



**UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO**

**Derecho**  
Facultad de Derecho

**HACIA UN RÉGIMEN INTERCULTURAL DE CONSERVACIÓN EN  
EL PERÚ: EL CASO DE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL  
SINANPE**

**Tesis presentada para optar al Título Profesional de Abogada**

**Presentado por: Daniela Soberón Garreta**

**Asesor: Roger Merino Acuña**

**[0000-0002-0648-6203](tel:0000-0002-0648-6203)**

**Lima, octubre 2022**

**REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO  
FACULTAD DE DERECHO**

A través del presente, la Facultad de Derecho deja constancia de que la Tesis titulada "HACIA UN RÉGIMEN INTERCULTURAL DE CONSERVACIÓN EN EL PERÚ: EL CASO DE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL SINANPE" presentado por doña DANIELA SOBERON GARRETA, con DNI N° 70787178, para optar al Título Profesional de Abogada, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 12 de diciembre de 2022. El siguiente fue el resultado obtenido:



De acuerdo con la política vigente, el porcentaje obtenido de similitud con otras fuentes está dentro de los márgenes permitidos.

Se emite el presente documento para los fines estipulados en el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad a la que pertenece la interesada.

Lima, 12 de diciembre de 2022.



Roger Arturo Merino Acuña  
Asesor de Tesis

## RESUMEN

El marco regulatorio del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) se sustenta en gran medida en el modelo de conservación utilitarista. Este modelo prioriza el potencial económico de las áreas protegidas y sus supuestos beneficios para la colectividad en lugar del reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos y comunidades que viven en el área. A nivel internacional, sin embargo, el paradigma de conservación más influyente es la Conservación Basada en la Comunidad (*Community-Based Conservation*, CBC). En este paradigma se armonizan los objetivos de conservación con los derechos humanos hacia un desarrollo sostenible. La priorización de la conservación utilitarista en el Perú afectan directamente los derechos a la participación y territorio indígena. Mediante el análisis de la evaluación histórica del marco regulatorio de conservación y derechos indígenas, así como la realización de entrevistas, encuestas y casos de estudio, constatamos que el derecho de participación indígena es vulnerado en tres niveles: (i) la creación, (ii) la gestión y (iii) el uso y aprovechamiento en las áreas naturales protegidas del Perú.

## ABSTRACT

The regulatory framework of the National System of Natural Areas Protected by the State (SINANPE) is largely based on the utilitarian conservation model. This model prioritizes the economic potential of protected areas and their supposed benefits for the community instead of the recognition of the ancestral rights of the peoples and communities that live in the area. Internationally, however, the most influential conservation paradigm is Community-Based Conservation (CBC). In this paradigm, conservation objectives harmonize with human rights towards sustainable development. Utilitarian conservation's prioritization in Peru directly affects the rights to participation and indigenous territory. By analyzing the historical evaluation of conservation's regulatory framework and indigenous rights, as well as conducting interviews, surveys and case studies, I found that the right to indigenous participation is violated at three levels: (i) creation, (ii) management and (iii) use and exploitation in Peru's protected natural areas.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

|   |           |
|---|-----------|
| RESUMEN.....  | 2         |
| ABSTRACT.....   | 4         |
| ÍNDICE DE TABLAS .....  | 7         |
| ÍNDICE DE FIGURAS .....   | 8         |
| AGRADECIMIENTOS .....   | 9         |
| ACRÓNIMOS .....   | 10        |
| INTRODUCCIÓN.....   | 12        |
| <b>I. CAPÍTULO N° 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....</b>   | <b>15</b> |
| 1.1. Justificación.....   | 15        |
| 1.2. Pregunta e hipótesis de investigación.....   | 18        |
| 1.3. Objetivos de investigación .....   | 19        |
| 1.4. Metodología de investigación .....   | 19        |
| 1.5. Limitantes .....   | 23        |
| <b>II. CAPÍTULO N° 2: DESARROLLO HISTÓRICO DEL MARCO REGULATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS .....</b>                        | <b>25</b> |
| 2.1. Origen y evolución de las normas internacionales y nacionales aplicables a la protección de los derechos de los pueblos indígenas.....                   | 25        |
| 2.1.1. Primeras regulaciones sobre los derechos de los pueblos indígenas: experiencias del derecho internacional.....   | 25        |
| 2.1.1.1. El caso del derecho a la participación .....   | 27        |
| 2.1.1.2. El caso del derecho al territorio .....  | 35        |
| 2.2. Regulación doméstica en el Perú y la deuda histórica hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas .....                              | 40        |
| 2.3. Sobre el enfoque intercultural en el diseño de políticas públicas: una oportunidad de mejorar los canales de participación de los pueblos indígenas..... | 46        |
| 3. Conclusiones respecto al desarrollo histórico del marco regulatorio para la protección de los derechos de los pueblos indígenas: logros y retos .....      | 47        |
| <b>III. CAPÍTULO N° 3: DESARROLLO HISTÓRICO DEL MARCO REGULATORIO PARA LA CONSERVACIÓN: DESDE LOS ORÍGENES HASTA AMÉRICA LATINA.....</b>                      | <b>49</b> |
| 3.1. Origen de la figura jurídica de áreas naturales protegidas: de la preservación a la conservación en Estados Unidos .....                                 | 50        |
| 3.2. Nuevos paradigmas de conservación .....  | 59        |
| 3.3. Experiencias iniciales en el Perú de figuras de conservación de áreas naturales protegidas.....  | 64        |
| 3.4. Evolución de la regulación de áreas naturales protegidas en el Perú: revisión de los principales hitos .....   | 66        |
| 3.4.1. Las reservas comunales según la regulación forestal: 1975-1996.....  | 68        |
| 3.4.2. Las reservas comunales en el marco del SINANPE .....   | 70        |

|             |  |            |
|-------------|--|------------|
| 3.4.3.      | El derecho al territorio en el Perú y la conservación .....  | 75         |
| 3.4.4.      | El derecho a la participación de los pueblos indígenas y la conservación .....   | 78         |
| <b>3.5.</b> | <b>Conclusiones respecto a la regulación de la conservación en el Perú: logros y retos</b>   |            |
|             | 84   |            |
| <b>IV.</b>  | <b>CAPÍTULO N° 4: EL PROCESO DE NO CONFLUENCIA DE LOS MARCOS REGULATORIOS DE CONSERVACIÓN Y DE LOS DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS FRENTE A LOS ESTÁNDARES DEL SIDH Y EL CBC .....</b> | <b>86</b>  |
| <b>4.1.</b> | <b>Identificación de las interrelaciones entre ambos marcos .....</b>  | <b>87</b>  |
| 4.1.1.      | Casos de implementación de reservas comunales en el SINANPE .....  | 88         |
| <b>4.2.</b> | <b>Contradicciones y omisiones del régimen jurídico de las ANP's en el Perú respecto al derecho de participación de los pueblos indígenas.....</b>                                   | <b>91</b>  |
| 4.2.1.      | La participación de los pueblos indígenas en la creación y delimitación de las ANP   | 92         |
| 4.2.2.      | La participación de los pueblos indígenas en la gestión de las ANP .....   | 101        |
| 4.2.3.      | La participación de los pueblos indígenas en los usos y el aprovechamiento en las ANP  | 106        |
|             | <b>CONCLUSIONES .....</b>  | <b>111</b> |
|             | <b>RECOMENDACIONES.....</b>  | <b>115</b> |
|             | <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>   | <b>117</b> |

## ÍNDICE DE TABLAS

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Tabla 1: contribuciones de los pueblos indígenas a la conservación.....</b>  | <b>15</b> |
| <b>Tabla 3: condiciones para la participación efectiva de los pueblos indígenas .....</b>   | <b>35</b> |
| <b>Tabla 4: figuras de conservación según la Convención de Washington .....</b>   | <b>59</b> |
| <b>Tabla 5: el territorio indígena a la luz de la Corta IDH .....</b>   | <b>63</b> |
| <b>Tabla 6: figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1958 .....</b>   | <b>65</b> |
| <b>Tabla 7: figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1963 .....</b>   | <b>66</b> |
| <b>Tabla 8: figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1975 .....</b>   | <b>67</b> |
| <b>Tabla 9: figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1997 .....</b>   | <b>71</b> |
| <b>Tabla 10: caracterización del derecho colectivo de participación de los pueblos indígenas u<br/>originarios .....</b>                      | <b>78</b> |
| <b>Tabla 11: ¿Algún comentario adicional respecto al régimen de conservación en el Perú y los<br/>derechos de los pueblos indígenas?.....</b> | <b>91</b> |
| <b>Tabla 12: mapa y características del PN del Manu .....</b>   | <b>93</b> |
| <b>Tabla 13: procesos de consulta previa realizados sobre ANP al 2022 .....</b>   | <b>96</b> |
| <b>Tabla 14: procesos de consulta previa realizados sobre RC al 2021 .....</b>  | <b>98</b> |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Ilustración 1: norma de creación del Parque Nacional de Yellowstone.....</b>                       | <b>53</b> |
| <b>Ilustración 2: delimitación territorial de acuerdo con el Tratado de Fort Laramie de 1851.....</b> | <b>55</b> |
| <b>Ilustración 3: Decreto Supremo N° 061-1950.....</b>  | <b>65</b> |
| <b>Ilustración 4: proceso de creación de una reserva comunal.....</b>                                 | <b>74</b> |



## **AGRADECIMIENTOS**

A mi mamá, por enseñarme lo que es ser resiliente y coherente. A ti mi criterio de realidad

A mi papá, por darme esos anteojos para ver a todas y todos en igualdad

A los dos, su amor incondicional y las gracias infinitas por las oportunidades brindadas

Al tío Panchito, por su lucha

## ACRÓNIMOS

|                 |   |
|-----------------|---|
| ANP             | Áreas Naturales Protegidas  |
| ANECAP          | Asociación Nacional de Ejecutores de Contrato de Administración                   |
| CADH            | Convención Americana de Derechos Humanos  |
| CdG             | Comité(s) de Gestión  |
| CIDH            | Comisión Interamericana de Derechos Humanos                                       |
| CLPI            | Consentimiento libre, previo e informado  |
| Convenio N° 169 | Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales                         |
| Corte IDH       | Corte Interamericana de Derechos Humanos  |
| DDHH            | Derechos humanos  |
| DADPI           | Declaración Americana de los derechos de los pueblos indígenas                    |
| DNUDPI          | Declaración de Naciones Unidas de los derechos de los pueblos indígenas           |
| FENAMAD         | Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes                               |
| INDEPA          | Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano |
| INRENA          | Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente            |
| Ley de ANP      | Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 26834)                                  |
| MINAM           | Ministerio del Ambiente   |
| MIDAGRI         | Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego  |
| MINCUL          | Ministerio de Cultura   |
| MINEM           | Ministerio de Energía y Minas   |
| OEA             | Organización de Estados Americanos  |
| ONAMIAP         | Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú          |
| ONU/UN          | Organización de las Naciones Unidas   |
| PCM             | Presidencia de Consejo de Ministros   |
| PIACI           | Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial                    |
| PNCB            | Programa Nacional de Conservación de Bosques                                      |

|         |   |
|---------|---|
| PN      | Parque(s) Nacional(es)  |
| PPII    | Pueblos indígenas   |
| RC      | Reserva(s) Comunal(es)  |
| RCA     | Reserva Comunal AmaraKaeri                                    |
| REARC   | Régimen Especial de Administración de las RC                  |
| SERNANP | Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado |
| SINANPE | Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado  |
| TC      | Tribunal Constitucional peruano                               |
| TDC     | Transferencias Directas Condicionadas                         |
| TLC     | Tratado de Libre Comercio                                     |
| UICN    | Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza     |

## INTRODUCCIÓN

El 50% de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) en el mundo se han establecido en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas (PPII) (ONU, 2019). Estos pueblos conforman alrededor de 70 millones de personas y dependen de los bosques (Martín *et al*, 2018). En la Amazonía peruana, el 5.1% del territorio amazónico está conformado por ANPs que se superponen con territorios indígenas reconocidos oficialmente (RAISG, 2021). Sin embargo, este porcentaje puede ser mayor por el bajo índice de titulación de territorios indígenas, donde más de 600 comunidades están pendientes de ser tituladas (Notess *et al*, 2018).

