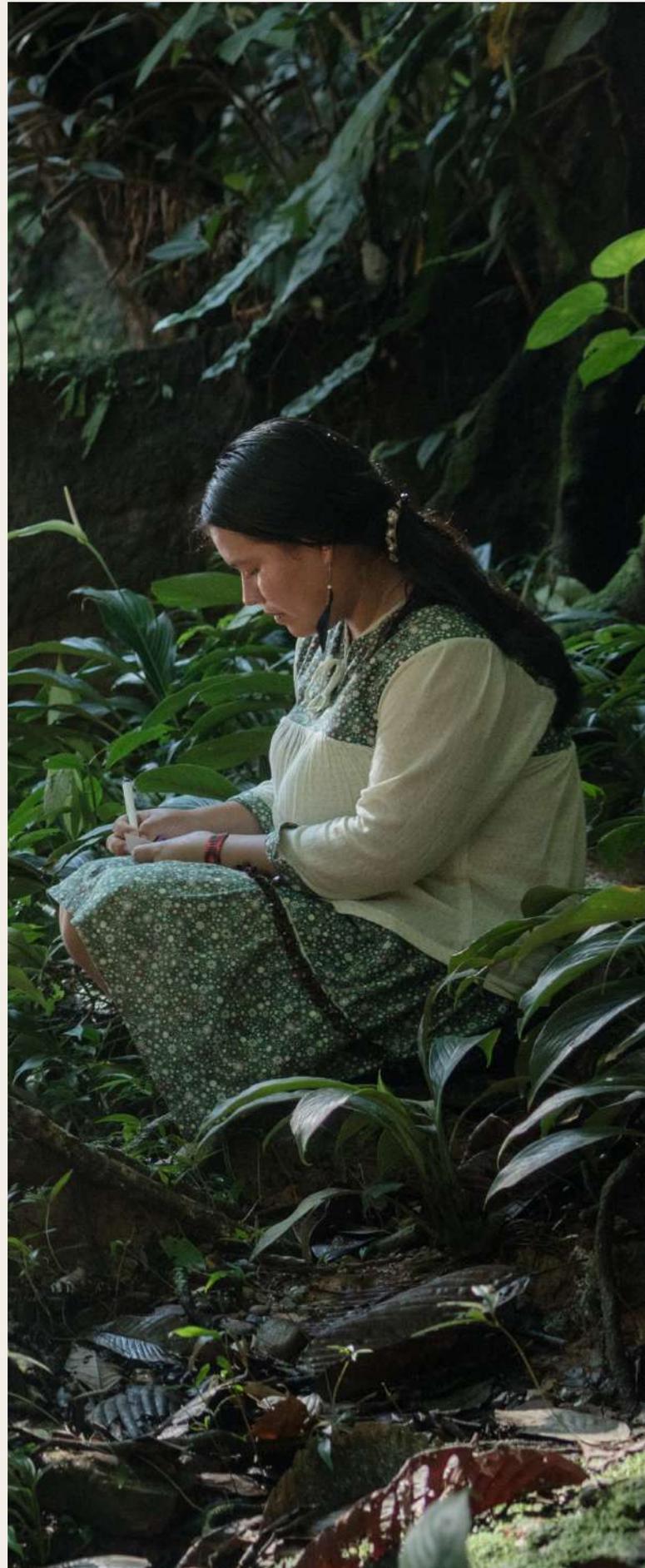
Como desarrollo de este ordenamiento, los territorios indígenas se han definido, en el Decreto 1071 de 2015, como “áreas poseídas de manera regular y permanente por comunidades indígenas”. A su vez, el Decreto 1953 de 2014 y el Decreto 632 de 2018 han otorgado autonomía a estos territorios para la administración de sus territorios: así, las comunidades indígenas pueden gestionarlos conforme a sus usos y costumbres, mientras el Congreso colombiano expide la ley que regule su organización y funcionamiento.

Como quiera que, en el caso colombiano, la tierra se convierte en un factor conexo y subyacente al conflicto armado, el reconocimiento de la titularidad de la propiedad rural enfrenta derroteros políticos y jurídicos respecto de los derechos de los distintos sujetos de reforma agraria.

Conforme con las disposiciones generales y transicionales del mandato constitucional, el Estado colombiano ha estado a la vanguardia jurídica en la adopción de disposiciones estatutarias y reglamentarias respecto de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicos, con lo que se constituye en un referente internacional en la materia, que se suma a la tradición jurisprudencial respecto del amparo de dichos derechos.

La concreción material de los derechos territoriales corresponde en primer lugar a la autoridad de tierras de la Nación, es decir, a la hoy conocida como Agencia Nacional de Tierras (ANT), entidad a cargo de la ejecución de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR). En los ejes misionales de esta política, se observan tres grandes eslabones de asuntos étnicos que comprenden, a su vez, el despliegue procedimental: **a)** acceso a la tierra, **b)** seguridad jurídica, y **c)** función social de la propiedad rural.

La Ley 160 de 1994 determina que la ANT estudiará las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo. La misma norma indica que, con el objeto anterior, constituirá y ampliará resguardos indígenas, entendidos como instituciones legales y sociopolíticas con propiedad colectiva que, además, son gobernadas por una organización autónoma, amparada por su sistema normativo propio.



Desde los primeros desarrollos jurisprudenciales de la Constitución de 1991, el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios de los grupos étnicos fue reconocido por la Corte Constitucional con el rango de derecho fundamental. Esto se debe a que los territorios son el principal medio de subsistencia de los grupos étnicos, a la relación que tienen con el carácter espiritual y sagrado de dichos territorios, y a que estos son los lugares donde desarrollan su identidad cultural de acuerdo con sus usos, tradiciones y costumbres.

Esta propiedad colectiva tiene las mismas garantías que una propiedad privada pero, además, goza de una protección constitucional especial, que la vuelve inajenable (no se puede vender), imprescriptible (la comunidad indígena no pierde la titularidad de la tierra aunque fuera ocupada durante largo tiempo por personas ajenas a la comunidad) e inembargable (no puede ser considerada para pagar deudas del resguardo).

Por otro lado, la Corte Constitucional colombiana califica a la Constitución Política de Colombia como una *constitución ecológica*, ya que esta reconoce al ambiente como un bien jurídico de protección especial, de interés superior, y de derecho colectivo para su protección y conservación, y como un elemento fundamental para la calidad de vida y el desarrollo sostenible, que se alcanzarán a través de la reconciliación entre la naturaleza y los seres humanos.

Colombia es uno de los países con mayor diversidad biológica, cultural y étnica debido a su ubicación geográfica, con regiones diversas (Amazonia, Andina, Orinoquía, Pacífica y Caribe), con culturas afrodescendientes, amerindias, raizales y mestizas, todo lo cual constituye un desafío tanto para el reconocimiento de derechos territoriales basados en conservación de derechos como para la preservación de la biodiversidad.

Son preponderantes los resguardos indígenas constituidos especialmente en la Amazonia oriental y, en menor medida, en la región de planicie y extremo occidental. A comienzos de 2022, los resguardos indígenas en la Amazonia colombiana superaban a las áreas protegidas en más de 15 500 000 hectáreas. Además, los territorios indígenas en conjunto, sumados a las expectativas, se superponen con las áreas protegidas en un 36 % (RRI, 2022).

La constitución de resguardos para los pueblos indígenas en la Amazonia colombiana inició en 1953. En la actualidad, existen 266 territorios que suman 25 202 386 hectáreas (ANT, 2024).

Territorios y PIA o PIEN

El Decreto 1232 de 2018 señala que los pueblos indígenas en aislamiento o estado natural (PIA/PIEN) son aquellos pueblos o segmentos de pueblos indígenas que, en ejercicio de su autodeterminación, se mantienen en aislamiento y evitan contacto permanente o regular con personas ajenas a su grupo, o con el resto de la sociedad. La norma determina que el estado de aislamiento no se pierde en caso de contactos esporádicos de corta duración.

Las organizaciones y autoridades indígenas en Colombia los han denominado *en estado natural*, y esto se refiere a la estrecha relación de estos pueblos con los ecosistemas, su forma de vida originaria y el alto grado de conservación de sus culturas. Se reconoce que el pilar de salvaguarda de los pueblos indígenas en aislamiento se basa en la protección de su territorio, porción geográfica con la que están directamente relacionados y de la que dependen para su sobrevivencia.

En ese sentido, se reconoce que la protección de los ecosistemas está ligada a la supervivencia física y cultural de estas comunidades, debido a la alta dependencia de los pueblos indígenas en aislamiento de los recursos naturales existentes en sus territorios, lo cual hace necesario que sus espacios vitales se mantengan en condiciones tales que garanticen su bienestar en el presente, así como su continuidad física y social en el futuro. Sus prácticas de subsistencia reproducen la lógica y dinámica del bosque húmedo tropical amazónico: si bien existe una amplia variedad de recursos naturales, esta se encuentra dispersa en diferentes ecosistemas y es de muy lenta reproducción. Esta situación genera la necesidad de disponer de amplios territorios en los que la población pueda encontrar la variedad de productos alimenticios que requiere para tener un régimen alimentario balanceado (IWGIA, 2007).

El Decreto 1232 de 2018 establece un procedimiento administrativo destinado a la protección de los derechos territoriales de los PIA, cuyo objetivo es confirmar e identificar su territorio, declarar zonas de intangibilidad y delimitar una zona de amortiguamiento para proteger a los PIA. Sin embargo, estos procesos han presentado obstáculos jurídicos y técnicos que han impedido concluirlos con celeridad. Estos inconvenientes pueden ser sorteados en la mayoría de los casos; no obstante, sus complejidades ocasionan que los procedimientos se prolonguen, lo que extiende el tiempo sin reconocimiento y, por ende, retrasa la materialización de estas medidas de protección. Desde 2018, cuando se expidió esta norma, hasta la actualidad, no se ha materializado ninguna declaratoria de intangibilidad de acuerdo con el Decreto 1232 para los PIA.

Ante estas circunstancias, se utilizaron otras rutas que ofrece el marco jurídico colombiano para proteger territorialmente a los PIA. Estas se refieren a las medidas cautelares dadas en el marco del proceso de restitución de derechos territoriales (DL 4633 de 2011) y las medidas de protección y seguridad jurídica impartidas por la ANT (Decreto 2333 de 2014).

Además de lo anterior, desde el sector ambiente se han impulsado acciones donde la declaratoria de áreas protegidas ya implica mecanismos de protección y defensa de los pueblos indígenas en aislamiento. Este es el caso de los Parques Nacionales Naturales Río Puré y Serranía del Chiribiquete, los cuales, a través de los planes de manejo ambiental, han generado zonas de intangibilidad en favor de la protección de los PIA. La relación de las áreas protegidas con estos pueblos es clara y materializa su protección en relación con los objetivos de conservación de las áreas. De este modo, la mayor parte de estas comunidades se asientan en, por lo menos, cinco áreas protegidas declaradas y delimitadas.



III. Hallazgos: Brechas y oportunidades

A. CASO PERUANO

Si bien los mecanismos para reconocer el derecho de propiedad de las comunidades nativas en Perú son complejos, esta dificultad incrementa cuando se presenta una superposición entre este derecho y las ANP. Hasta antes de 2019, era posible escuchar en espacios de capacitación para gobiernos regionales que no era posible titular comunidades nativas superpuestas en parte o totalmente sobre un ANP, afirmación que no se condice con lo señalado en la Constitución peruana, los tratados internacionales y la legislación vigente.

Los artículos 88 y 89 de la Constitución vigente garantizan el derecho a la propiedad colectiva e, incluso, precisan que este derecho es imprescriptible en el caso de las comunidades nativas y campesinas. A esto se suma que la titulación de comunidades nativas no tiene una naturaleza constitutiva de derecho, sino que se trata de un acto declarativo, a través del cual el Estado reconoce y protege el derecho de propiedad que pertenece a un pueblo indígena por razón del uso y la ocupación ancestral de la tierra (Chirif, 2012; Ruiz, 2013).

Queda claro, entonces, que el derecho de propiedad de los pueblos indígenas no se constituye como una consecuencia de los procedimientos de demarcación y titulación, sino, por el contrario, preexisten a estos procesos, lo cual resulta compatible con la legislación vinculada con las ANP. En efecto, la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, es expresa al señalar que la constitución de estos espacios observa de forma irrestricta los derechos reales adquiridos.

Esta interpretación es la que llevó a establecer, en los “Lineamientos para la demarcación del territorio de las comunidades nativas” (aprobados por RM 0443-2019-MINAGRI y modificados por RM 0136-2022-MIDAGRI), la viabilidad de ejecutar la demarcación dentro de las áreas naturales protegidas de las comunidades nativas. Así se consigna en la versión modificada del artículo 6.6.6.b de los Lineamientos (Disposiciones específicas para la demarcación territorial / Trabajo de campo / De las superposiciones / Superposición con ANP). Si bien esta inclusión puede ser considerada como un avance, en tanto implica un cambio de paradigma sobre la compatibilidad de estos dos espacios, no es menos cierto que también recoge estigmas jurídicos institucionalizados.

En efecto, el procedimiento de reconocimiento tampoco constituye derechos, dado que únicamente establece la personería jurídica del grupo denominado comunidad, condición jurídica que no desconoce los derechos ancestrales de los pueblos indígenas que se autoidentifican como una comunidad. En este sentido, el condicionar el reconocimiento del derecho de propiedad al de personería jurídica como comunidad antes del establecimiento del ANP no hace más que desconocer la posesión tradicional al que hacen referencia el Tribunal Constitucional del Perú y el Convenio 169 de la OIT y que, además, es un derecho real que debe ser analizado a la luz de lo dispuesto en la Ley de ANP sobre derechos adquiridos.





Es importante resaltar que, desde la aprobación en 2019 de los lineamientos bajo comentario, a la fecha no se ha logrado demarcar ninguna comunidad nativa dentro de un ANP. Mientras esto ocurre, los pueblos indígenas y el Sernanp conviven en los espacios protegidos bajo figuras de cogestión y con el reconocimiento del uso ancestral de recursos naturales. Esta situación genera, en muchos casos, una convivencia precaria.

La historia de las reservas comunales en el Perú se inicia con la Ley Forestal de Fauna Silvestre, aprobada mediante DL 21147, del 13 de mayo de 1975. En su artículo 60, que formaba parte del capítulo sobre la extracción o caza de fauna silvestre, la ley mencionaba el establecimiento de estas reservas comunales para la conservación de la fauna silvestre, específicamente, en beneficio de las poblaciones aledañas para las que dicho recurso es fuente tradicional de alimentación. Además, en la reglamentación de 1977, se consignó que los únicos beneficiarios serían las comunidades nativas (poblaciones indígenas amazónicas). De esta forma, se esperaba garantizar los derechos de subsistencia de estas poblaciones, pues también se prohibieron los asentamientos humanos en estas áreas, así como los usos comerciales de los recursos, aunque la tenencia permaneció en el Estado.

En los 90, y con la publicación de la Ley de ANP, las reservas comunales pasaron a ser integradas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), y son consideradas como áreas protegidas de uso directo: se permite el aprovechamiento o extracción de recursos por parte, principalmente, de las poblaciones locales. Al respecto, según la Ley de ANP, las reservas comunales son áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre en beneficio de las poblaciones rurales vecinas: el uso y comercialización de sus recursos se hará bajo planes de manejo aprobados y

supervisados por la autoridad, y conducidos por los mismos beneficiarios. (De todos modos, llama la atención que se mencione a las poblaciones vecinas y, sin embargo, no se haga referencia a su preexistencia ni superposición territorial).

Las reservas comunales son cogestionadas mediante un contrato de administración suscrito entre el Estado peruano, representado por el Sernanp, y un ejecutor de contrato de administración de reserva comunal (ECA) que representa a las comunidades beneficiarias de dicha reserva. Existen dos tipos de contratos. Por un lado, están los contratos de administración, que suscribe el Sernanp con las organizaciones no gubernamentales; y por otro, los que se suscriben con un ECA. Una diferencia sustancial entre ambos es que, en el primer caso, se implementan acciones de manejo y administración requeridas para lograr resultados específicos acordados en el contrato (puede consultarse el DS 007-2011-MINAM). En cambio, mediante los contratos de administración de las reservas comunales, se encarga a los beneficiarios (que son las comunidades), debidamente organizados y representados por una persona jurídica sin fines de lucro (que ellos mismos constituyen y que se denomina ECA), la administración y el manejo de una reserva comunal, cuyas funciones están establecidas en la legislación de ANP y en el plan maestro de la reserva comunal (Sernanp, 2016).

En efecto, los contratos de administración de las reservas comunales representan, además del marco jurídico propio, 'acuerdos o contratos sociales' que expresan los compromisos para la cogestión: las comunidades socias trabajan junto con el Estado para la conservación y el desarrollo en estas áreas, y las poblaciones desarrollan sus prácticas y mecanismos de toma de decisiones. Por lo tanto, las reservas comunales son áreas destinadas a la conservación de la flora y la fauna silvestres, en beneficio de las poblaciones locales pertenecientes a los pueblos indígenas. Asimismo, se reconoce que los recursos ubicados al interior de las reservas comunales son fuente principal y ancestral de subsistencia de estas poblaciones (Sernanp, 2016).

Respecto del uso ancestral de recursos naturales, el Reglamento de la Ley de ANP (DS 038-2001-AG) recalca en su artículo 89 que este implica la posibilidad de aprovecharlos únicamente con fines de subsistencia, los cuales son determinados caso por caso. Asimismo, la Directiva General para el aprovechamiento de recursos forestales, flora y fauna silvestre en áreas naturales (aprobada mediante Resolución de Presidencia 139-2020-SERNANP) precisa que los usos ancestrales están referidos a las prácticas y usos de los pueblos indígenas del territorio ancestral vinculados a la espiritualidad, que tienen el objetivo de mantener y fortalecer la identidad y la cosmovisión cultural.

Al respecto, el Sernanp establece que el uso ancestral en las ANP no constituye un otorgamiento de derecho; sin embargo, para el caso de las reservas comunales, estos usos deberán ser registrados y monitoreados por las autoridades comunales o los ECA en coordinación con la jefatura del ANP. Por su parte, las áreas con el registro o sospecha de grupos humanos en aislamiento voluntario (o en contacto inicial o esporádico) deberán ser identificadas en el establecimiento de las ANP o en los planes maestros correspondientes.

Es decir, si bien se evidencia un avance en materia de reconocimiento del uso ancestral de los pueblos indígenas en las ANP, aún la figura sufre de limitaciones para su correcta aplicación. Por ejemplo, se vincula fuertemente a las reservas comunales y si bien no se excluye a las demás categorías, no existe una regla general: por el contrario, se presume que se atiende caso por caso, aun cuando se trata de zonificaciones más restrictivas.

En esta línea, Coronel y Solórzano (2017) señalan que la declaratoria de parque nacional conlleva una fuerte restricción para el uso de los recursos por parte de las poblaciones locales que no están en aislamiento voluntario. Inicialmente, esta categoría de manejo supone territorios sin población, lo cual, en la mayoría de los casos, da cuenta de una planificación sin previo conocimiento de las características de poblamiento de la zona.

Respecto del territorio de los PIACI, si bien en el Perú existen reservas creadas para la protección de sus derechos, estos no son los únicos territorios que habitan. También hay presencia de PIACI en algunas ANP y tres de ellas se encuentran superpuestas con reservas indígenas. Aproximadamente, 339 761.08 hectáreas de estas reservas, o de solicitudes de reservas, se encuentran superpuestas a ANP; esta cifra supone el 24.5 % de los territorios. Es el caso de la Reserva Indígena Mashco Piro, superpuesta al Parque Nacional Alto Purús; y de la reservas indígenas Isconahua, Yavarí Tapiche y Sierra del Divisor Occidental, superpuestas al Parque Nacional Sierra del Divisor.

Para el sistema de ANP, esto constituye un reto importante sobre gestión del territorio. En efecto, la determinación de usos y restricciones en estos espacios debe coordinarse de manera específica con el Mincul, quien tiene la obligación de garantizar la integridad de esta población vulnerable. Así, se trata de un espacio con competencias compartidas que, a la fecha, son poco claras, y que suelen confundirse entre los actores.