La superposición de ANP con los territorios ancestrales indígenas es una manifestación del enfoque de conservación que prevalece en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE): la conservación utilitarista. Este enfoque se origina en Estados Unidos como el movimiento impulsado por G. Pinchot que busca favorecer con la conservación a la mayoría de la población sin una preocupación genuina por los habitantes ancestrales de las áreas protegidas (Pinchot, 1998 & Collomb, 2019). Por ello, este tipo de conservación excluye a los pueblos indígenas al considerarlos como elementos salvajes u objetos de la naturaleza. Debido al fortalecimiento de Estados Unidos como país pionero en figuras de conservación como los Parques Nacionales (PN), estas figuras y el modelo de conservación utilitarista se trasladan al Perú en la década del 1950 en el contexto de la celebración de la Convención de Washington, la primera convención que presenta conceptos de conservación en la región.

Entre las décadas de 1980 y 1990, surgieron nuevos paradigmas de conservación, como la Conservación Basada en la Comunidad<sup>1</sup>(CBC) (Campbell & Vainnia- Mattila, 2003). Bajo este enfoque, las iniciativas de conservación deben partir de la voluntad de las personas, expresada en procesos participativos para conservar y beneficiar a las comunidades (Little, 1994; Campbell & Vainnia- Mattila, 2003 & Western & Wright, 2013). Sin embargo, este paradigma no ha sido realmente considerado en el proceso de creación ni en la evolución del sistema de conservación en el Perú. Por ello, un derecho como el de participación de los pueblos indígenas no se ejerce ni se garantiza plenamente en el marco regulatorio del SINANPE.

---

<sup>1</sup> En inglés, *Community- Based Conservation*.

En esta investigación he podido encontrar que los factores que impiden la participación indígena plena son de tres niveles: (i) en la creación de ANP, por la falta del consentimiento pleno, libre e informado de los pueblos indígenas, (ii) en la gestión de las ANP, por aprobación de instrumentos de gestión sin la adecuada participación y (iii) en los usos y el aprovechamiento en las ANP, por las limitaciones para acceder a los recursos naturales del área debido a la figura cesión en uso en vez del derecho al territorio. Al respecto, propongo fortalecer una aproximación intercultural a la conservación bajo el paradigma de CBC que permitirá la creación de ANP con estándares adecuados de consulta previa, la gestión de las ANP a la luz de los instrumentos de gestión acordados entre los pueblos indígenas y el Estado; y, el uso y aprovechamiento en las ANP respetando los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Los argumentos centrales de esta investigación han sido comprobados con el análisis histórico de la evolución del marco regulatorio de conservación y de los derechos de los pueblos indígenas, además de las siguientes herramientas metodológicas: (i) entrevistas, (ii) encuestas y (iii) estudios de casos. Se entrevistaron a 3 especialistas en políticas de conservación, así como a 1 representante indígena y 1 experta en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Respecto a las encuestas, fueron realizadas a miembros de diversos pueblos indígenas, que a su vez son los Ejecutores del Contrato de Administración de la mayoría de las Reservas Comunales (RC) del Perú. También, se presenta 1 caso de estudio principal a lo largo de toda la investigación (la RC Amarakaeri) y tres casos de estudio complementarios.

En el primer capítulo se detallan los aspectos metodológicos, la justificación y se plantea la hipótesis principal, junto con sus subhipótesis y los limitantes de esta investigación. El segundo y el tercer capítulo tienen una aproximación histórica y teórica sobre los derechos de los pueblos indígenas y la conservación. El segundo capítulo presenta el desarrollo histórico de los derechos de los pueblos indígenas, enfatizando el derecho de participación y cómo se implementaron estos en el marco regulatorio peruano. Luego, el tercer capítulo revisa los orígenes del SINANPE, desde la influencia de la conservación utilitaria en Estados Unidos hasta las principales figuras de conservación en el Perú; evidenciando cómo no se incorpora el paradigma de conservación de la CBC.

Después, en el cuarto capítulo, mediante el análisis empírico de las entrevistas, documentos y casos de estudio, se identifican los principales hallazgos de la investigación, demostrando que ambos marcos regulatorios – de conservación y de los derechos de los pueblos indígenas -

presentan deficiencias respecto a los estándares internacionales de participación de los pueblos indígenas. Por último, el quinto capítulo señala las conclusiones y recomendaciones.

## I. CAPÍTULO N° I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1.1. Justificación

Un reciente estudio de CEPAL señala que los territorios indígenas tradicionales ocupan aproximadamente el 22% de la superficie terrestre y estos incluyen el 80% de la diversidad biológica del planeta (CEPAL, 2020). Muchos estudios desde la antropología, la sociología y la ecología reconocen que existe un vínculo intrínseco entre los pueblos indígenas y la naturaleza, con la que han convivido desde su aparición en los territorios ancestrales (Kothari *et al*, 2013; Varese, 2018; Wali.A *et al*, 2017).

En efecto, los diferentes espacios ecológicos han formado y forman parte del *modus vivendi* de los pueblos indígenas, e incluyen sus formas de subsistencia, su cosmovisión, mitos y espacio espiritual. Como señala Varese, los aspectos vinculados con la territorialidad y las tierras son el eje central respecto al sentido de comunidad, su cultura y autonomía (2016). Es debido al vínculo que tienen los pueblos indígenas con su territorio que, de manera histórica, han realizado labores de conservación, porque sus prácticas de uso de la tierra combinan formas de vida tradicionales con “perspectivas modernas sobre el uso sostenible” (Walker, *et al*, 2020, pp.3016-3017). En la misma línea, la Ex Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, señala que, “debido a su estrecha relación con el medio ambiente, los pueblos indígenas están en una posición única para adaptarse al cambio climático” (ONU, 2017, p.5).

Un estudio sobre la Amazonía colombiana y la contribución de los pueblos indígena a la conservación señaló que para proteger la biodiversidad es necesaria la participación de los PP. II en la elaboración de políticas vinculadas (Escobar *et al*, 2020). De la misma manera, un estudio de Nature Sustainability sobre la importancia de las tierras de los pueblos indígenas para la conservación global señala que estos pueblos gestionan sus tierras de manera compatible con la conservación (Garnett *et al*, 2018). Según esta misma investigación, entre sus principales contribuciones se encuentran las siguientes:

**Tabla 1: contribuciones de los pueblos indígenas a la conservación**

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Pueden coproducir, sostener y proteger la diversidad genética, de especies y de ecosistemas en todo el mundo.</li></ul> |
|---|

- Pueden “acompañar” procesos naturales, por ejemplo, creando paisajes culturales con heterogeneidad de hábitats y desarrollando y restaurando ecosistemas.
- Elaboran formas innovadoras de diseñar reservas de conservación, instrumentos de política ambiental, programas de monitoreo y manejo de la vida silvestre.
- A través de sus conocimientos ancestrales están proporcionando vías que reevalúan los marcos de conservación existentes

Elaboración propia

Fuente: Garnett *et al*, 2018, p.371

De acuerdo con la Ex Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpus, la función de los pueblos indígenas “es vital para la gestión ambientalmente sostenible de los recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica, que son elementos esenciales de la lucha contra el cambio climático” (ONU, 2017, p.4). También, Walker *et al*, señala que, para conservar, las acciones de los PPII no solo son más efectivas, sino que también menos costosas a las alternativas tradicionales de conservación de los gobiernos (2020).

Por lo tanto, los pueblos indígenas son agentes fundamentales para la conservación del medio ambiente (Escobar et al, 2020; Garnett *et al*, 2018; Mistry & Berardi, 2016), como consecuencia de la larga coexistencia con su entorno, así como la generación de prácticas y saberes culturales que son fruto de esta convivencia en el tiempo (Walker *et al*, 2020). Entre las condiciones que tienen los pueblos indígenas para proteger al medio ambiente destacan las siguientes: i) “al menos el 36% de los paisajes forestales intactos se encuentran dentro de los territorios indígenas” (Fa, 2020, p.1), (ii) “los costos de asociación con pueblos indígenas y comunidades locales para proteger eficazmente las tierras y aguas para 2030 son menores a los beneficios netos global proyectado para esta protección” (ONU, 2021, p.11), y (iii) sus conocimientos tradicionales les permiten prevenir la deforestación, los desastres naturales y restaurar los ecosistemas, contribuyendo a la conservación y sostenibilidad de la biodiversidad (ONU, 2021).

### **¿Se ha reconocido este aporte de los pueblos indígenas a la conservación?**

De acuerdo con MAPBIOMAS, entre el año 1985 y el 2020 en la Amazonía se perdieron 69 millones de hectáreas de bosque, de los cuales solo 6,5 millones de hectáreas fueron dentro de territorios indígenas y ANP: 2,8 millones en territorios indígenas y aproximadamente 3.7 millones en ANP (2021). Es decir, que la deforestación se da en mayor medida en territorios



que no son indígenas ni se encuentran resguardados bajo la figura de una ANP, puesto que los niveles de deforestación son mayores donde no existe una asignación de derechos sobre los bosques (Che Piu & Galván, 2015).

La visión ambientalista tradicional no suele considerar debidamente el rol de los pueblos indígenas en la conservación, ni sus derechos colectivos e individuales. Esta visión se evidencia en la práctica del *green grabbing* o *green colonialism*. En todo el mundo, el “*green grabbing*”, o la apropiación de tierras y recursos con fines ambientales, es un proceso emergente de profunda y creciente importancia (Fairhead et al, 2012). La primera vez en la que alguien se refirió a este término fue en el año 2008, donde Vidal (2008) identificó cómo existe una explosión de individuos, organizaciones benéficas o inversionistas multimillonarios que adquieren áreas de tierra en nombre de la protección del medio ambiente. Esta práctica repercute directamente sobre los territorios indígenas y la titularidad que puedan tener estos sobre sus tierras, porque son expulsados de estas áreas o las condiciones en las que las habitan varían y por eso también se le denomina “*green colonialism*”.

A pesar de las contribuciones de los pueblos indígenas a la protección del ambiente, actualmente, la conservación es un sector que también perjudica la efectividad plena de los derechos de los pueblos indígenas. Las iniciativas de conservación pueden resultar en desalojos y otras formas de desplazamiento involuntario, como cuando se establecen parques nacionales en áreas que no están habitadas pero que han sido gestionadas tradicionalmente (Cardozo, 2011). En particular, se debe consignar que tales afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas, desde la conservación, han tenido diversas manifestaciones. Por ejemplo:

(...) a través de la expropiación de tierras, el reconocimiento jurídico parcial o en condiciones de debilidad de su territorio ancestral, el desplazamiento forzoso, la negación del autogobierno, la falta de acceso a medios de subsistencia y la pérdida de la cultura y de lugares de significación espiritual, la falta de reconocimiento de sus propias autoridades y la negación del acceso a la reparación en justicia, incluidas la restitución y la indemnización. (ONU, 2016, p. 6)

El caso peruano no es ajeno a esta realidad frente a los dos planos: el indígena y el de la conservación. Las normas de conservación en el Perú no integran ni incorporan los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas en diversas esferas; especialmente en relación con su territorio. Esta tendencia ambientalista tradicional, sustentada en el *green colonialism*, que ha descartado el rol de los pueblos indígenas, se materializa en su negación como sujetos de derecho, en la elaboración, diseño e implementación de las políticas públicas de conservación. Esta exclusión ha ocurrido respecto al nivel de participación en la toma de decisiones que afectan a los pueblos indígenas. Por ello, a través de esta investigación se busca responder dos preguntas de investigación que permitirán entender el modelo de conservación del SINANPE.