En efecto, aún hacen falta mecanismos de coordinación entre ambas instituciones para conseguir una verdadera protección de estos pueblos al interior de las ANP. Estas condiciones deben reflejarse en los criterios de zonificación de los espacios protegidos, así como en las salvaguardas previstas en torno al otorgamiento de derechos sobre recursos naturales que puedan superponerse con propuestas de reservas. Esto último cobra mayor relevancia cuando se toma en cuenta que el tiempo promedio de revisión de expedientes supera los 15 años, lo que vulnera largamente el plazo promedio de un año dispuesto en la Ley PIACI. Además de todo lo anterior, deben tenerse en cuenta las limitaciones presupuestales y técnicas que afronta la Dirección de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (DACI).

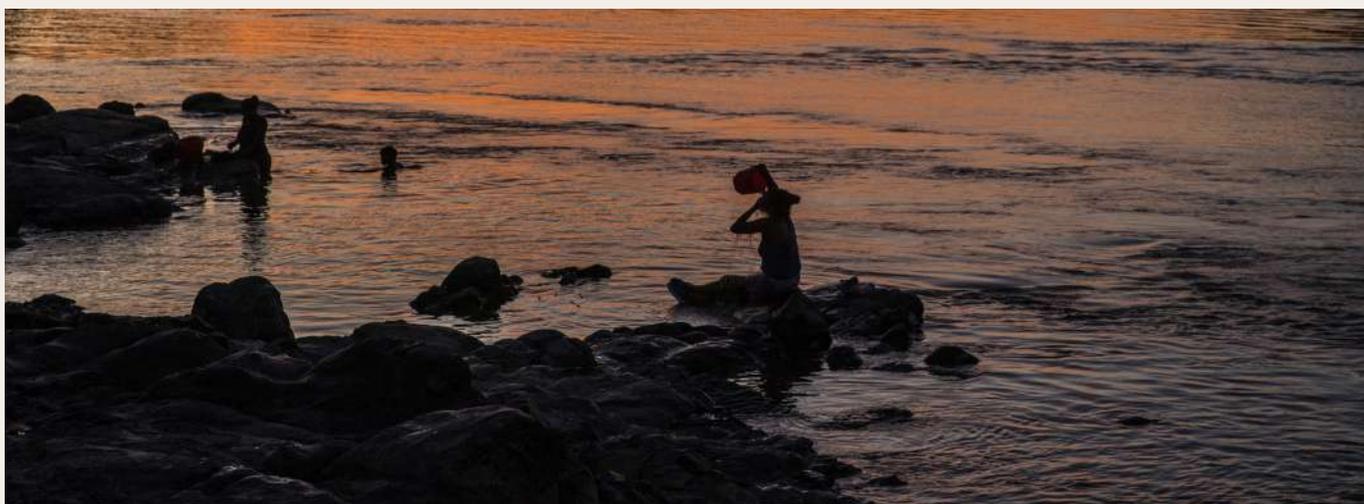
Actualmente se cuenta con menos de 40 agentes de protección, contratados bajo el régimen CAS, ubicados en 14 puestos de control. Si bien el Mincul es responsable de la protección de los PIACI al interior de las ANP, contar con mecanismos técnicos y administrativos capaces de articular estas responsabilidades con Sernanp permitiría, por ejemplo, contar con guardaparques debidamente capacitados para sumarse a la protección de la integridad de los pueblos que se encuentran al interior de las ANP.

B. CASO COLOMBIANO

En situaciones de superposición entre territorios colectivos y áreas de conservación en Colombia, se pueden identificar dos sistemas de derecho aplicados en un mismo territorio por las autoridades del gobierno y las autoridades indígenas, lo que genera conflictos y tensiones en su aplicación práctica. La legislación sobre pueblos indígenas considera la aplicación de sus sistemas normativos propios, vinculados a su facultad de autogobierno, como un derecho que los distingue de otras comunidades y que constituye un elemento integrante de su definición. La Corte Constitucional (Sentencia T-236 de 2012) menciona que lo que subyace al reconocimiento constitucional de su capacidad de autogobierno es la pertenencia a un territorio, donde se rigen por sus propias normas, y desarrollan su cultura y costumbres. De esta forma, se reconoce la coexistencia entre dos sistemas normativos: el de los grupos étnicos y el del gobierno nacional, cada uno con sus normas y autoridades.

Ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha reconocido que el título colectivo conlleva la propiedad de los recursos naturales en el caso de las comunidades indígenas (T-380 de 1993). Sin embargo, en la propiedad colectiva no se contienen el subsuelo y los cuerpos de agua, ya que estos son propiedad del Estado. La noción de territorio no se concibe como algo independiente de los elementos materiales e inmateriales propios de sus culturas: forman una unidad consustancial. Por ello, el derecho formal se distancia del concepto de territorio que tienen los grupos étnicos, lo que ha sido fuente de tensiones, que pueden apreciarse en el uso y aprovechamiento que las comunidades indígenas dan a los recursos naturales frente al licenciamiento que otorga el Estado en favor de terceros para la explotación de dichos recursos, así como en el papel de las comunidades indígenas en materia de autoridad ambiental sobre sus territorios y resguardos.

Lo anterior demuestra la necesidad de construir mecanismos efectivos de coordinación entre las autoridades indígenas y las autoridades ambientales cuando exista superposición entre, por un lado, áreas protegidas, y por otro, territorios y territorialidades indígenas. Dichos mecanismos favorecerán una cogestión armónica de estos territorios, que respete la ley de origen y el derecho propio de estos pueblos. Igualmente, estos mecanismos exigen claridad en las competencias de las autoridades indígenas en materia ambiental y en la forma como dialogan con el derecho occidental.



Colombia tiene una legislación avanzada sobre reconocimiento de derechos territoriales y se reconoce el esfuerzo de los últimos años en titular y proteger jurídicamente los derechos tradicionales de las comunidades indígenas asociados con sus tierras ancestrales. No obstante, no se ha saldado la deuda histórica por el padecimiento del conflicto armado, el despojo, la desterritorialización de la industria de hidrocarburos, la minería ilegal, el rezago y la debilidad de la labor a cargo de las entidades competentes en la protección de estos derechos.

Actualmente, existe un rezago de 1228 solicitudes de formalización (CNTI, 2024). A este se suman las complejidades del territorio que se derivan del conflicto armado y el orden público, y a los traslapes entre las pretensiones de las comunidades y los habitantes de la ruralidad. Todo ello disminuye la capacidad de respuesta por parte de la institucionalidad para el desarrollo de los procesos administrativos respectivos. La formalización de tierras en Colombia históricamente ha carecido de capacidad organizacional para desarrollar sus competencias misionales, por lo que es necesario analizar y evaluar otros diseños organizacionales para atender solicitudes.

Por otro lado, se requieren mecanismos de intervención en territorio a partir del diálogo y la mediación para tratar de dar solución en aquellos conflictos generados por el traslape de pretensiones territoriales. Estos mecanismos deben atender criterios de interculturalidad, respeto y negociación, y los actores que intervienen en el territorio deben construir soluciones que viabilicen el reconocimiento de derechos. En ese sentido, se favorece un marco de ordenamiento social de la propiedad participativo y que enfatiza la protección de la naturaleza.



IV. Conclusiones

A. CASO PERUANO

En Perú, las reservas comunales constituyen una figura que relaciona los derechos de los pueblos con la política de conservación. Esto se debe a que el ANP de uso directo permite el aprovechamiento de recursos por parte de las poblaciones locales que, históricamente, se han relacionado con comunidades nativas. Por medio de esta figura, se permite la cogestión entre el Estado y la sociedad civil y, por lo tanto, en este marco legal los pueblos indígenas tienen derechos de uso sin el reconocimiento de titularidad o propiedad de las tierras.

Sin embargo, con el objetivo de garantizar el ejercicio pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, aún es necesario compatibilizar aspectos fundamentales entre el régimen de conservación en el Perú y el marco legal que reconoce los derechos de los pueblos indígenas (dicho marco, por cierto, debería ser siempre visto a la luz del Convenio 169 de la OIT).

El derecho al territorio de los pueblos indígenas es de difícil reconocimiento en este país. Además de las dificultades procedimentales que surgen desde la etapa de reconocimiento de pueblos como comunidades, existen aún vacíos normativos que dificultan declarar este derecho dentro de un ANP. Esto ha impedido la ejecución de normas sobre la materia emitidas ya en 2019 y que, como se ha señalado, solo resultan aplicables ante la superposición de estos espacios con una comunidad nativa, lo cual exige que esta se encuentre reconocida en dicho momento.

Por otro lado, el uso ancestral de recursos naturales es un asunto claro cuando se refiere a reservas comunales, pero no existe literalidad normativa ni unidad de criterio cuando se refiere a pueblos en otro tipo de ANP. Esta claridad resulta aún más necesaria en casos en los que el tipo de área o su zonificación resultan sumamente restrictivos, o limitan el ejercicio de estos derechos, prácticas culturales o modos de vida de los pueblos.

Asimismo, cuando se habla de PIACI, existe una superposición de espacios geográficos que obligan a una coordinación interinstitucional e, inclusive, multinivel (por ejemplo, en lo referente a las áreas de conservación regional), que no ha sido determinada de manera clara a nivel normativo. Por ello, existen procesos judiciales en marcha que exigen que estos espacios cruzados tengan una zonificación estricta, lo cual impacta directamente en el uso de recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas. En el caso de los PIACI, se deben garantizar los máximos niveles de protección, lo que implica otorgar intangibilidad absoluta a todos aquellos espacios donde estos pueblos se encuentran.

B. CASO COLOMBIANO

En Colombia, los derechos reconocidos a los grupos étnicos en el bloque de constitucionalidad y normatividad interna se relacionan con el régimen de conservación. Estos pasan por, entre otros, derechos vinculados a la autonomía y la autodeterminación; derechos territoriales y de uso de sus recursos naturales; derecho al gobierno propio, al ejercicio de la autoridad en sus territorios y al derecho propio o ley de origen; derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo; derecho a la consulta previa y otras modalidades de participación. Todos estos derechos adquieren carácter de derechos fundamentales por los vínculos que hay entre su garantía y la subsistencia de estos grupos, así como con el principio de diversidad étnica y cultural.

En la interpretación de los alcances de la aplicación de la legislación ambiental en territorios colectivos, se deben considerar los principios constitucionales de diversidad étnica y cultural, y las implicaciones derivadas del conjunto de derechos colectivos de los pueblos indígenas desarrollados por la jurisprudencia constitucional. En este sentido, el ordenamiento colombiano reconoce que las medidas de conservación deben acogerse bajo el respeto de los derechos de los grupos étnicos que coexisten o interactúan con las áreas protegidas.

No obstante, existe una subordinación de las autoridades indígenas frente al rol de las autoridades ambientales en las áreas protegidas cuando se sobreponen con sus territorios, lo que genera tensiones y conflictos que deben ser resueltos por vía judicial.

C. COMUNES

En relación con áreas protegidas o figuras de conservación, no se menciona el enfoque de *conservación basada en derechos* en las legislaciones nacionales colombiana ni peruana.

En ambos países, el régimen de conservación se ha concentrado principalmente en los sistemas de áreas protegidas, lo que implica un enfoque reduccionista de la conservación, que privilegia la promoción y creación de áreas naturales protegidas bajo el dominio del Estado, y que no se relaciona con los enfoques de las territorialidades de los pueblos indígenas.



V. Recomendaciones



Adoptar explícitamente el enfoque de derechos y el mandato de bioculturalidad en el régimen de conservación.

Es fundamental integrar el patrimonio natural y el patrimonio cultural como un todo, y complementar los instrumentos normativos vigentes para asegurar una gestión más inclusiva y sostenible de los recursos naturales, que respete tanto los derechos humanos como la diversidad biocultural.

Tomando en cuenta la relación de los pueblos indígenas, especialmente de los PIACI, con la biodiversidad, los Estados deben comprometerse firmemente con la protección de sus derechos. Se debe aplicar el enfoque de *conservación basada en derechos* para garantizar el ejercicio del derecho al territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas. Este enfoque también debe guiar la intervención estatal como autoridad ambiental, de modo que sus procesos ofrezcan las máximas garantías y respeten el acuerdo de los pueblos afectados.

La adopción del enfoque de *conservación basada en derechos* implica fortalecer el marco normativo. Para ello, es necesario revisar y actualizar la legislación vigente con el fin de compatibilizar el régimen de conservación con el reconocimiento de los derechos territoriales y ancestrales de los pueblos indígenas.



Implementar figuras de ordenamiento territorial que busquen armonizar la preservación de la biodiversidad con los pueblos indígenas en territorios de especial importancia para la conservación del ambiente.

A través de una gobernanza compartida, que promueva una relación horizontal entre las autoridades ambientales y las autoridades tradicionales indígenas, se fortalecerá el trabajo interinstitucional de los territorios colectivos con las áreas naturales protegidas.

En Colombia, urge integrar al ordenamiento territorial los principios, derechos y obligaciones de la legislación agraria, en especial los relacionados, por un lado, con la titulación y el reconocimiento de derechos territoriales en favor de las comunidades étnicas, y por otro, con la legislación ambiental. Asimismo, es necesario consolidar estrategias y mecanismos de coordinación efectivos para el manejo conjunto de los territorios entre autoridades ambientales y autoridades indígenas, bajo el respeto de la ley de origen y el derecho propio.

En el caso peruano, es necesario integrar las normativas sobre el régimen de conservación ambiental y sobre la tenencia colectiva para ‘eliminar’ los vacíos que dificultan la declaración de derechos dentro de las ANP. Asimismo, es necesario revisar la posibilidad de replicar los modelos de cogestión aplicables con las reservas comunales, lo cual incluye el uso ancestral de recursos naturales.

Para ello, en el caso peruano, la articulación y la coordinación son claves. Actores vinculados con el reconocimiento de derechos de pueblos indígenas, autoridades ambientales, gobiernos locales y pueblos indígenas deben ser incluidos en los procesos de mejora que se desarrollen para garantizar los derechos territoriales dentro de ANP.



Garantizar, desde el Estado, el respeto de los principios de no-contacto y autodeterminación de los pueblos indígenas en aislamiento.

Asimismo, los Estados deben garantizar la intangibilidad de los territorios de los pueblos en aislamiento, incluso cuando están superpuestos con áreas naturales protegidas.

En Perú, es necesario aclarar la intangibilidad de las reservas territoriales e indígenas eliminando de su legislación la posibilidad de relativizar esta característica ante una declaración de interés nacional. Asimismo, es indispensable transparentar mecanismos de articulación, entre el sector cultura y el Sernanp, que garanticen que la gestión de estos espacios respete los principios de no-contacto y autodeterminación. Así, es necesario profundizar en los criterios de zonificación, en los principios comunes para el monitoreo y gestión de los espacios, entre otros.

En Colombia, es fundamental avanzar de manera más contundente en los procedimientos establecidos en el Decreto 1232 de 2018 para la protección de los derechos territoriales de los PIA, con el fin de confirmar e identificar su territorio, declarar zonas de intangibilidad y delimitar la zona de amortiguamiento para proteger a los PIA. Para ello, es fundamental el trabajo mancomunado con las autoridades indígenas y el compromiso de las entidades competentes involucradas.

Referencias

- Baldovino, S. (2016).** *Una primera mirada: situación legal de la tenencia de tierras rurales en el Perú.* SPDA. <https://spda.org.pe/wpfb-file/tenencia-de-tierras-silvana-baldovino-libro-completo-pdf>
- Chirif, A. (2012).** *Derechos indígenas en la legislación peruana.* Informe final. <http://americalatina.landcoalition.org/sites/default/files/105720337-MULTIMEDIA-Alberto-Chirif-Informe-Final-Formateado-1.pdf>
- Convenio sobre Diversidad Biológica [CDB]. (2022).** *Marco mundial Kunming-Montreal de la diversidad biológica.* <https://www.cbd.int/doc/c/2c37/244c/133052cdb1ff4d5556ffac94/cop-15-l-25-es.pdf>
- Coronel M. y Solórzano J. (2017).** *Comunidades locales y pueblos indígenas. Su rol en la conservación, mantenimiento y creación de áreas protegidas. Iniciativa Visión Amazónica.* REDPARQUES, WWF, FAO, UICN, ONU Medio Ambiente. XV.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. (2018).** *Perú: Perfil sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017: XIII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas.* https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf
- IPES & WGIA. (2012).** *Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial.* Editorial IWGIA.
- IWGIA (2007).** *The Indigenous World.* <https://www.iwgia.org/en/resources/publications/2617-the-indigenous-world-2007.html>
- Ministerio de Cultura [Mincul]. (22 de mayo de 2024).** *Luego de casi 20 años de espera, Gobierno decidió crear la Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental en regiones de Loreto y Ucayali.* [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/959353-luego-de-casi-20-anos-de-espera-gobierno-decidio-crear-la-reserva-indigena-sierra-del-divisor-occidental-en-regiones-de-loreto-y-ucayali>
- Ministerio de Cultura. (2023).** *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios.* <https://bdpi.cultura.gob.pe/preguntas-frecuentes>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego [Midagri]. (19 de enero de 2024).** *MIDAGRI impulsará titulación gratuita de 84 comunidades nativas durante el 2024.* [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/uegps/noticias/903790-midagri-impulsara-titulacion-gratuita-de-84-comunidades-nativas-durante-el-2024>
- Ruíz, J. (2013).** *¿Exclusión o expropiación del territorio de las instalaciones petroleras? A propósito de la titulación del territorio de los pueblos indígenas del lote 192 por el Gobierno Regional de Loreto.* http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc27062013-201150.pdf

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado [Sernanp]. (25 de junio de 2024). *Listado oficial de las Áreas Naturales Protegidas.* <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/informes-publicaciones/2560580-listado-oficial-de-las-areas-naturales-protegidas>

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado [Sernanp]. (2016). *Modelo para orientar la Co-Gestión hacia la Conservación y el Desarrollo Sostenible de una Región con Reserva Comunal.*

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA]. (2023). *Aislados.* <https://www.actualidadambiental.pe/piaci/>



Anexo 1:

Caso de Estudio - Perú

Parque Nacional Sierra del Divisor y pueblos indígenas en situación de aislamiento: entre áreas naturales protegidas y pueblos indígenas

1. Generalidades

Perú cuenta con 55 pueblos indígenas (51 en la Amazonía y 4 en los Andes) y 47 lenguas originarias, lo que le posiciona como uno de los más diversos del mundo. Según el Censo Nacional de 2017 (INEI, 2018), casi el 25 % de la población censada se autoidentificó como parte de un pueblo indígena u originario.

La Constitución Política de 1993 garantiza el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado, así como el respeto a la identidad étnica y cultural. Además, establece la obligación del Estado de promover la conservación de la biodiversidad y de las áreas naturales protegidas (ANP). En 1997, se aprobó la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y en 2001, su reglamento.

Esta ley define a las ANP como espacios reconocidos y declarados con categorías y zonificaciones específicas para conservar la biodiversidad y los demás valores asociados a esta, junto con los que constituyen patrimonio de la Nación. Las áreas de mayor protección son las de uso indirecto (como parques nacionales y santuarios) en las que no se permite ningún tipo de actividad de aprovechamiento. Cabe mencionar que este régimen permite establecer zonas reservadas, de estatus transitorio, que requieren estudios complementarios para ser consideradas como ANP.

El marco legal peruano también reconoce e incorpora los derechos de los pueblos indígenas estipulados en el Convenio 169 y otros instrumentos internacionales, entre ellos el derecho a la identidad cultural, a la participación y consulta, a la libre determinación, al territorio y sus recursos naturales. Estos derechos están reconocidos, entre otros, en la Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (Ley PIACI).

La Ley PIACI, con el objetivo de brindar un mayor nivel de protección legal a los PIACI, introdujo la figura jurídica de *reservas indígenas* como territorios intangibles delimitados por el Estado. Antes de esta ley, el Decreto Ley 22175, Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de la Selva y Ceja de Selva, ya había establecido la figura de las reservas territoriales.

Según la Ley PIACI, estas reservas no pueden albergar asentamientos poblacionales distintos a los de los pueblos indígenas que las habitan; además, se prohíbe cualquier actividad distinta a los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas, y no se otorgan derechos para el aprovechamiento de recursos naturales, salvo para fines de subsistencia.

Cabe resaltar que la intangibilidad de las reservas es relativa. Las reservas creadas a favor de los PIACI son territorios intangibles, a menos que dentro de estas se encuentre un recurso natural cuyo aprovechamiento resulte de necesidad pública para el Estado (Ley 28736, art. 5c).