### **1.2.Pregunta e hipótesis de investigación**

El presente trabajo de investigación tiene dos preguntas de investigación. La primera es: ¿Cuál es el modelo de conservación más influyente para el SINANPE y qué consecuencias genera en la creación, gestión y usos de las ANP? La respuesta a esta interrogante se encuentra en la siguiente hipótesis: “El modelo de conservación más influyente es el de la conservación utilitarista, lo cual limita el ejercicio de la participación intercultural en el SINANPE en tres niveles: (i) la creación de ANP, por la falta de consulta previa, que evidencia la ausencia de consentimiento pleno, libre e informado (CLPI) de los pueblos indígenas, (ii) la gestión de las ANP, por aprobación de instrumentos de gestión sin la adecuada participación y (iii) en los usos y el aprovechamiento en las ANP, por las limitaciones los PPII para el pleno aprovechamiento de los recursos bajo la figura de “cesión en uso”, en vez del derecho al territorio.

Luego, como segunda pregunta de investigación se plantea la siguiente: ¿Qué modelo de conservación y reformas correspondientes deberían implementarse para incorporar la participación intercultural? La respuesta a esta interrogante se encuentra en la siguiente hipótesis: “El modelo de conservación que debería seguir el SINANPE es el de Community-Based Conservation (CBC), y a partir de este modelo se deberían implementar reformas respecto a: (i) la creación de ANP en territorios indígenas solo si cuenta con un proceso de consentimiento pleno, libre e informado de los PPII, (ii) la gestión de las ANP a la luz de los

instrumentos de gestión con la participación plena de los PPII, (iii) los usos y el aprovechamiento en las ANP, bajo el respeto irrestricto del derecho al territorio de los PPII.

### **1.3. Objetivos de investigación**

El objetivo general de esta investigación es analizar las tensiones y contradicciones entre las normas de participación del SINANPE y los derechos de los PPII, para reformular el régimen de conservación hacia uno intercultural de ANP a la luz de los estándares interamericanos sobre la participación indígena.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Realizar un análisis histórico de la evolución normativa en materia de conservación y de derechos indígenas para comprender las fuentes teóricas y jurídicas del actual marco regulatorio en ambos ámbitos.
- Analizar el régimen normativo peruano vigente sobre derechos de los pueblos indígenas a la luz de los estándares internacionales y la aplicación de casos de estudio.
- Analizar el régimen normativo peruano vigente en materia de conservación a la luz de los estándares internacionales y la aplicación de casos de estudio.

### **1.4. Metodología de investigación**

La presente investigación es de carácter cualitativo. De acuerdo con Ruiz, para que una investigación de las ciencias sociales sea cualitativa, debe cumplir con por lo menos alguna de las siguientes características: (i) su objetivo es la captación y reconstrucción de significado, (ii) su lenguaje es conceptual, (iii) su método de captar la información no es estructurado, sino flexible, (iv) su procedimiento es más inductivo que deductivo y (v) la orientación es holística (2012).

La presente investigación busca replantear el SINANPE a la luz de los estándares internacionales y la interculturalidad. Para ello, se basa en un marco teórico, el análisis de la evaluación normativa nacional e internacional, y se utilizaron métodos cualitativos para la

recolección de información empírica, en específico, la entrevista, las encuestas y el estudio de caso.

## **Entrevistas**

Las entrevistas no estructuradas fueron realizadas a cinco personas con trayectoria y conocimiento generado por sus experiencias en materia de conservación o de protección de los derechos de los pueblos indígenas, para tener un enfoque más completo de la problemática. Las personas entrevistadas fueron: (i) Marc Dourojeanni, pionero en la agenda ambiental del Perú y profesor emérito de la Universidad Nacional Agraria La Molina, (ii) Melania Canales, lideresa del pueblo quechua de los Rukanas, que desempeña el cargo de presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) (iii) Sandro Chávez, ex jefe del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), (iv) Zulma Villa, representante legal de organizaciones indígenas como Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) u ONAMIAP y (v) Pedro Solano, ex Director Ejecutivo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

De acuerdo con Olvera, “en las entrevistas no estructuradas el investigador lleva consigo una serie de temas a desarrollar en el marco de una indagación flexible, de tal forma que se pueden introducir temas de interés que van surgiendo con las primeras respuestas” (2014, p.123). Se utilizó este tipo de entrevista porque permitió el libre desenvolvimiento de los entrevistados para poder profundizar sobre temas que podían ser sensibles, como los conflictos sociales y desplazamientos en torno a proyectos de conservación. Para ello, se elaboró una serie de preguntas guía, para que el intercambio de opiniones se mantuviera alineado con el objetivo de estas entrevistas.

## **Encuestas**

Según Olvera, la encuesta consiste en un instrumento que permite la búsqueda sistemática de información en la que el investigador pregunta a los sujetos sobre los datos que desea obtener, para luego evaluar los resultados (Olvera, 2014). De esta manera, se realizaron encuestas a 7 representantes indígenas de la mayoría de las Reservas Comunes (RC) del Perú<sup>2</sup>, de los cuales

---

<sup>2</sup>De acuerdo con información del propio SINANPE, actualmente existen 10 reservas comunales en el Perú. No se contó con la participación de representantes de las Reserva Comunal Tuntanain, Purús, El Sira ni Chayu Nain.

6 fueron representantes de las 10 RC. Por otro lado, también se contó con la participación de Fermín Chimatani Tayori, presidente de la Asociación Nacional de Ejecutores de Contrato de Administración de Reservas Comunales del Perú (ANECAP) y miembro del Consejo Directivo del SERNANP.

Se incluyó una pregunta abierta, porque se contó con un espacio de tiempo limitado, pero fue fundamental conocer la opinión de los representantes de los pueblos indígenas sobre la participación indígena en ANP. Por ello, el esquema de preguntas es de opción múltiple y finalmente, una pregunta abierta sobre su opinión. En relación con la elección de las personas expertas a entrevistar, se tomaron en cuenta los siguientes criterios: (i) conocimiento del sistema de áreas naturales protegidas peruano, (ii) representatividad indígena y (iii) enfoque de género. Por ello, se contó con la participación de 7 personas (3 mujeres y 4 hombres), representantes de diversas RC y de pueblos indígenas diferentes.

Las entrevistas han sido grabadas y transcritas para su correcto citado, mientras que las encuestas fueron recopiladas físicamente y sistematizadas de manera digital. Ambas, entrevistas y encuestas cuentan con el consentimiento pleno de los participantes.

### **Estudio de caso**

De acuerdo con Peña, el Estudio de Caso es un recurso metodológico de investigación que permite la comprensión de un fenómeno social (Peña, 2009). En este marco, se realizó un estudio descriptivo de 1 caso principal y otros casos complementarios, como evidencia para responder la hipótesis y las subhipótesis del presente trabajo de investigación.

El caso principal es el de la **Reserva Comunal Amaraakaeri (RCA)**, creada en el año 2002<sup>3</sup>, ubicada en el departamento de Madre de Dios. En dicho territorio y su zona de influencia se ubican las etnias Harakmbut, Yine y Matsigenka. Se seleccionó por su importancia para determinar los alcances de la participación indígena en el SINANPE puesto que originalmente se pensó esta RC para que fuera territorio indígena legalmente reconocido y permitiera a los PPII fortalecer sus derechos territoriales, pero cuando se creó, el SERNANP impuso un gobierno conservacionista: impidió el acceso de los PPII a sus territorios ancestrales (Palacios

---

<sup>3</sup> La Reserva Comunal Amaraakaeri fue creada el 11 de mayo del año 2002, mediante el Decreto Supremo N° 031-2002-AG

& Sarmiento, 2021). Además, se trata de una Reserva Comunal que fue aprobada con las leyes vigentes y que ha sido objeto de evolución según la aprobación de normas infralegales especiales, lo que permitirá ejemplificar cómo actualmente el régimen de conservación puede mejorar a la luz de los estándares internacionales. El proceso de gestión de esta RC evidencia las prácticas excluyentes del SERNANP.

Con relación a los casos complementarios, estos fueron seleccionados en función a su relevancia nacional, tanto a nivel de flora y fauna, así como el vínculo e impacto existente sobre los derechos de los pueblos indígenas. Además, se optó por estos casos complementarios por el nivel de impacto que han tenido sus procesos de creación y categorización sobre los pueblos indígenas y cómo esto ha repercutido en el reconocimiento de sus derechos colectivos<sup>4</sup>. La fecha de creación y/o categorización de estas ANP es relevante porque el contexto regulatorio de cada una es diferente, pero en todas persiste la falta de participación de los pueblos indígenas.

- **El Parque Nacional del Manu**<sup>5</sup> fue creada en el año 1973, antes de la aprobación de la Ley de ANP, su Reglamento, la Ley de Consulta Previa y su Reglamento. Esta ANP fue establecida sobre tierras habitadas por, al menos, cuatro distintas etnias indígenas: y un grupo en aislamiento. Su concepción original fue la de una ANP sin presencia humana, confrontando esta figura de conservación con las prácticas ancestrales de los pueblos indígenas.
- **El Parque Nacional de Yaguas**<sup>6</sup> fue creada en el año 2011 y categorizada en el año 2018, después de la aprobación de la Ley de ANP, su Reglamento, la Ley de Consulta Previa y su Reglamento. A pesar de que no se ha reconocido oficialmente derechos territoriales indígenas en el área, se identificaron territorios con ocupación o prácticas tradicionales de los pueblos indígenas en esta ANP. Existen más de 10 comunidades

---

<sup>4</sup> El enfoque de revisión de estos casos se ha realizado desde el derecho de participación efectiva de los pueblos indígenas. Sin embargo, se analizan también otras afectaciones derivadas o vinculadas a este derecho; como es el caso del derecho al territorio o al consentimiento libre e informado de los pueblos.

<sup>5</sup> El Parque Nacional del Manu fue establecido en el año 1973, mediante Decreto Supremo N° 644-73-AG y ampliado en el año 2002, a través del Decreto Supremo N° 045-2002-AG. Se ubica en las regiones de Cusco y Madre de Dios. Al menos, cuatro distintas etnias indígenas se ubican en esta ANP: los quechuas, los matsigenka (incluyendo a los nanti), yora y los mashco piro.

<sup>6</sup> El Parque Nacional de Yaguas fue creado el 26 de julio del 2011, mediante la Resolución Ministerial N° 161-2011-MINAM y categorizado como Parque Nacional el 10 de enero del 2018, mediante Decreto Supremo N° 001-2018-MINAM. Se ubica en el departamento de Loreto y es el territorio ancestral de los pueblos Omagua, Tikuna y Yagua.

identificadas en el área de influencia del ANP por realizar actividades ancestrales en el área (caza, recolección, extracción de madera).

- **La Reserva Comunal de Airo Pai**<sup>7</sup> fue creada en el año 2012, después de la aprobación de la Ley de ANP, su Reglamento, la Ley de Consulta Previa y su Reglamento. A pesar de ser una ANP más moderna, en tanto fue categorizada en el 2012, aún replica las prácticas excluyentes en su proceso de creación, gestión y respecto al aprovechamiento. En este caso se resalta la toma de decisiones unilaterales para la aprobación de instrumentos de gestión por parte del SERNANP, así como las implicancias de la figura de “cesión de uso” sobre el territorio ancestral de los Airo Pai (o Secoya), los Kichwas, los Huitoto, entre otros.