2. Establecimiento del Parque Nacional Sierra del Divisor

El 22 de diciembre de 2005, a través del Oficio 1729-2005-INRENA-J-IANP, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) solicitó el establecimiento de la Zona Reservada Sierra del Divisor. **Mediante la RM 0283-2006-AG**, se estableció la Zona Reservada Sierra del Divisor (ZRSD), con una superficie de 1 478 311.39 hectáreas distribuidas en las regiones de Loreto y Ucayali, en la zona fronteriza con Brasil.

En este mismo espacio, ya se había identificado la existencia de una reserva territorial, hoy conocida como Reserva Indígena Isconahua, creada en 1998 para proteger a la comunidad en aislamiento isconahua.

En 2003, además, se había presentado la solicitud de creación de la Reserva Territorial Yavarí Tapiche y, en 2005, de la Reserva Territorial Sierra del Divisor Occidental. Es importante señalar que estas solicitudes son el inicio de un procedimiento que implica, por lo menos, dos fases relevantes. La primera de ellas es la identificación del pueblo en aislamiento, acción que ejecuta el Mincul, y, finalmente, el establecimiento de un mecanismo de protección denominado *reserva indígena*.

Es decir, la solicitud del INRENA se superponía con la Reserva Territorial Isconahua y con las solicitudes de la Reserva Yavarí Tapiche y la Reserva Sierra del Divisor Occidental.

Los artículos 6 y 7 de la resolución que, en 2006, establecía la Zona Reservada Sierra del Divisor (ZRSD) encargaban la constitución de una comisión encargada de la categorización definitiva de la ZRSD. Dicha comisión tendría un plazo inicial de cuatro meses. Sin embargo, no se llegó a acuerdos sino hasta 2012.

En efecto, a través de la RM 186-2012-MINAM, se reactivó la comisión de categorización, para que, en un plazo de cinco meses, presentara la propuesta final de categorización de la ZRSD. La Comisión (liderada por Sernanp y compuesta por 14 representantes de entidades estatales y organizaciones indígenas y de la sociedad civil) alcanzó una serie de acuerdos. En los considerandos del DS 014-2015-MINAM, destacaron estos tres puntos, según los cuales se acuerda que

- parte de la zona reservada sea categorizada en parque nacional, otra área se mantenga afectada como zona reservada y una tercera sea desafectada;
- los derechos preexistentes de los pueblos indígenas en situación de aislamiento que se encuentran al interior del área propuesta sean respetados, dado que se ha identificado la existencia de una Reserva Territorial (reconocida mediante Resolución Directoral Regional 0201-98-CTARU-DRA de fecha 11 de junio de 1998) sobre una superficie de 27 5665 ha. ubicada en el distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali; y que
- debe realizarse el procedimiento de consulta según el Convenio 169 y lo previsto en el artículo 43 del Decreto Supremo 038-2001-AG, previa emisión de la norma que categorizará el área propuesta.

El 31 de enero de 2014, se suscribió **el acta de culminación del proceso de consulta previa** entre el Sernanp y las comunidades nativas Lobo Santa Rocino del pueblo indígena huambisa; Chachibai del pueblo indígena isconahua shipibo-konibo; Patria Nueva Mediación de Callería y Nueva Saposoa del pueblo indígena shipibo-konibo; San Mateo, del pueblo indígena asháninca; y Matsés, del pueblo matsés. Además, participaron representantes del Ministerio del Ambiente, del Ministerio de Cultura y de la Defensoría del Pueblo.

En este proceso de consulta previa, se alcanzaron varios acuerdos importantes, entre ellos, el respeto de los usos ancestrales de recursos naturales de acuerdo con la normatividad de las ANP.

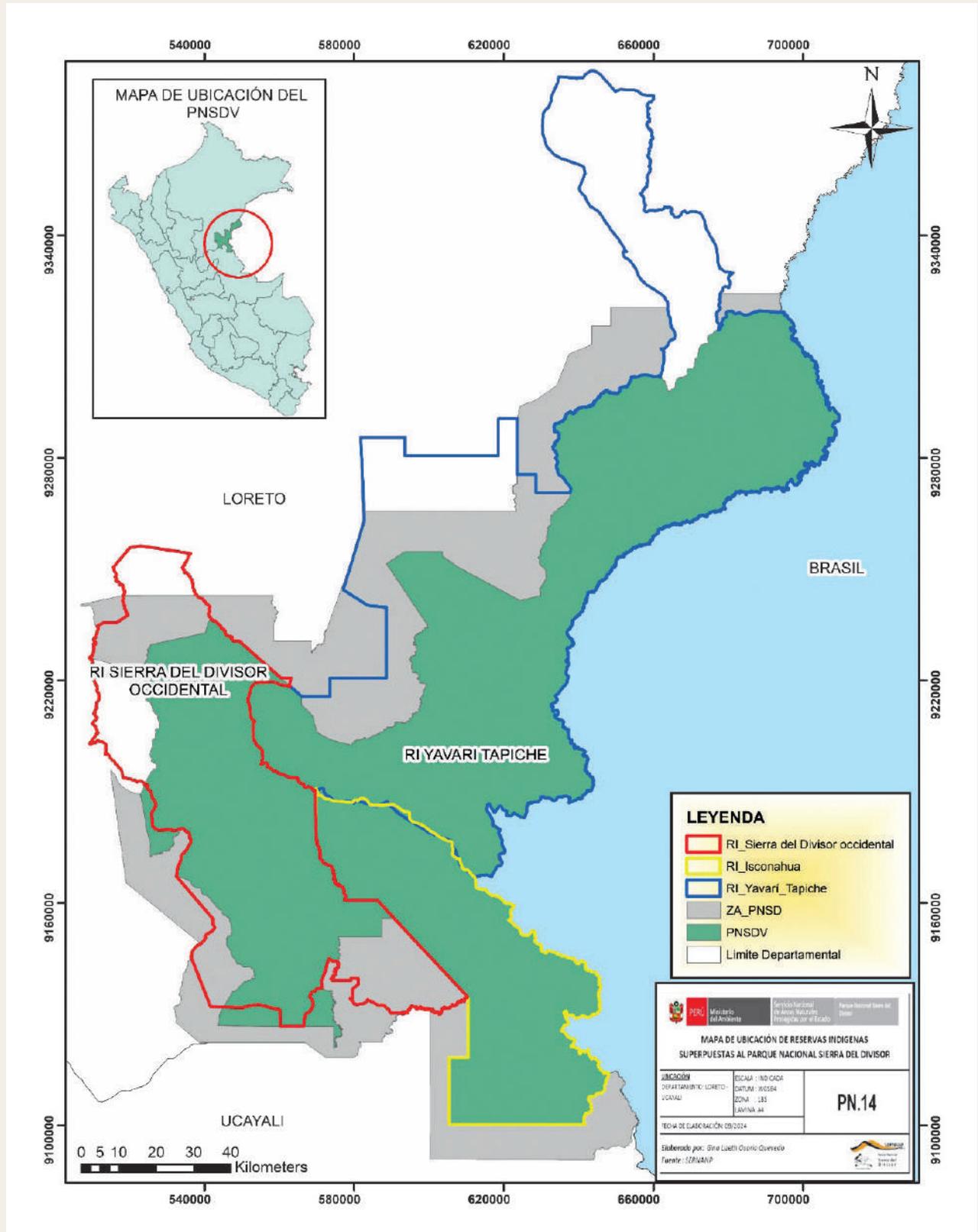
Posteriormente, mediante el DS 014-2015-MINAM, del 8 de noviembre de 2015, se estableció el Parque Nacional Sierra del Divisor sobre una extensión de 1 354 485.10 hectáreas. En 2016, se aprobó su primer Plan Maestro, el cual consideró la zonificación de protección estricta únicamente en la superposición con la Reserva Territorial Isconahua.

En 2018 y 2019, respectivamente, el Mincul emitió las resoluciones ministeriales que declaraban la existencia de pueblos indígenas en aislamiento en las zonas de las propuestas de las reservas Yavarí Tapiche y Sierra del Divisor Occidental. Esto generó que, en 2021 y 2024, también respectivamente, se categorizaran estas dos reservas superpuestas casi en su totalidad con el Parque Nacional Sierra del Divisor.

Así se puede observar en el Mapa 1, elaborado en setiembre de 2021, que se consigna en el *Plan Maestro del Parque Nacional Sierra del Divisor 2023-2027*.

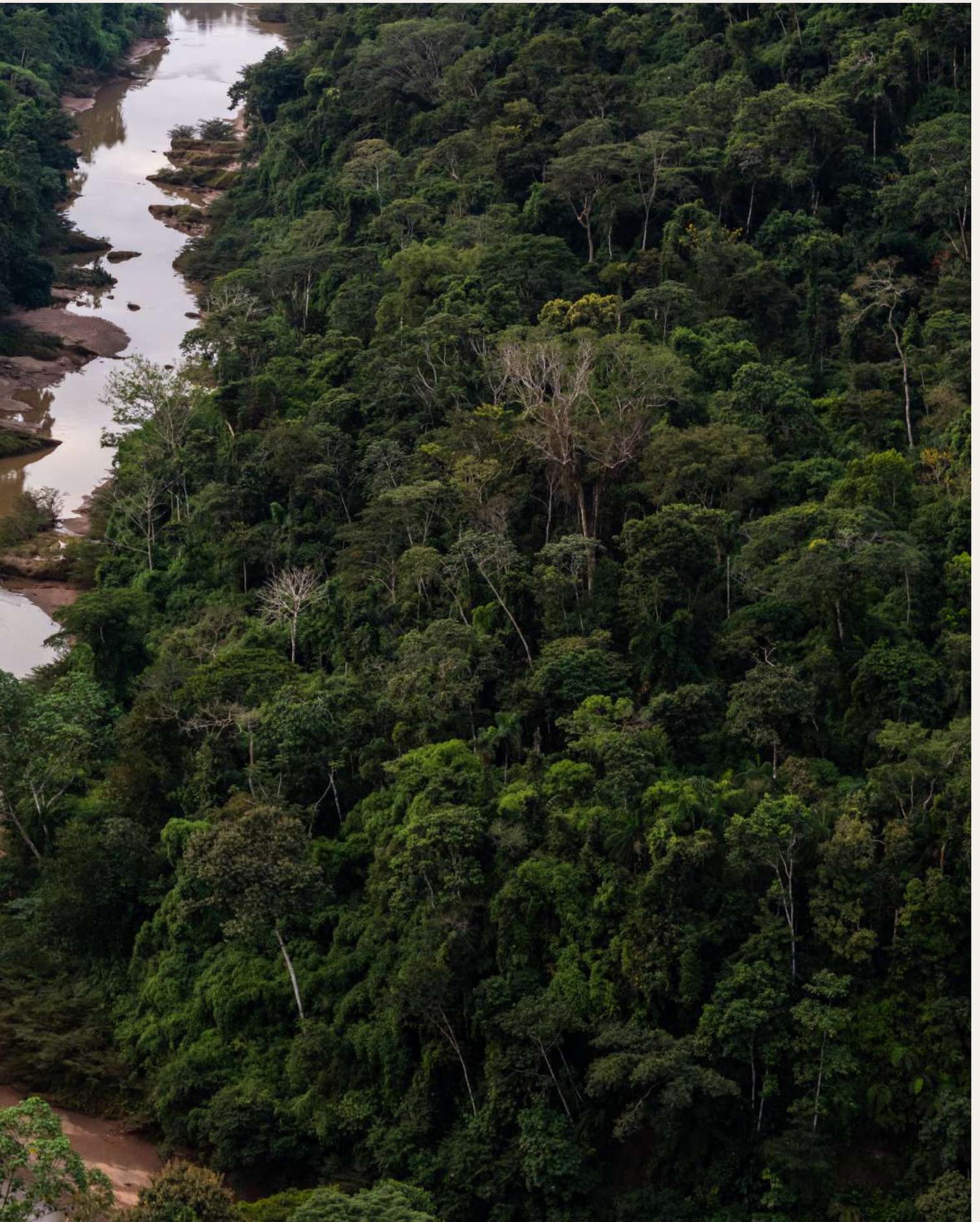
Mapa 1.

Reservas indígenas y propuesta de reserva indígena superpuestas al Parque Nacional Sierra del Divisor

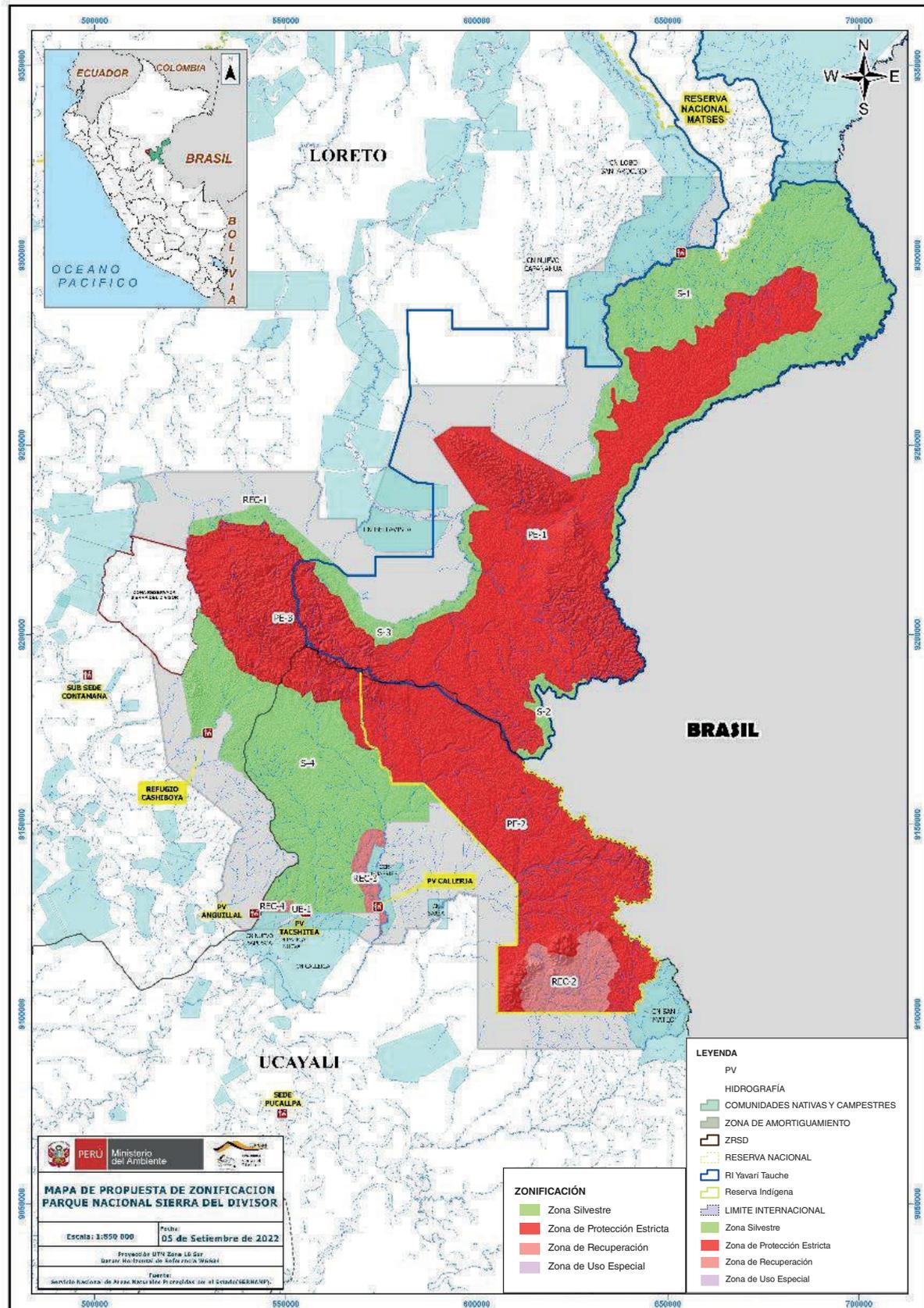


El último *Plan Maestro del Parque Nacional Sierra del Divisor*, aprobado mediante Resolución 043-2023-SERNANP, abarca el periodo 2023-2027. Este considera como zona de protección estricta la totalidad de la Reserva Isconahua y una parte de la Reserva Yavarí Tapiche. No obstante, a pesar de haberse emitido la norma pertinente que declara la existencia de pueblos indígenas en aislamiento, se considera zona silvestre la parte superpuesta con la propuesta de reserva Sierra del Divisor Occidental, hoy ya categorizada. Esto se puede observar en el Mapa 2, tomado del *Plan Maestro del Parque Nacional Sierra del Divisor 2023-2027*, y elaborado también en setiembre de 2021.





Mapa 2.
Zonificación del Parque Nacional Sierra del Divisor



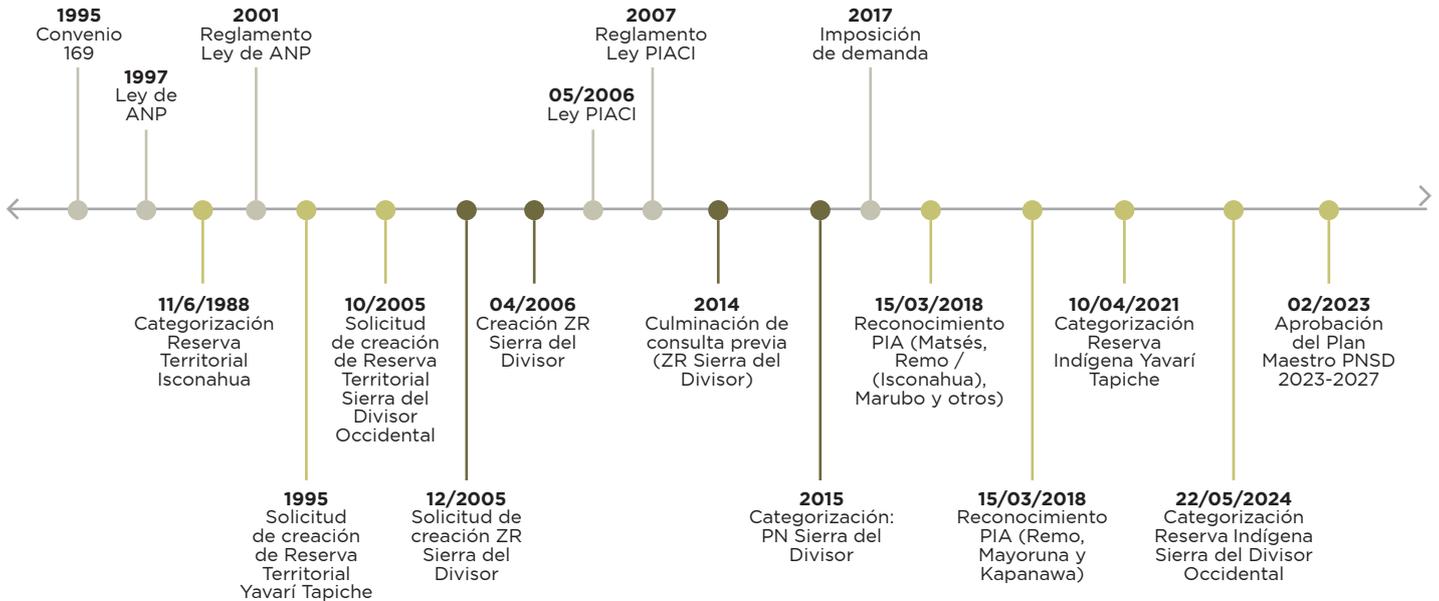
3. Conflicto en el Parque Nacional Sierra del Divisor: demanda de amparo interpuesta por pueblos indígenas

La categorización de la ZRSD, las solicitudes y categorización de reservas territoriales, y los diversos planes maestros del Parque Nacional Sierra del Divisor (temporalizados en el Gráfico 1) revelaron un nuevo conflicto. Las organizaciones indígenas han denunciado el incumplimiento de los compromisos asumidos por Sernanp durante el proceso de categorización. El instrumento de gestión del ANP no consideró las propuestas de reservas en su interior, como Yavarí Tapiche y Sierra del Divisor Occidental, ni estableció mecanismos para proteger los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento.