Estos casos de ANPs creadas bajo diversos cuerpos normativos permitirán comprender cómo a pesar de las mejoras y la evolución en las normas, aún el marco regulatorio es insuficiente para garantizar la participación indígena en el SINANPE.

### 1.5. Limitantes

Para el desarrollo de esta investigación, no se realizaron viajes a campo, ni a zonas externas a Lima. Los traslados aéreos y terrestres fueron limitados entre el año 2020 y el año 2021 debido a la pandemia. Por eso, el trabajo ha sido elaborado en base a reuniones virtuales, algunas presenciales con los protocolos de salud vigentes y la revisión de materiales de fuentes nacionales e internacionales.

Esta investigación no incluye un análisis detallado de conceptos ya profundizados en diversas investigaciones académicas previas, como es el caso del territorio integral<sup>8</sup>. Tampoco se realizó el análisis de la participación de los pueblos indígenas en los beneficios que se generen de las

---

<sup>7</sup> La Reserva Comunal Airo Pai fue creada el 25 de octubre del año 2012, a través del Decreto Supremo N.º 006-2012-MINAM. Se ubica en el departamento de Loreto y los siguientes pueblos indígenas habitan este territorio: Airo Pai/Secoya, Kichwas, Huitoto.

<sup>8</sup> Por ejemplo, la Corte IDH reconoce los territorios ancestrales y sus componentes en los Casos *Awas Tingni vs. Nicaragua*, *Saramaka vs. Surinam*, entre otros. Además, instrumentos internacionales legitiman el concepto de territorio integral, tales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas. Finalmente, se han revisado textos académicos como el de Burneo Mendoza, R. (2018). *Territorio Integral Indígena, una propuesta awajún*. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (85), 33–57. <https://doi.org/10.28928/REVISTAIZTAPALAPA/852018/ATC2/BURNEOMENDOZA>.

actividades realizadas sobre su territorio<sup>9</sup>. Finalmente, no se ha incluido una propuesta de ley en esta investigación, sino recomendaciones de política legislativa respecto a la participación indígena en el SINANPE, a la luz de los estándares interamericanos del derecho de participación indígena y de la interculturalidad.

---

<sup>9</sup> El análisis de la participación indígena en los usos y aprovechamiento se vincula con este aspecto, más no abarca integralmente la evaluación de la participación sobre los beneficios generados en los territorios de los pueblos indígenas.



## **II. CAPÍTULO N° 2: DESARROLLO HISTÓRICO DEL MARCO REGULATORIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

### **2.1. Origen y evolución de las normas internacionales y nacionales aplicables a la protección de los derechos de los pueblos indígenas**

Desde el derecho internacional, la evolución de los derechos de los pueblos indígenas ha pasado por distintas etapas, pero uno de los principales cambios es la transformación del enfoque asimilacionista de los primeros instrumentos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por ello, se relatará este proceso evolutivo, donde se precisará el caso concreto del derecho de participación de los pueblos indígenas.

Luego, se presentarán cuáles son los estándares internacionales vigentes en materia de los derechos de los pueblos indígenas, precisando aquellos vinculados con el derecho al territorio y a la participación de los pueblos indígenas. Si bien el presente trabajo de investigación se centra en el derecho a la participación, el reconocimiento del derecho al territorio es fundamental para el ejercicio pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Por eso, posteriormente se analiza este vínculo entre territorio y la efectividad de los derechos de los pueblos indígenas, como el derecho de participación indígena en el marco de las iniciativas de conservación.

Finalmente, se explica el concepto de interculturalidad y se detalla su contenido, dado que el enfoque de interculturalidad aparece como una herramienta oportuna que puede contribuir a la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. En específico, para el caso de la mejora de los canales de participación de los pueblos indígenas en el SINANPE. Se analiza también cómo es que este enfoque ha sido incluido en la regulación peruana y como su transversalización permitiría generar mejores canales de participación para los pueblos indígenas.

#### **2.1.1. Primeras regulaciones sobre los derechos de los pueblos indígenas: experiencias del derecho internacional.**

A nivel internacional, la evolución de los derechos de los pueblos indígenas ha sido discontinua. En 1919 se creó la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con la celebración del Tratado de Versalles, cuyo objetivo es la justicia social y para alcanzar ello, la mejora de las condiciones laborales son el eje central<sup>10</sup>. Como parte de su labor, la OIT identificó que los pueblos indígenas:

(...)constituyen un porcentaje desproporcionado entre las víctimas de violaciones a derechos humanos, entre las víctimas de conflictos, y de discriminación, así como de trabajo infantil y trabajo forzoso (...) la eliminación de la discriminación en el trabajo es una de las cuatro áreas que la OIT considera parte de los derechos fundamentales en el trabajo (OIT, 2007, pp.3-5)

Entonces, dado que los PPII fueron de las poblaciones más afectadas por el trabajo forzoso y la exclusión social, desde su origen, la OIT ha considerado relevante enfocar sus acciones a esta situación (OIT, 2014). El primer instrumento que aborda la protección de los derechos de los pueblos indígenas es el Convenio N°107, aprobado por la OIT en el año 1957<sup>11</sup>. “El objetivo declarado del Convenio N° 107 era la integración y asimilación de los pueblos indígenas dentro de los estados donde viven”<sup>12</sup> (MacKay, 2002, p.6). Al Convenio N° 107 se le ha atribuido como crítica principal el carácter etnocentrista (algunos dirían “colonialista”) al hablar de “etapas menos avanzadas” y su filosofía integracionista (Stavenhagen, 2018; Yrigoyen, 2011). Es decir, que se veía a los PPII como si se encontrasen en una situación transitoria hacia un mayor acceso a una protección uniforme de sus derechos.

Como consecuencia de las limitaciones señaladas es que la propia OIT decide actualizar el Convenio N° 107. Así se generó el espacio de debate que dio como resultado el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales aprobado en 1989, cuyo objetivo fue cambiar el enfoque integracionista para guiarse por el principio de libre determinación de los pueblos. Este Convenio “enfatisa el respeto y protección de las culturas, formas de vida y el derecho

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el preámbulo de la PARTE XIII, TRABAJO, SECCIÓN I del Tratado de Versalles (1919).

<sup>11</sup> Ratificado en 1959 por el Perú

<sup>12</sup> Tal es el caso del artículo 2 del Convenio N° 107, que establece que los gobiernos deben realizar programas para proteger a estas poblaciones, de manera que puedan integrarse progresivamente a la vida en sus respectivos países.

consuetudinario<sup>13</sup>, basándose en la presunción de la perduración y permanencia de las culturas indígenas y de su identidad propia” (ACNUR, 2009, p.9).

Otro de los aspectos destacables de este tratado es que por primera vez establece criterios para la identificación de los pueblos indígenas. Según su Artículo 1, los pueblos indígenas tienen esta denominación si cumple con dos criterios, uno objetivo y otro subjetivo. El criterio objetivo implica identificar factores como (I) continuidad histórica, (ii) vínculo territorial a lo largo de las generaciones y (iii) la conservación total o parcial de sus instituciones<sup>14</sup>. El aspecto subjetivo, el más importante, se refiere a la autoidentificación.

Posteriormente, en el año 2007, las Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas (DNUDPI). A pesar de ser una Declaración y, como tal, no tener carácter vinculante bajo el Derecho Internacional, este instrumento fortaleció el *enforcement* internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas. Las disposiciones de la DNUDPI junto con la jurisprudencia del SIDH, constituyen un corpus iuris aplicable a los derechos de los PPII (CIDH, 2009).

La DNUDPI, “por primera vez en el derecho internacional, explicita que los pueblos indígenas tienen igual dignidad y derechos que todos los pueblos y que gozan de libre determinación” (Yrigoyen, 2011, p .9), dándole mayor contenido al principio presentado en el Convenio N° 169. Los derechos de los PPII deben leerse a la luz del derecho a la libre determinación<sup>15</sup> y por ello es fundamental (ACNUDH, 2013). Por ello, este derecho es el principal fundamento para los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

#### 2.1.1.1. El caso del derecho a la participación

Las dimensiones del derecho a la participación de los pueblos indígenas son dos: la interna y la externa. La primera alude al ejercicio de la autonomía, el autogobierno y al mantenimiento

---

<sup>13</sup> De acuerdo con el artículo 7 del Convenio 169, los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

<sup>14</sup> Sociales, económicas, culturales y políticas.

<sup>15</sup> A lo largo del texto se identificará a este derecho como: el derecho a la libre determinación de los pueblos y como derecho de autodeterminación de los pueblos (no es claro ¿dices que lo tratarás como sinónimos?).

de sus propios sistemas de justicia; mientras que la dimensión externa se refiere a la adopción de decisiones por actores externos a los pueblos (Snoeck, 2013). Adicionalmente, Yrigoyen señala lo siguiente:

El derecho de participación consiste en la intervención de los pueblos en todas las fases del ciclo de elaboración, aplicación y evaluación de políticas y programas de desarrollo nacional o regional que les puedan afectar. No sólo en la fase inicial, como en el derecho de consulta previa, sino en todo el ciclo. (2011, p.15)

Es decir, que el derecho a la participación de los pueblos indígenas tiene un alcance mayor al de solo participar en decisiones políticas, como se detalla en los siguientes instrumentos: (i) Convenio N° 169 de la OIT<sup>16</sup>, (ii) Convenio sobre Diversidad Biológica<sup>17</sup>, (iii) Convención Americana de los Derechos Humanos<sup>18</sup>, (iv) Acuerdo de París<sup>19</sup>, (v) Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas<sup>20</sup>, (vi) Declaración Americana de los derechos de los Pueblos Indígenas<sup>21</sup> y (vii) Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> El derecho a: (i) participar libremente a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan (Art.6), (ii) la participación política a todo nivel, para definir sus prioridades de desarrollo y a participar en los planes regionales y de alcance nacional (Art.7), (iii) participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos (Art. 15.1) y (iv) participar de los beneficios que reporten las actividades en los territorios de los pueblos, y otorgar una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas (Art.15.2).

<sup>17</sup> Cada Parte Contratante respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente (Art.8).

<sup>18</sup> Todos los ciudadanos tienen el derecho a de participar en la dirección de los asuntos públicos (Art.23)

<sup>19</sup> La labor de adaptación debe llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, con enfoque de género, que sea participativo y transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso (Art.7).

<sup>20</sup> El derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos (Art.18).

<sup>21</sup> El derecho a participar y elegir nuestros/as representante, según las propias instituciones, para la adopción de decisiones que afecten nuestros derechos (Art. XXIII.1) y el derecho a participar y establecer las prioridades, tomando en cuenta nuestra cosmovisión, sobre el desarrollo político, económico, social y cultural en los territorios (Art. XXIX.3).

<sup>22</sup> Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible (Principio 22).

La DNUDPI reconoce dos aspectos relevantes vinculados con el derecho de participación. Desde el derecho a la participación en todas aquellas decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos<sup>23</sup> hasta el compromiso de los países de establecer medios que aseguren esta participación en relación con los asuntos que les conciernan para la aplicación de la Declaración<sup>24</sup>. De igual manera, el derecho de participación de los pueblos indígenas es detallado en el Convenio N° 169, que refuerza lo señalado por la DNUDPI porque “tiene como piedra angular a los principios fundamentales de consulta y participación” (OIT, 2013, p.1).

El Convenio N° 169 respecto al derecho de participación señala que debe existir participación de los pueblos en los siguientes supuestos: (i) en la acción coordinada y sistemática para proteger sus derechos y el respeto de su integridad<sup>25</sup>, (ii) en las medidas para allanar las dificultades de los pueblos en la vida y el trabajo<sup>26</sup>, (iii) en el mejoramiento de las condiciones de los pueblos interesados<sup>27</sup>, (iv) en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales ubicados en sus tierras.<sup>28</sup>, (v) en los beneficios y el acceso a una indemnización equitativa por cualquier daño de los recursos naturales ubicados en sus tierras<sup>29</sup>, (vi) en el fortalecimiento y fomento de las actividades tradicionales de los pueblos<sup>30</sup>, y (vii) en la formulación y ejecución de programas de educación<sup>31</sup>.

Es decir, que el Convenio N° 169 representa un hito para la concepción del derecho de participación de los pueblos indígenas, pues cubre distintas esferas. “El Convenio N° 169 tiene por objeto superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y les permiten participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas” (OIT, 2013, p.1). Es a partir de la ratificación progresiva de este tratado que la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte IDH en materia indígena es reforzada e impulsada<sup>32</sup>. El Convenio N° 169 sirve de sustento normativo para el reconocimiento y tutela de los derechos de los

---

<sup>23</sup> Ver el artículo 18 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>24</sup> Ver el artículo 41 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>25</sup> Artículo N° 2 del Convenio N° 169 de la OIT.

<sup>26</sup> Artículo 5 del Convenio N° 169 de la OIT.

<sup>27</sup> Artículo 7.2 del Convenio N° 169 de la OIT.

<sup>28</sup> Artículo 15.1 del Convenio N° 169 de la OIT.

<sup>29</sup> Artículo 15.2 del Convenio N° 169 de la OIT.

<sup>30</sup> Artículo 23.1 del Convenio N° 169 de la OIT.

<sup>31</sup> Artículo 27.2 del Convenio N° 169 de la OIT.

<sup>32</sup> La Convención Americana de los Derechos Humanos fue ratificada por el Perú en 1978 y un año más tarde es que la Corte IDG y la CIDH inician sus actividades (1979).

pueblos indígenas, lo cual impulsó la labor de la Corte IDH para los casos procesados sobre vulneraciones a sus derechos, como el caso de la participación indígena<sup>33</sup>.

En el año 2005 se da el primer caso ante la Corte IDH donde se desarrolla el derecho de participación de los pueblos. Esto es relevante porque es a partir de este caso que se elaboran los estándares internacionales interpretativos del sistema interamericano en relación con este derecho, los cuales representan una obligación internacional para los países que hayan ratificado la CADH. El Caso Yatama Vs. Nicaragua señala respecto a la participación política de los pueblos indígenas lo siguiente:

225. La Corte estima que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades (...)” (Corte IDH, 2005c, párr. 225) (NdE: subrayado añadido)

En la misma línea, la labor de la ONU fue y es fundamental para promover este derecho. A través de los Informes realizados por los distintos Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>34</sup> se ha determinado la situación de los derechos de los pueblos en el mundo y cómo los Estados deben tutelarlos efectivamente. Para el caso del derecho de participación, han establecido estándares relevantes para salvaguardarlo y que los Estados no incurran en responsabilidad internacional:

- Es necesario **una activa participación de los pueblos indígenas** con base en el respeto a la diferencia y con sensibilidad **intercultural** (ONU, 2007, párr. 4).
- Para superar la brecha de implementación de la legislación se requiere la **participación concertada de los pueblos indígenas** (ONU, 2008, párr.55).

<sup>33</sup> Por ejemplo, los siguientes casos se refieren al Convenio N° 169 en su resolución: (i) Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa v. Paraguay, (ii) Comunidad Indígena Sawhoyamaya v. Paraguay y (iii) Caso de la Pueblo Saramaka v. Suriname.

<sup>34</sup> En 2001, la Comisión de Derechos Humanos nombró al primer Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, como parte del sistema de Procedimientos Especiales temáticos. Actualmente, el cuarto Relator se encuentra en vigencia: (i) Rodolfo Stavenhagen del 2001-2008, (ii) James Anaya durante los años 2008-2014, (iii) Victoria Tauli Corpuz durante los años 2014-2020 y (iv) Francisco Cali Tzay, que asumió el mandato en el año 2020.

- En el marco del derecho de propiedad comunal indígena se encuentra **el derecho de los pueblos indígenas a participar en los beneficios de las actividades que impacten sus territorios ancestrales**. (ONU, 2010, párr.77).
- Los planes vinculados con la extracción de recursos naturales se realizan con insuficiente **participación de las comunidades o pueblos indígenas interesados**. (ONU, 2012, p.1)

Posteriormente, se ha establecido que la participación de los pueblos indígenas en los beneficios es una manifestación del derecho a la propiedad comunal indígena, y que estos no deben circunscribirse a ser beneficios monetarios. Desde los primeros informes elaborados por los Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas, ha destacado la importancia de la participación de los pueblos indígenas, considerando un enfoque intercultural para que esta sea plena. Destaca sobre todo la labor entre el año 2016 y 2018.

Por ejemplo, el Informe del año 2016 señala que los Estados tienen la obligación de “**establecer mecanismos culturalmente adecuados que permitan la participación indígena efectiva de en los procesos que afecten directamente a sus derechos** y para garantizar dicha participación, se requieren consultas para obtener el consentimiento libre, previo e informado” (CLPI) (ONU, 2016, párr.17). Luego, en el Informe del siguiente año, la Relatoría Especial señaló que para que las iniciativas “para enfrentar al cambio climático sean compatibles con las obligaciones de derechos humanos, es fundamental **la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones**” (ONU, 2017, párr.10). Finalmente, en el Informe del año 2018, se identificó cómo “**las medidas que se adoptan para consultar a los pueblos indígenas no son siempre interculturales**, porque son elaboradas sin una revisión o una participación verdaderas en su preparación y ejecución” (ONU, 2018, párr.36).

### **El derecho de participación y el consentimiento libre, previo e informado en la gestión de los territorios indígenas y en el marco de las iniciativas de conservación**

El consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es un derecho específico de los PPII reconocido en instrumentos internacionales como la Declaración sobre los derechos de los

Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas<sup>35</sup>, el Convenio N° 169 de la OIT<sup>36</sup>, y la Convención sobre la Diversidad Biológica<sup>37</sup>. Según la ONU, el consentimiento es “libre” si no ha habido coerción hacia los PPII, es “previo” si se ha obtenido oportunamente y antes del otorgamiento de autorizaciones o inicio de actividades y es “informado” si se proporciona información sobre los objetivos, los impactos, los riesgos y las zonas afectadas, entre otros aspectos (2022).

A través de la participación efectiva de los pueblos en los procesos de consulta previa se puede disminuir la exclusión histórica a la que se han enfrentado, ya que el objetivo de la consulta previa es alcanzar el CLPI de los pueblos indígenas. Según la Corte IDH, el CLPI es obligatorio cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto sobre los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y que este CLPI debe ser a la luz de sus costumbres (Corte IDH, 2007). También, existen otros dos supuestos en los cuales debe obtenerse el CLPI: cuando implique el desplazamiento de los PPII de sus tierras y territorios de forma permanente; y, cuando se depositen o almacenen materiales peligrosos en tierras o territorios indígenas (MINCUL, 2016a, p.55). Con lo cual, cualquier actividad que conlleve impactos sobre los territorios tradicionales indígenas debe garantizar la participación efectiva de los PPII, pasar por un proceso de consulta previa que finalice con el CLPI de los pueblos indígenas afectados (Corte IDH, 2007).

Además, es posible que esta participación contribuya a preservar su identidad y subsistencia digna, siempre que se respeten sus costumbres y tradiciones ancestrales, así como su libre determinación. Existen diferencias entre ambos derechos, puesto que el objetivo de la consulta es lograr un acuerdo de buena fe entre las partes, mientras que la participación busca informar de manera transparente y en las condiciones adecuadas para la comprensión de la información.

---

<sup>35</sup> El artículo 10 establece que los PPII “no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.”

<sup>36</sup> El artículo 10 establece que los PPII “no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.”

<sup>37</sup> De acuerdo con el artículo 8, cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.



De acuerdo con Yrigoyen, la consulta previa es un mecanismo que el Estado está obligado a implementar antes de decidir sobre una medida<sup>38</sup> que pueda afectar a los PPII (2009). Es importante precisar que, si bien puede haber participación sin consulta previa o la búsqueda de consentimiento, no debe haber consulta previa o consentimiento, sin procesos participativos libres, oportunos y plenamente informados. Por ejemplo, para el Caso Saramaka Vs. Surinam, la Corte IDH señala que “al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones” (Corte IDH, 2007, párr.133). Con lo cual, existe un vínculo fundamental entre estos dos derechos para su plena efectividad.

La Corte IDH ha manifestado que, para garantizar la participación efectiva de los integrantes de los PPII en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones. Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, mediante procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.

Existen casos concretos en la jurisprudencia interamericana donde se comprueba una vulneración a la participación efectiva de los pueblos indígenas en el marco de las iniciativas de conservación o la gestión de recursos naturales, como el Caso Kaliña y Lokono. Vs. Surinam. En este caso existió una participación limitada por la creación de una Reserva sin consultar de los Pueblos Kaliña y Lokono, así como la realización de actividades en su territorio sin un estudio de impacto ambiental ni la participación de los pueblos. Incluso hubo protestas de los pueblos Kaliña y Lokono para la creación de esta Reserva, pues implicaba una violación de sus derechos territoriales. Finalmente, entre las afectaciones identificadas a su derecho a la participación, los pueblos Kaliña y Lokono reconocieron que hubo la participación de organizaciones no representativas, por no tratarse de autoridades tradicionales ni representantes legítimos.

### **Participación y beneficios económicos por explotación de recursos naturales**

---

<sup>38</sup> Esta puede ser administrativa o legislativa.

En general, la Corte IDH se refiere a la participación de los pueblos en los espacios de toma de decisiones sobre aspectos que les conciernen, como la participación de los pueblos indígenas en la gestión de las actividades que se realicen en sus territorios ancestrales. Evidencia de ello es lo señalado en el Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica Vs. Colombia. En este caso se destacó que era necesario asegurar la participación de los pueblos en los organismos de gestión y administración:

(...) la participación en la conservación del medio ambiente para las comunidades indígenas resulta no sólo en un asunto de interés público sino parte del ejercicio de su derecho como pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que (los) afecten (...). (Corte IDH, 2015, párr.196)

Por otro lado, la participación también abarca el derecho de los pueblos indígenas a tener una cuota de participación sobre los beneficios generados por las actividades que se desarrollen en su territorio. Por ejemplo, en el Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam, la Corte IDH reconoció este aspecto del derecho a la participación efectiva de los pueblos:

129 (...) el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio (...)

130. Estas salvaguardas, especialmente aquellas referentes a la participación efectiva y la participación en los beneficios respecto de los proyectos de desarrollo o inversión dentro de los territorios tradicionales indígenas y tribales (...) (Corte IDH. 2007, párr.129-130)

Para el Caso Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, la Corte IDH estableció que no hubo una participación razonable de los pueblos sobre los beneficios generados por la explotación de recursos naturales. Respecto a la participación de los pueblos sobre los beneficios, la Corte IDH ha señalado que “es clave que la propia comunidad determine y resuelva respecto de quiénes serían los beneficiarios de tal compensación, según sus

costumbres y tradiciones” (Corte IDH, 2012, párr.157). Esto sigue la lógica del respeto a la autodeterminación de los pueblos.

En suma, la Corte IDH ha destacado que existe una plena participación efectiva si se puede lograr la participación de los pueblos indígenas en decisiones que impacten en el mismo pueblo o en sus recursos naturales y para ello, es necesario lo siguiente:

**Tabla 2: condiciones para la participación efectiva de los pueblos indígenas**

|  |  |
|--|--|
| El reconocimiento de los representantes indígenas para el manejo, administración y protección de sus territorios tradicionales | Asegurar un sistema de decisiones que cuente con la participación plena y efectiva y de los pueblos indígenas. |
| Buscar acuerdos que establezcan la gestión, el compromiso, las responsabilidades y los objetivos del área                      | Garantizar el acceso a la información de toda medida respecto de dichas áreas.                                 |

Fuente: Convenio de Diversidad Biológica, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Convención de Aarhus.

#### 2.1.1.2. El caso del derecho al territorio

Como se ha señalado anteriormente, el derecho al territorio es un derecho fundamental para los pueblos indígenas. Tal es así, que “un elemento clave para la determinación de cuándo un determinado grupo se puede considerar como indígena o tribal es la continuidad histórica de su presencia en un determinado territorio” (CIDH, 2009, p.12). También el derecho al territorio es un derecho colectivo y como tal ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales vigentes, que buscan reafirmarlo. Este derecho se encuentra reconocido en acuerdos internacionales como: (i) el Convenio N° 169<sup>39</sup>, (ii) la Declaración de Naciones Unidas sobre

<sup>39</sup> Los gobiernos deben respetar el valor espiritual y cultural respecto a sus tierras o territorios, especialmente el aspecto colectivo de este vínculo (Art. 13.1), el concepto de tierras debe incluir el de territorio (Art. 13.2), los pueblos tienen el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras ancestralmente ocupadas (Art.14.1) y los pueblos no deben ser trasladados ni reubicados de sus tierras tradicionales, pero excepcionalmente pueden serlo, siempre que cuenten con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa (Art.16.1-16.2)

los derechos de los Pueblos Indígenas<sup>40</sup> y (iii) la Declaración Americana de los derechos de los Pueblos Indígenas<sup>41,42</sup>.

De la misma manera, el SIDH ha contribuido al fortalecimiento y la tutela del derecho al territorio de los pueblos indígenas. En el año 2001 se da el primer caso ante la Corte IDH sobre PPII: el Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Este caso fue sobre la determinación del alcance del artículo N° 21 de la Convención Americana, que se refiere al derecho a la propiedad privada<sup>43</sup>, donde se estableció lo siguiente:

para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras (Corte IDH, 2001, párr.149 y en Corte IDH, 2005b, párr.131).

Luego, en el caso Yakye Axa vs. Paraguay, la Corte IDH reconoció que el territorio consiste en el área física que incluye a todo aquello que esté ligado a su tradición cultural, como los recursos naturales (Corte IDH, 2005a) y que el vínculo intrínseco de los pueblos con el territorio es una característica de los mismos:

135 (...) La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un

---

<sup>40</sup> Los pueblos indígenas no pueden ser desplazados de sus tierras o territorios sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa. Además, siempre que sea posible, el regreso a sus tierras (Art 10 DUNDPI).

<sup>41</sup> Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido, tradicionalmente (Art. XXV de la DADPI y el Art. 26 de la DUNDPI) y (iii) el reconocimiento y protección jurídica de las tierras, territorios y recursos indígenas debe respetar las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas (Art. XXV de la DADPI y el Art. 26 de la DUNDPI).

<sup>42</sup> El derecho de los pueblos a sus tierras, territorios y recursos es un derecho colectivo indispensable (Art.VI) y los pueblos tienen derecho a fortalecer su relación cultural, espiritual y material con sus tierras, territorios y recursos (Art. XXV).

<sup>43</sup> Este artículo señala que: *1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social, 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley, y, 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.*

elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural (...) (Corte IDH, 2005a, párr.135)

En la misma línea, en el Caso Saramaka Vs. Surinam la Corte IDH estableció que el territorio para los pueblos es “una fuente necesaria para la continuidad de la vida y de la identidad cultural” (Corte IDH, 2007, párr. 82). Es decir, que el territorio para los PPII tiene un valor espiritual y cultural que supera el rol que pueda tener para su subsistencia, pues es parte de la propia perspectiva que tienen sobre el mundo. Dado que, en el territorio, los pueblos realizan labores como la pesca y la caza, pero también identifican sitios sagrados cuyo valor espiritual es único. Entonces, cualquier actividad de terceros debe considerar esta cosmovisión y los impactos que podría tener sobre la identidad de los pueblos. Para evitar potenciales vulneraciones al territorio de los pueblos, la Corte IDH establece que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el derecho a la propiedad, así como el uso y el goce de los territorios tradicionales de los PPII (Corte IDH, 2005b, párr. 209).

Adicionalmente, como se ha establecido en el marco y los estándares internacionales, el derecho al territorio de los pueblos indígenas incluye a los recursos naturales<sup>44</sup>. En otras palabras, “el derecho al territorio de los pueblos indígenas es la potestad para poseer, utilizar, desarrollar, gestionar, ordenar y controlar efectivamente su territorio, de acuerdo a su derecho propio y su sistema de organización ancestral, sin ningún tipo de interferencia externa” (Torres, 2015, p. 71). De allí que:

(...)las cuestiones de la territorialidad, tierra y “recursos” –entendidos éstos no como mercancías potenciales sino como parte integral del cosmos- y los derechos milenarios de los indígenas al ejercicio cultural y político de su plena jurisdicción, se tienen que entender a partir del paradigma indio de cosmologías relacionales y no desde la premisa de las ciencias bio-física-sociales occidentales que fragmentan,

---

<sup>44</sup> La Corte IDH reconoce que el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos protege derecho al territorio de los pueblos indígenas, que incluye a los recursos naturales, siempre que sean usados tradicionalmente, necesarios para su supervivencia, el desarrollo y la continuidad del estilo de vida del pueblo (Corte IDH, 2007, párr. 122; 2005d; párrs. 124 y 137, 2006, párrs. 118 y 121).

taxonomizan e instrumentalizan al universo separando a la persona de todos sus “parientes” cósmicos, de todas sus relaciones. (Varese, 2018)

Por compartir características con el derecho a la propiedad como el uso, el goce y disfrute pleno, el derecho al territorio puede ser confundido con este. Sin embargo, el derecho al territorio supera las esferas del derecho civil, “pues no se limita a garantizar un bien privado sino uno de naturaleza colectiva, que no se reduce a una manifestación exclusivamente patrimonial, sino que involucra contenidos inmateriales” (Trinidad, 2021, p.22). Es más preciso referirse al derecho al territorio, como señalan diversos instrumentos normativos y la jurisprudencia interamericana.

### **Importancia del reconocimiento y titulación de territorios para la efectividad de otros derechos de los pueblos indígenas**

De acuerdo con Escobar *et al*, la noción de territorio de las comunidades indígenas difiere de la occidental por el papel fundamental que este tiene para la existencia y pervivencia, tanto física como cultural, de la población indígena en el tiempo, así como en sus valores, creencias, mitos y rituales. (2020, p.17). Además, Vasco señaló que:

El territorio no es sólo ni principalmente un espacio geográfico, un globo de terreno, una parte de la naturaleza, sino también y sobre todo el vasto conjunto de relaciones que una sociedad ha establecido con ese espacio a través de su historia y como resultado de su acción; conjunto del cual las relaciones directamente económicas —de propiedad y producción— constituyen sólo una parte (...) (Vasco, 1992, p.3)

Dado que, “el concepto de territorio/territorialidad está íntimamente relacionado con las dimensiones: políticas, económicas, culturales o naturales, simbólicas e históricas de cada país/pueblo” (Vaz, 2020, p.16), la protección de este garantiza su vida e integridad. Lo mismo ha señalado la Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas cuando establece que existe un impacto profundo para la supervivencia de los pueblos, el desplazamiento forzoso

de sus tierras (ONU, 2016)<sup>45</sup>. Esto, junto con la vulnerabilidad de los pueblos, justifica la necesidad de mecanismos de protección de los territorios indígenas. La Corte IDH ha reconocido en diversos pronunciamientos la necesidad de “materializar los derechos territoriales de los pueblos indígenas a través de la adopción de medidas legislativas y administrativas necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación, que reconozca tales derechos en la práctica”<sup>46</sup>.

“Un reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas carece de sentido si no se establece, delimita y demarca físicamente la propiedad” (Balbotín-Gallo, 2021, p.75). Sucede que el reconocimiento y la titulación del territorio de los pueblos indígenas, permite darles mayor seguridad jurídica sobre este, frente a las potenciales afectaciones; a pesar de que la titulación sea declarativa. En palabras de la Ex Relatora sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli- Corpuz, “la falta de garantía de los derechos sobre la tierra constituye la causa principal de las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas.” (ONU, 2018, p.6).

Como se señaló anteriormente, la Corte IDH ha destacado reiteradamente la importancia de un ambiente con condiciones adecuadas para el desarrollo de la vida digna de las personas. En ese sentido, en el caso de la Comunidad Xákmok Kásek, la Corte IDH analizó como aristas de la “vida digna” las siguientes: (i) el acceso y calidad del agua, (ii) alimentación, (iii) salud y (iv) educación. Finalmente, concluyó que no existían las condiciones adecuadas para su subsistencia, por el despojo territorial al que se había enfrentado la comunidad:

215. Esta situación de los miembros de la Comunidad está estrechamente vinculada a la falta de sus tierras. En efecto, la ausencia de posibilidades de autoabastecimiento y auto-sostenibilidad de sus miembros, de acuerdo a sus tradiciones ancestrales, los lleva a depender casi exclusivamente de las acciones estatales y verse obligados a vivir de una forma no solamente distinta a sus pautas culturales, sino en la miseria (Corte IDH, 2010, párr.215).

---

<sup>45</sup> Existe un pedido especial de la Relatora por instar a los Estados a que una medida de reparación sea la devolución de las tierras originales (ONU, 2016, p. 12)

<sup>46</sup> Cfr. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastingué Vs. Nicaragua, párr. 164, Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Suriname, párr. 133, Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros. Vs. Brasil, párr.119.

Los miembros de los PPII cuentan con derechos individuales, como cualquier otra persona de nacionalidad peruana, pero también con derechos colectivos, que se les aplican por su característica de pueblo. Estos derechos han sido reconocidos por instrumentos internacionales, como el Convenio N° 169<sup>47</sup>, pero también por normas domésticas de cada país. Sin embargo, sus derechos no siempre han sido respetados ni garantizados y por eso existe una deuda histórica con ellos.

## **2.2. Regulación doméstica en el Perú y la deuda histórica hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.**

### **Hitos en el marco de la Constitución de 1920**

La Constitución peruana de 1920 reconoció por primera vez la personería jurídica de los pueblos indígenas. De esta manera, el Artículo 58 de esta norma fundamental establecía que el Estado protegería a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades<sup>48</sup>. Además, señaló que reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les corresponden.

Posteriormente, con el Gobierno de Velasco Alvarado se realizó la Reforma Agraria, a partir de la promulgación de la Ley N° 17716 (1969). La Reforma Agraria significó un avance histórico para los campesinos del Perú, pues tuvo como principal objetivo la devolución de las tierras a aquellos que la trabajaban<sup>49</sup>. Sin embargo, la figura de pueblos indígenas se diluye en el marco regulatorio peruano porque fueron organizados y clasificados bajo el esquema de comunidades campesinas y nativas<sup>50</sup>, bajo el argumento de que “las palabras indio e indígena eran términos denigrantes” (Laats, 2000, p.2).