- **En 2021, se categorizó la Reserva Indígena Yavarí Trapiche** a través del Decreto Supremo 007-2021-MC con una extensión de 1 095 877.17437 ha. Esta reserva se ha establecido en beneficio de los pueblos indígenas en situación de aislamiento matsés, remo (isconahua), marubo y otros pueblos indígenas en situación de aislamiento cuya pertenencia étnica no ha sido posible identificar.
- En 2018, se aprobó el reconocimiento de los PIACI remo o isconahua mayoruna (matsés y matis) y kapanawa. Posteriormente, mediante el DS 001-2019-MC, se oficializó el reconocimiento de estos pueblos indígenas en situación de aislamiento, ubicados en las regiones de Loreto y Ucayali, dentro del ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental. Finalmente, **el 22 de mayo de 2024**, a través del DS 004-2024-MC, **se aprobó la categorización de la Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental**, con una superficie total de 515 114.7323 hectáreas. Cabe mencionar que la Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental se encuentra, en parte, superpuesta al Parque Nacional Sierra del Divisor, a la Zona Reservada Sierra del Divisor, a concesiones forestales y a bosques de producción permanente (BPP).

Gráfico 1.

Línea de tiempo: legislación sobre ANP y PIACI, y categorización de reservas indígenas



La zonificación establecida por Sernanp ha sido criticada por representar un supuesto riesgo para la vida de los PIACI. Esta posición se sustentaría en que las reservas indígenas solicitadas fueron clasificadas como zonas de uso especial, uso silvestre y de recuperación.

Asimismo, se señala que el Plan Maestro no reconoció los derechos ancestrales de los pueblos indígenas, pero sí los derechos adquiridos de los lotes hidrocarburíferos. Es importante resaltar que estos lotes fueron entregados después de la creación de la Zona Reservada Sierra del Divisor (2006) y de la presentación de las solicitudes de las reservas territoriales Yavarí Tapiche (2003) y Sierra del Divisor Occidental (2005), a excepción del Lote 31-B y 31-D, tal como se detalla a continuación:

- El contrato del Lote 135 fue firmado el 21 de noviembre de 2007 (DS 065-2007-EM).
- El contrato del Lote 138 fue firmado el 21 de noviembre de 2007 (DS 066-2007-EM).
- El contrato del Lote 31-B y 31-D fue suscrito el 30 de marzo de 1994 (DS 21-94-EM)

Esta situación se repite en el nuevo Plan Maestro, aprobado en 2023 (Sentencia de primera instancia, Expediente 00626-2017-0-1903-JR-CI-01, § 2.34).

En respuesta a esta situación, en 2017, la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (Orpio) interpuso una demanda constitucional de amparo (Expediente 00626-2017-0-1903-JR-CI-01). La demanda solicitaba que el Ministerio de Energía y Minas y Perupetro excluyeran toda posible exploración y explotación de hidrocarburos en los lotes 135, 138 y 31B, ubicados en el Parque Nacional Sierra del Divisor, y que Sernanp modificara la zonificación. Actualmente, estos lotes han sido devueltos al Estado, pero Orpio exige que se dicten medidas para evitar que se vuelva a poner en riesgo a los PIACI.

En primera instancia, el 29 de diciembre de 2019, el juez Juan Vega Tello, del Primer Juzgado Especializado en lo Civil de la provincia de Maynas, ordenó a Sernanp modificar la zonificación, estableciendo una zona de protección estricta, y al Minem y Perúpetro suspender toda actividad o autorizaciones otorgadas sobre estos lotes petroleros.

Para tal decisión, el juez fundamenta que, a través de los DS 002-2018-MC y DS 001-2019-MC, ha quedado acreditado el reconocimiento de la existencia de pueblos en aislamiento relacionados con la solicitud de creación de la Reserva Indígena Yavarí Tapiche y de Sierra del Divisor Occidental.

Este reconocimiento “implica que se tenga que realizar modificaciones a la categorización y zonificación del Parque Nacional Sierra del Divisor por parte de SERNANP [...], y considerar en dicha zonificación una zona de protección estricta [...]”, como señala el fundamento 35 del Expediente 00626-2017-0-1903-JR-CI-01 (2019), que comprende la sentencia de primera instancia emitida por el Primer Juzgado Especializado en lo Civil de la Provincia de Maynas, de la Corte Superior de Justicia de Loreto.

Sin embargo, en enero de 2020, las demandadas interpusieron un recurso de casación contra la sentencia de primera instancia. La sentencia de segunda instancia, del 20 de julio de 2021, revocó parcialmente la decisión anterior sosteniendo que no se habría acreditado la afectación del derecho a la vida y salud, así como el derecho a gozar de un ambiente sano, adecuado y equilibrado, por lo que declaró improcedente la demanda.

Al respecto, la Sala Civil de Loreto sostiene que “si bien el accionante hace mención a los derechos fundamentales que se estarían vulnerando, sin embargo no basta solo con indicarlos, pues debe acreditarse los puntos señalados anteriormente, [...]. Siendo así, el Colegiado considera que el debate del caso en concreto se realice en la vía procesal distinta, que cuente con estación probatoria, a fin de poder dilucidar con certeza las controversias presentadas [...]”. Así se detalla en el fundamento 15 del Expediente 00626-2017-0-1903-JR-CI-01 (2021), que comprende la sentencia de segunda instancia de la Corte Superior de Justicia de Loreto.

Ante esta situación, Orpio ha interpuesto el recurso de agravio constitucional a fin de que se mantenga la decisión de primera instancia. En julio del 2022, el caso fue elevado al Tribunal Constitucional bajo el expediente 02801-2022-AA. El reciente 14 de agosto de 2024 se llevó a cabo la audiencia en el Tribunal Constitucional.

En conclusión, ya existe un antecedente judicial que confirma que la zonificación de un ANP debe modificarse como consecuencia de la declaración de existencia de un pueblo indígena en aislamiento. Es decir, debe preceder a la categorización o creación de una reserva territorial o indígena, criterio que se adecua con los mandatos internacionales de protección a los PIA.

4. Desafíos, pendientes y recomendaciones

Del caso expuesto, con relación a la situación peruana, se identifican tres vías indicativas clave para el fortalecimiento de la legislación nacional y la protección de los PIACI.

Creación de lineamientos que garanticen el respeto de los derechos de los PIACI en espacios superpuestos con ANP

Es necesario aclarar los lineamientos vinculados con la zonificación de ANP para garantizar que, ante la presencia de PIACI, independientemente de la categoría de una ANP, el espacio superpuesto sea catalogado como de protección estricta, debido al alto nivel de vulnerabilidad de estos pueblos.

Fortalecimiento de la Ley PIACI para contrarrestar la vulneración al principio fundamental de no-contacto

Las reservas creadas a favor de los PIACI son territorios que poseen una intangibilidad relativa, ya que esta puede ser eliminada cuando se encuentre un recurso natural cuyo aprovechamiento resulte de necesidad pública para el Estado (Ley 28736, art. 5c). Esto pone en grave riesgo la vida e integridad, física y cultural, de los PIACI, dada su estrecha relación con la tierra. Por este motivo, esta debe ser reconocida a su favor, ya que es necesaria para el desarrollo de su cultura. En ese sentido, consideramos que la intangibilidad al interior de las reservas debería ser absoluta.

Transversalización del enfoque de conservación basada en derechos

Un nuevo paradigma de conservación basado en los derechos humanos ha avanzado en las últimas décadas, aunque en la práctica su aplicación aún es incipiente. Por ello, se propone incorporar este concepto en la legislación peruana sobre conservación, reconocimiento de derechos de pueblos indígenas y aprovechamiento de recursos naturales, para que las distintas entidades y los niveles de gobierno implementen medidas para su cumplimiento. Asimismo, estas medidas deben ser creadas de manera participativa y en estricta observancia del derecho a la consulta previa de este grupo de especial protección.



Referencias normativas y legales del caso de estudio - Perú

Constitución Política del Perú. (1993). Congreso Constituyente Democrático.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales. (27 de junio de 1989). Organización Internacional del Trabajo.

Decreto Ley 22175, Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de la Selva y Ceja de Selva. (10 de mayo de 1978). Presidencia de la República.

Decreto Supremo 014-2015-MINAM. (2015). *Decreto Supremo que aprueba la categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor en Parque Nacional Sierra del Divisor.* Ministerio del Ambiente.

Decreto Supremo 002-2018-MC. (2018). *Decreto Supremo que declara el reconocimiento de los pueblos indígenas matsés, remo (isconahua) y marubo en situación de aislamiento y otros pueblos indígenas en situación de aislamiento, cuya pertenencia étnica no ha sido posible identificar, correspondientes al ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Yavarí Tapiche y de los pueblos indígenas matsés, matis, korubo o kulina-pano y flecheiro (takavina) en situación de aislamiento, del ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Yavarí Mirim.* Ministerio de Cultura.

Decreto Supremo 001-2019-MC. (2019). *Decreto Supremo que declara el reconocimiento de los pueblos indígenas Remo o Isconahua, Mayoruna y Kapanawa en situación de aislamiento, correspondientes al ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental.* Ministerio de Cultura.

Decreto Supremo 007-2021-MC. (2021). *Decreto Supremo que declara la categorización de la Reserva Indígena Yavarí Tapiche.* Ministerio de Cultura.

Decreto Supremo 004-2024-MC. (2024). *Decreto Supremo que declara la categorización de la Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental.* Ministerio de Cultura.

Expediente 00626-2017-O-1903-JR-CI-01. (2019). *Sentencia de primera instancia.* Corte Superior de Justicia de Loreto, Primer Juzgado Especializado en lo Civil de la provincia de Maynas.

Expediente 00626-2017-O-1903-JR-CI-01. (2021). *Sentencia de segunda Instancia.* Corte Superior de Justicia de Loreto, Sala Civil.

Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. (4 de julio de 1997). Congreso de la República.

Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. (18 de mayo de 2006). Congreso de la República.

Ministerio de Cultura. (s.f.). Consulta Previa. *Categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor como Parque Nacional.* <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/categorizacion-de-la-zona-reservada-sierra-del-divisor-como-parque-nacional>

Oficio 1729-2005-INRENA-J-IANP. (22 de diciembre de 2005). *Solicitud de establecimiento de la Zona Reservada Sierra del Divisor.* Instituto Nacional de Recursos Naturales.

Resolución de Presidencia 043-2023-SERNANP. (2023). *Aprueban el Plan Maestro del Parque Nacional Sierra del Divisor, periodo 2023-2027.* Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/normas-legales/3869794-043-2023-sernanp>

Resolución Ministerial 0283-2006-AG. (2006). *Establecen la Zona Reservada Sierra del Divisor.* Ministerio de Agricultura.