---

<sup>47</sup> El presente trabajo reconoce al Convenio N° 169 como parte del Bloque de Constitucionalidad, puesto que la Constitución reconoce a los Tratados en materia de Derechos Humanos como parte de este. Además, el propio TC se ha pronunciado respecto a este tratado específicamente, al brindarle un rango constitucional en el EXP N° 0025-2005-PI/TC, párr. 33 y EXP. N.° 02196-2014-PA/TC, párr.6.

<sup>48</sup> De acuerdo con el artículo 58 de la Constitución de 1920: Art. 58°.- El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.

<sup>49</sup> De acuerdo con el artículo 3, f) del Decreto Ley N° 17716, la Reforma Agraria debe regular los contratos agrarios y eliminar las formas indirectas de explotación a fin de que la tierra sea de quien la trabaja.

<sup>50</sup> De acuerdo con el artículo 115 del Decreto Ley N° 17716, las Comunidades Indígenas se denominarán Comunidades Campesinas.



Luego, en 1974 se aprobó la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva<sup>51</sup>, vigente hasta 1978. A pesar de que el Decreto Ley N° 20653 reconoció un conjunto de derechos indígenas y creó el concepto de comunidad nativa; esta ley era también una ley de promoción de la colonización (Soria, 2002), por el mismo error de la Reforma Agraria: organizar a los pueblos en comunidades. Sin embargo, como señala Burneo:

Dicho ordenamiento intentó evitar el asentamiento de migrantes en territorio indígena, pero al elaborarse bajo una concepción productiva agrícola y en un contexto donde ya había población migrante establecida en territorio indígena amazónico, no tomó en consideración la concepción territorial simbólica, ni el uso extensivo de todos los recursos naturales que se encuentran en el territorio. (2018, p.42)

A la par, una importante norma de conservación, la Ley de Flora y Fauna Silvestre del año 1975, condicionó la presencia de las comunidades nativas en los Parques Nacionales, siempre que, sus actividades no atenten contra los principios que justifican el establecimiento de dichas unidades de conservación<sup>52</sup>. Con lo cual, se realizó la confrontación entre la conservación y los derechos de los pueblos indígenas, desde el propio marco normativo peruano.

Además, la Ley de Flora y Fauna Silvestre declaró de dominio público los recursos forestales, señalando que sobre ellos no podía haber derechos adquiridos e incluyendo dentro del concepto de «recurso forestal» a las tierras con capacidad de uso mayor forestal (Ruiz & Del Rocío, 2022, p.132). En este marco, la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva (1979)<sup>53</sup>, incluyó el concepto de “cesión de uso” en sus normas, lo que resultó ser un claro mecanismo de despojo del territorio de los pueblos indígenas

### **Hitos en el marco de la Constitución de 1979**

La Constitución Política del Perú de 1979 incluyó un capítulo sobre las comunidades nativas y campesinas, así como un marco específico para la protección de la Amazonía. En este se señala

---

<sup>51</sup> A través del Decreto Ley 20653.

<sup>52</sup> Ver el artículo 18 del Decreto Ley N° 21147.

<sup>53</sup> A través del Decreto Ley n.º 22175.

que las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y personería jurídica<sup>54</sup>. Luego, el artículo 162 señaló que el Estado promueve el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas y Nativas. Finalmente, el artículo 163 estableció que sus tierras son inembargables e imprescriptibles e inalienables<sup>55</sup>. Luego, con el artículo 159.4 de la Constitución de 1979, se permitió el otorgamiento en propiedad de tierras amazónicas a privados (Soria, 2002):

Artículo 159.- La reforma agraria es el instrumento de transformación de la estructura rural y de promoción integral del hombre del campo(...) Con ese fin, el Estado:

(...) 2.- Difunde, consolida y protege la pequeña y mediana propiedad rural privada. La ley fija sus límites según las peculiaridades de cada zona (...)

4.- Dicta las normas especiales que, cuidando el equilibrio ecológico, requiere la Amazonía para el desarrollo de su potencial agrario. El Estado puede otorgar tierras de esta región en propiedad o concesión a personas naturales o jurídicas, de acuerdo a ley

Posteriormente, en 1979 se creó la primera organización interétnica de pueblos indígenas: el Consejo Aguaruna Huambisa (CAH), que se registró como persona jurídica en el mismo año. Como señala Soria (2002), ese mismo año se creó la primera organización nacional indígena: la Coordinadora de Comunidades Nativas de la Selva Peruana- COCONASEP, la que en 1980 cambió su nombre a Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana –AIDSESEP. En el año 1984 AIDSESEP lideró el proceso de creación de la única organización pan-amazónica que representa a los pueblos indígenas de los ocho países de la Amazonía, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

### **Hitos en el marco de la Constitución de 1993**

La Constitución de 1993 vuelve a referirse a aspectos concernientes a los PPII, pues reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación. Un años después, el Estado peruano

---

<sup>54</sup> De acuerdo con el artículo 161 de la Constitución de 1979.

<sup>55</sup> De acuerdo con el artículo 163 de la Constitución de 1979: Artículo 163.-Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la Comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de esta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos con pago previo en dinero. Queda prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la Comunidad.

ratifica el Convenio N° 169 de la OIT<sup>56</sup>. La ratificación de este tratado es un hito para los pueblos indígenas, pues desarrolla los derechos de los pueblos; entre los cuales destaca el derecho de consulta previa, cuyo objetivo es el CLPI de los pueblos indígenas. También, para entonces ya había ratificado la Convención Americana de los Derechos Humanos<sup>57</sup> sometiéndose a la jurisdicción de la Corte IDH.

En el plano doméstico, existieron avances regulatorios incidentales desde el marco regulatorio ambiental para tutelar los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, el Reglamento de las ANP se refirió al proceso de consulta previa y consentimiento<sup>58</sup> con anterioridad a la Ley de Consulta Previa que regula estos aspectos<sup>59</sup>. Sin embargo, al ser avances discontinuos y no articulados, aún existían brechas regulatorias en los 2000 en materia indígena, como la ausencia de una norma específica que regulara el derecho de consulta previa y al CLPI de los pueblos indígenas. Esto explica que ocurriesen diversos conflictos socioambientales.

Posteriormente, en el año 2002, el estado peruano aprobó la Ley N° 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos. Si bien no reconoce el derecho de participación de los pueblos explícitamente, si lo resguarda, pues señala que “en caso de acceso con fines de aplicación comercial o industrial, se deberá suscribir una licencia donde se prevean condiciones para una adecuada retribución por dicho acceso y se garantice una distribución equitativa de los beneficios derivados del mismo”<sup>60</sup>. Es decir, que reconoce el derecho de participación de los pueblos en los beneficios, en tanto el Estado otorgue la licencia previamente.

---

<sup>56</sup> Fue ratificado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa No. 26253 del 05 de diciembre de 1993 y entró en vigor en 1995.

<sup>57</sup> Ratificada en 1978.

<sup>58</sup> El Art. 43 del Reglamento señala que el proceso para la categorización definitiva o el de establecimiento de un ANP se debe realizar en base a procesos transparentes de consulta a la población local interesada, donde se incluye a las comunidades campesinas o nativas según los procedimientos de consulta establecidos en el Convenio N° 169 (Art. 43.1). Además, se pueden establecer ANP o categorizarlas definitivamente sobre predios de propiedad comunal, si es que se cuenta con el consentimiento previo dado libremente y con pleno conocimiento de causa de los propietarios de estos, cuyos derechos fundamentales se reconocen explícitamente en el dispositivo de creación (Art.43.2). En caso de existir indicios razonables de la existencia de grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico, el dispositivo de creación del ANP salvaguarda sus derechos de propiedad y otros derechos adquiridos (Art. 43.3).

<sup>59</sup> Sin embargo, recién fueron aplicados estos principios desde el año 2015, luego de la aprobación de la Resolución Presidencial N° 324-2014-SERNANP, que aprueba las Disposiciones Complementarias al Reglamento de la Ley de ANP en materia de establecimiento de ANP de administración nacional y del proceso de categorización de zonas reservadas. Posteriormente, en el año 2020, el SERNANP, mediante Resolución Presidencial N° 136-2020-SERNANP, aprobó el “Protocolo para el proceso de la consulta previa en el proceso de establecimiento de Áreas Naturales Protegidas por el Estado”, el cual articuló el proceso de consulta con el procedimiento administrativo que siguen las entidades públicas para el establecimiento de las ANP y, conforme al cual, el consentimiento respecto al establecimiento del ANP o ACR se realizaría en el marco del proceso de consulta previa.

<sup>60</sup> Ver el artículo 7 de la Ley N° 27811.

Además, ese mismo año se aprobó la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI), que tiene como objetivo la protección de los PIACI, garantizando en particular sus derechos a la vida y a la salud salvaguardando su existencia e integridad<sup>61</sup>. Esta norma tiene una aproximación distinta al derecho de participación de los pueblos. Los derechos de los PIACI parten desde el principio de libre autodeterminación y el de no contacto; por lo que no intervienen en los canales convencionales de participación (CIDH, 2013)<sup>62</sup>.

A pesar de estos avances, en el año 2009, se dio el conflicto social conocido como el “Baguazo”, que gatilló el desarrollo en la normativa de los derechos de los pueblos indígenas en materia de consulta previa, especialmente. El Baguazo tuvo como origen la aprobación de normas como: (i) Decreto Legislativo N° 1015<sup>63</sup>, (ii) Decreto Legislativo N° 1090<sup>64</sup>, y (iii) Decreto Legislativo N° 1073<sup>65</sup>; así como la manifiesta posición extractivista del expresidente Alan García<sup>66</sup>, en el contexto de las negociaciones para celebrar el TLC Perú-USA<sup>67</sup>.

Todos estos hechos tuvieron impactos en los pueblos indígenas, pues implicaron afectaciones a sus derechos de consulta previa, territorio, libre determinación, entre otros, a pesar de que para entonces también ya se había ratificado el Convenio N° 169<sup>68</sup>. De esta manera, entre marzo y junio las tensiones aumentaron, a pesar de que hubo intentos de diálogo, pues incluso la creación de Mesas de Diálogo vulneró los derechos de los pueblos indígenas<sup>69</sup>. Los fallidos intentos para la derogación de las normas que habían ocasionado el conflicto, como el Decreto Legislativo N° 1090, llevó a que representantes Wampis y Awajún bloquearan la carretera Fernando Belaunde Terry, que es la entrada a Bagua. Sin embargo, a pesar de que los miembros de los pueblos indígenas y diversas autoridades acordaron que se retirarían, el 05 de junio las

---

<sup>61</sup> Ver el artículo 1 de la Ley N° 28736.

<sup>62</sup> Entre los años 1990 y 2003 se crearon cinco reservas, tanto territoriales como indígenas, en beneficio de los PIACI.

<sup>63</sup> Decreto Legislativo que unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la Sierra y de la Selva con las de la Costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria publicado el 19/05/2008.

<sup>64</sup> Decreto Legislativo que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre publicado el 28/06/2008.

<sup>65</sup> Decreto Legislativo que modifica el literal b) del artículo 10° de la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas; modificado por el artículo único del Decreto Legislativo N° 1015 publicado el 27/06/2008.

<sup>66</sup> Por ejemplo, en los artículos que publicó en el Diario El Comercio: (i) El síndrome del perro del hortelano, (ii) Receta para acabar con el perro del hortelano

<sup>67</sup> Además, el entonces ministro del Ambiente, Antonio Brack, señaló que los que se oponen a los proyectos del Ejecutivo “son unos cuantos” y que hacen “bulla” (Cruz, 2020).

<sup>68</sup> La Defensoría del Pueblo manifestó que hubo una vulneración a los derechos plasmados en el Convenio N° 169 por parte del artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1015 (Defensoría del Pueblo, 2010, p.10).

<sup>69</sup> Por ejemplo, mediante el Decreto Supremo N° 002-2009-MIMDES se crea la Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los Pueblos indígenas de la Amazonía Peruana, pero no se consultó a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana- AIDSESP, lo que agravó el conflicto.

autoridades policíacas y del Ejército los sorprendieron con bombas lacrimógenas y los trataron de expulsar; ocasionando el enfrentamiento entre ambos grupos. Este suceso impulsó el desarrollo de la normativa en materia indígena, sobre todo la vinculada con el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y el desarrollo de canales para la participación efectiva de los pueblos indígenas.

El conflicto evidenció: el marcado desencuentro de visiones e intereses del gobierno y de los indígenas amazónicos del Perú, respecto a la concepción, propiedad y uso de territorio; el menosprecio del gobierno hacia los indígenas, descartándolos como actores válidos; y una consistente organización indígena que exige su derecho a participar en la toma de decisiones. (Dolorier & Paneque, 2013, p.141)

Por ello, en el año 2011 se aprobó la Ley N° 29875, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De acuerdo con esta norma, la consulta previa es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas<sup>70</sup> que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo<sup>71</sup>. Al año siguiente, en el 2012, se aprobó el Reglamento de esta Ley, a través del Decreto Supremo N° 001-2012-MC, que desarrolló el proceso de consulta previa y sus características esenciales.

En el año 2016 se aprueba la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas (DADPI), que fortaleció los alcances del derecho de participación de los pueblos, puesto que establece que los Estados deben promover la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas<sup>72</sup>. La DADPI regula este derecho, sobre todo vinculado con la adopción de decisiones en las cuestiones que los afecten<sup>73</sup>. Sin embargo, en el Perú aún quedan diversos regímenes que no contemplan la interculturalidad para generar las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas, ni mucho menos la participación para la

---

<sup>70</sup> Así como los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.

<sup>71</sup> Ver el artículo 1 de la Ley N° 29875, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>72</sup> Ver el artículo VI de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas

<sup>73</sup> Ver el artículo XXI de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas

toma de decisiones que les conciernan a los pueblos. Tal es el caso del régimen de conservación en el Perú, en el marco del SINANPE.

### **2.3. Sobre el enfoque intercultural en el diseño de políticas públicas: una oportunidad de mejorar los canales de participación de los pueblos indígenas**

En este contexto, el enfoque intercultural cobra relevancia, dado que “persigue que los derechos humanos puedan satisfacer las demandas de aquellas tradiciones culturales y sensibilidades políticas que históricamente han visto cómo sus aspiraciones han sido escamoteadas por la visión dominante” (Antona, 2014, p.22). Mientras que un instrumento como el Convenio N° 107 buscaba imponer y adecuar una cultura sobre otra, el enfoque intercultural tiene como objetivo lo contrario, pues, como concepto la interculturalidad es la interacción de dos o más culturas o grupos sociales con otras culturas (Peña Jumpa, 2019).

En palabras de Walsh, “se entiende como una estrategia, acción y proceso permanentes de relación y negociación en condiciones de respeto, legitimidad, simetría, equidad e igualdad” (2009, p.4). En esa línea, a través de la interculturalidad se ofrece “a la palabra del oprimido un espacio de lucha y reivindicaciones que sea del orden de lo posible y no de lo imaginario.” (Balbotín-Gallo, 2021, p.82). Entonces, por este enfoque, poblaciones como los pueblos indígenas, pueden aprehender las políticas, normas y decisiones del sector público; al ser culturalmente accesibles.

Esto no podría ser alcanzado con un enfoque multicultural, por más que la interculturalidad surge en el marco del concepto de la multiculturalidad. Sin embargo, ambos enfoques distan. Por un lado, la multiculturalidad se refiere a la coexistencia de distintas culturas, mientras que, la interculturalidad trata sobre la relación simétrica entre culturas diversas, superando la noción de tolerancia (Mondragón, 2010). Es decir, que la multiculturalidad limitaba la coexistencia entre las diversas culturas a una relación desigual y asimétrica entre ellas.

En esa línea, Antona reconoce que solo el “refuerzo de los mecanismos existentes es insuficiente” puesto que es necesario promover instrumentos que atiendan las demandas históricas, como ocurre con los derechos de los PPII (2014). Por ello, el enfoque multicultural

es insuficiente para dismantelar, parcial o totalmente, cualquier medida colonizadora, y es donde se evidencia la necesidad de un enfoque más inclusivo, como el enfoque intercultural.

“La interculturalidad surge desde los sectores excluidos y postergados del proyecto de modernización de nuestro país” (Tubino, 2004, p.2). A pesar de que existan avances para implementar el enfoque intercultural por las normas y regulaciones peruanas, aún queda pendiente la transversalización de este a lo largo de las políticas de conservación. ” El concepto o principio de interculturalidad no es comprensible en el actuar en la administración pública del Perú, a pesar de que se encuentra regulado en normas constitucionales y tratados internacionales con rango constitucional” (Peña Jumpa, 20, p.356).

La transversalización del enfoque intercultural, más allá de las ausencias vigentes en materia de derechos de los pueblos indígenas, permitiría que las políticas de conservación consideren las tradiciones, costumbres, formas de los pueblos para generar mejores canales de participación. Entre las condiciones para que ocurra un diálogo intercultural se encuentran el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho; así como propiciar la igual dignidad y el respeto mutuo, incluida la de género, y superar las barreras que lo impiden (Alavez, 2014, p.42). Por ello, es fundamental que los estándares internacionales de participación de los derechos de los pueblos indígenas sean incorporados y aplicados por el Estado peruano.

### **3. Conclusiones respecto al desarrollo histórico del marco regulatorio para la protección de los derechos de los pueblos indígenas: logros y retos**

En el desarrollo histórico de las normas en el plano internacional, la transición del Convenio N° 107 al Convenio N° 169 de la OIT es un hito relevante. Es aquí donde se transformó la visión que existía de integrar y asimilar los pueblos a las culturas occidentales hacia la de reconocer sus derechos, mientras que a la vez se busca proteger su identidad cultural. Desde el primer caso de la Corte IDH que se pronunció respecto a los derechos de los pueblos indígenas, hasta el primer caso donde se analiza el derecho a la participación de los pueblos, donde destaca la importancia de las condiciones en igualdad para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.

De esta manera, es que los estándares internacionales vigentes en materia de los derechos indígenas se desarrollan. De especial relevancia es el derecho al territorio, debido al vínculo espiritual y único que tienen los pueblos indígenas con la naturaleza, para su *modus vivendi* y la efectividad de otros derechos. En relación con el derecho a la participación, los estándares vigentes incluso señalan que la participación en la conservación del medio ambiente para las comunidades indígenas resulta no sólo en un asunto de interés público sino parte del ejercicio de su derecho como pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones sobre aspectos que les conciernan. En este marco el concepto de interculturalidad es fundamental, pues el enfoque de interculturalidad permite, a través del trato igualitario entre culturas, la mejora de los canales de participación de los pueblos indígenas y la garantía de otros derechos colectivos.

Finalmente, la evolución histórica en el plano internacional no fue simultánea en el plano doméstico peruano. De manera general, la condición de ciudadanos ha estado sujeta a conocimientos occidentales. Específicamente, en materia de territorio, donde no se garantiza la propiedad comunal, sino que limita su noción de propiedad a la esfera civil y productiva del derecho. Por otro lado, con respecto a la participación en el SINANPE, aún se trata de una participación limitada, puesto que se condiciona a la compatibilización con otros instrumentos y no se garantiza la plena participación indígena ni los adecuados procesos de consulta previa.



### **III. CAPÍTULO N° 3: DESARROLLO HISTÓRICO DEL MARCO REGULATORIO PARA LA CONSERVACIÓN: DESDE LOS ORÍGENES HASTA AMÉRICA LATINA**

El primer desarrollo de los sistemas de conservación podría dividirse en dos tendencias: (i) la preservación tradicional y (ii) la conservación popular o utilitaria. La preservación tradicional consistía en que exista el menor nivel de intervención sobre la naturaleza para resguardarla de dicha manera. La evolución de preservación a conservación mantuvo la exclusión de los pueblos indígenas en diversos niveles. La formación del sistema de conservación en Estados Unidos se distinguió de la experiencia europea y asiática porque: (i) priorizó la conservación utilitaria, cuyo eje central es generar beneficios a las personas y (ii) rechazó la idea de propiedad pública de la tierra (Nash, 1970).

Finalmente, la tradición utilitarista se traslada a Perú, a través de los espacios e instrumentos que conectaron a todo el Continente americano, como las Conferencias Panamericanas o la Convención de Washington. Todo ello, en el marco de la influencia de la Doctrina Monroe, como manifestación de Estados Unidos como hegemonía en la región, que marcó la relación entre Estados Unidos y América Latina.

Luego, se presentan los nuevos paradigmas de conservación en el mundo, que se vinculan directamente con las prácticas ancestrales de los pueblos indígenas: la Community Based Conservation (CBC) y la Nation Building Approach (NBA). Posteriormente, se señala cuál es la regulación doméstica en el Perú y la deuda histórica hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; dado que existe una ausencia de articulación entre las normas nacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas y de conservación con los estándares internacionales de protección de derechos indígenas.

Primero, se parte desde los antecedentes de las normas vigentes, para explicar las limitaciones de estos orígenes. Luego, se presentan las actuales regulaciones en materia de derecho al territorio, y de cómo no se garantiza el derecho al territorio de los pueblos indígenas en el SINANPE. Igualmente, se presentarán los alcances del derecho a la participación de los pueblos indígenas según la regulación doméstica, en el marco del SINANPE. De esta manera,

cuando el Estado peruano elaboró su marco regulatorio en materia de conservación<sup>74</sup>, replicó la exclusión de los pueblos indígenas en las políticas de conservación; sobre todo a nivel de su participación.

### **3.1. Origen de la figura jurídica de áreas naturales protegidas: de la preservación a la conservación en Estados Unidos**

Al abordar los primeros esfuerzos realizados por los estadounidenses para proteger la naturaleza, los historiadores suelen oponer la conservación a la preservación (Collomb, 2019, p.7), puesto que la preservación fue la principal forma de cuidado para aproximarse a la naturaleza. “Percibir la naturaleza salvaje como un lugar peligroso y que necesita recuperación o control tiene una larga historia en América y se originó en el período colonial” (Brady, 2012, p.13). Esta perspectiva parte de las experiencias europeas en sus colonias, respecto a las formas de cuidado de la naturaleza originaria que luego se replicó.

Tal es el caso de Gran Bretaña y las colonias británicas en la India, donde “inicialmente prevaleció la deforestación masiva debido a la tala y a la agricultura masiva” (Guha, 1983, p.1883). Sin embargo, cuando la Segunda Guerra Anglo-Birmana estaba llegando a su fin, “la silvicultura<sup>75</sup> se estableció firmemente como uno de los departamentos gubernamentales de la Compañía de las Indias Orientales” (Barton & Bennett, 2008, p.84). En el año 1864 se creó el nuevo Servicio Forestal de la India, durante el dominio británico, bajo la política de que cualquier madera talada debía ser replantada y la tasa de cortes de madera nunca debería permitir una pérdida total de bosques (Barton & Bennett, 2008).

En paralelo, en materia de derechos de los pueblos indígenas, Gran Bretaña planteaba pautas colonizadoras. De acuerdo con Anaya, “Gran Bretaña fue pionera en la elaboración de regímenes administrativos relativos a los pueblos indígenas, que tenían el objetivo de reprogramar patrones sociales