Resolución Ministerial 186-2012-MINAM. (2012). *Reactivan funcionamiento de Comisión encargada de la formulación de la propuesta de ordenación territorial para la categorización definitiva de la Zona Reservada Sierra del Divisor constituida por R.M. N° 0283-2006-AG.* Ministerio del Ambiente.

Anexo 2:

Caso de Estudio - Colombia

Protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario yuri-passé

1. Generalidades

En la Constitución Política de 1991, se establece que Colombia es un Estado que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. Por otro lado, el Convenio 169 de la OIT (1989), aprobado por la Ley 21 de 1991, exige al Estado colombiano el respeto a las culturas y a las formas de vida de los pueblos indígenas y tribales, y reconoce sus derechos sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y los recursos naturales de estas.

Con este sustento, es claro que se debe propender a la protección de los pueblos y las comunidades indígenas, y que esto se garantiza a través de la defensa y el reconocimiento de los derechos territoriales, así como de la protección medioambiental de su territorio. Así, la protección de los ecosistemas ambientalmente relevantes, por un lado, y de los pueblos étnicos, por otro, se relacionan de forma inescindible y comportan una simbiosis necesaria, ya que los derechos indígenas y la protección ambiental del territorio se complementan, se necesitan y se fortalecen.

Según lo anterior, todos los pueblos indígenas requieren protección especial, pero hay que considerar la existencia de pueblos indígenas que representan un mayor nivel de vulnerabilidad, tales como los denominados pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial (PIA).

Según el Decreto 1232 de 2018, se entiende a los PIA como “pueblos o segmentos de pueblos indígenas que, en ejercicio de su autodeterminación, evitan contacto regular con la población mayoritaria. Se tendrá en cuenta que el estado de aislamiento puede contemplar contactos esporádicos de corta duración”.

Existen indicios y antecedentes que sustentan la existencia de PIA en la región amazónica colombiana. Esta población indígena es considerada como la más vulnerable dentro de los grupos o comunidades en estado de vulnerabilidad y en riesgo de exterminio, y por ello se encuentra protegida por distintos instrumentos jurídicos del derecho internacional.

En el marco del derecho internacional (el Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por ejemplo) se han generado tratados, convenciones, declaraciones internacionales, pactos, informes, recomendaciones y, en general, documentos vinculantes para la protección de los derechos de los PIA. Entre estos, destacan 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* (**OACNUDH**, 2012), *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos* (**CIDH**, 2013), la *Declaración americana de los derechos de los pueblos indígenas* (**OEA**, 2016), el *Marco estratégico para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial* (**OTCA**, 2018), y la *Declaración de Belém* (**TCA**, 2023).

En la actualidad, los pueblos indígenas en aislamiento yuri-passé son los primeros pueblos que, de acuerdo con su condición de aislados, han sido objeto de la implementación de medidas que pretenden proteger su territorio. Desde los ámbitos administrativo y judicial se han desplegado acciones en ese sentido, según las herramientas que ofrece el marco jurídico colombiano. Además, la institucionalidad adelanta el proceso para asegurar una zona de intangibilidad en favor de estos pueblos, y las organizaciones indígenas aledañas también han adoptado medidas en procura de su protección, declarando zonas de manejo especial al interior de sus resguardos, con el fin de asegurar el no-contacto con estos pueblos.

En principio, estos pueblos gozan de medidas para su protección y preservación, que garantizarían su derecho fundamental de permanecer aislados. Sin embargo, las presiones y afectaciones sobre su territorio persisten, y tampoco cesan las amenazas que pueden afectar su pervivencia.

Antes de la implementación de estas medidas, una de las iniciativas más importantes fue la declaratoria del Parque Nacional Natural (PNN) Río Puré y la configuración de sus planes de manejo, cuyo objetivo principal es salvaguardar su territorio ancestral.



con otros PIA. De esta manera, su ámbito territorial puede alcanzar áreas que figuran como PNN, resguardos indígenas y, hacia el sur, en las zonas de reserva forestal.

Cabe resaltar que la información de presencia de los PIA nos lleva a inferir que evitan permanecer sobre las márgenes de los ríos navegables de segundo orden, como el Caquetá y el Putumayo, dada la presencia de asentamientos humanos y de medios de transporte sobre estos ríos.

3. Declaratoria de área protegida como primer mecanismo de protección de los PIA

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) ha señalado que las áreas protegidas pueden contribuir a reforzar la protección de los territorios indígenas al disminuir la intensidad de las presiones y de interacciones sociales, y que, a su vez, los territorios indígenas pueden aportar al cumplimiento de los objetivos de conservación de las áreas protegidas. Ello ocurrirá siempre que las políticas públicas que regulan las áreas protegidas y las que precautelan los territorios indígenas se articulen debidamente. Esto obliga a que las relaciones entre las áreas protegidas y los pueblos indígenas se incluyan en la gestión ambiental, y así se generen herramientas de gestión que permitan potenciar algunas de las ventajas de la superposición entre las áreas protegidas y los territorios indígenas.

Un ejemplo de gestión ambiental es la declaratoria del Parque Nacional Natural Río Puré: tiene como objetivo la declaratoria de un área protegida ambiental, pero en procura de la protección de pueblos indígenas en aislamiento. Este se constituye en el primer antecedente formal de protección ambiental, con miras a la preservación de un pueblo indígena en aislamiento.

En ese orden, en 2002, se delimitó y declaró el PNN Río Puré, con una extensión de 970 643 hectáreas, ubicado en el interfluvio de los ríos Putumayo y Caquetá, en la frontera con el Brasil.

La Resolución 0764 de 2002 del Ministerio del Medio Ambiente, que declaró esta área protegida, fue el primer acto administrativo de protección de los PIA en Colombia: entre los objetivos de conservación establecidos, se encuentra la protección de los territorios de los PIA. En ese sentido, se han venido adoptando planes de manejo que establecen dos zonas, cada una con su intención de manejo:

- Una **zona intangible**, con un área del 53 %, que corresponde a 529 251 hectáreas; aquí se busca evitar al máximo la intervención humana como medida de protección y como una estrategia para prevenir el riesgo de contacto con los pueblos en aislamiento; y
- Una **zona primitiva**, de un área del 47 %, que corresponde a 470 629 hectáreas, con la intención de mantener el estado de los ecosistemas presentes en el área; con esto, se complementa de manera coherente la intención de la zona intangible de proteger a los pueblos en aislamiento.

La declaratoria de protección ambiental tiene un fin fundamental, y es la protección de los pueblos indígenas aislados: su intención es evitar el contacto con estos pueblos y mantener los ecosistemas presentes en esta zona.

4. Presiones y riesgos sobre los pueblos yuri-passé

Pese a lo expuesto en el punto anterior, en las zonas aledañas a esta área protegida persisten presiones, riesgos y amenazas sobre el territorio que habitan o recorren los pueblos indígenas en aislamiento yuri-passé, que han sido reconocidas por la Unidad de Restitución.

Por ello, el Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cundinamarca decretó medidas cautelares en favor de los pueblos indígenas yuri-passé en aislamiento voluntario. El juzgado concluyó que existen medios de convicción que sustentan con suficiencia el peligro inminente o de extrema gravedad que se cierne sobre los pueblos indígenas yuri y passé, en atención a tres aspectos:

- **Un avance significativo de la explotación de la minería ilegal en el río Puré y en las tierras que hacen parte del Parque Nacional Natural Río Puré.** Esto ocasiona contaminación del río Puré, que sirve de subsistencia para los pueblos indígenas; además, produce el riesgo de contacto inminente con las personas que realizan las actividades mineras, dado que la infraestructura para realizar dichas actividades se ubica en una zona próxima a los lugares donde se han avistado los asentamientos de los PIA.
- **Riesgo epidemiológico, de contacto inminente y de asimilación forzada.** Estas situaciones se producen ante el asentamiento de la comunidad evangelizadora en la Unidad de Ordenación Forestal de Tarapacá-Arica, colindante al PNN Río Puré.
- **Aprovechamiento forestal ilegal.** Esta situación de riesgo ocurre, sobre todo, en la zona del río Pupuña.
- **Asentamiento de enclaves agropecuarios.** Dichos enclaves transforman el paisaje en la zona colindante al PNN Río Puré.

5. Desafíos para la protección de los PIA

Como se ha podido observar, los riesgos que se ciernen sobre los territorios que habitan o recorren los PIA surgen de aquellas actividades que están prohibidas en el área protegida. Esto genera una grave tensión de derechos, entre el derecho al aislamiento y no-contacto de estos pueblos, la protección medioambiental y las actividades de explotación minera y maderera presentes en la zona.

Según lo expuesto, la declaratoria del área protegida fue una medida que buscaba defender a los pueblos indígenas en aislamiento, en virtud, además, de la inescindible relación de protección ambiental y la pervivencia de los pueblos indígenas. Sin embargo, la declaratoria también pone de manifiesto que las presiones persisten en las zonas aledañas al área protegida. Por ello, los mecanismos de protección territorial y ambiental que se adopten deben acompañarse de acciones en el territorio que den eficacia a estas medidas, y que aseguren la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en aislamiento, especialmente el derecho de autodeterminación materializado en el no-contacto.





Referencias normativas y legales del caso de estudio - Colombia

Constitución Política de Colombia. (1991).

CIDH. (2013). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos.* <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/informe-pueblos-indigenas-aislamiento-voluntario.pdf>

Decreto 1232 de 2018 del presidente de la República de Colombia. (2018). *Por el cual se adiciona el Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para establecer medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural.* https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=87539

Ley 21 de 1991 del Congreso de Colombia. (1991). *Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.* https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=37032

OACNUDH. (2012). *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.* <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2019/07/015-Directrices-de-Protecci%C3%B3n-para-los-Pueblos-Ind%C3%ADgenas-en-Aislamiento-y-en-Contacto-Inicial-de-la-Regi%C3%B3n-Amaz%C3%B3nica-el-Gran-Chaco-y-la-Regi%C3%B3n-Oriental-de-Paraguay.pdf>

OEA. (2016). *Declaración americana de los derechos de los pueblos indígenas.* <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

OIT. (1989). *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.* <https://www.ilo.org/es/media/443541/download>

OTCA. (2018). *Marco estratégico para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial.* <https://otca.org/wp-content/uploads/2021/02/Marco-Estrategico-para-la-Proteccion-de-los-PIACI.pdf>

TCA. (2023). *Declaración de Belém.* <https://otca.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaracion-de-Belem.pdf>







CON EL APOYO DE:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION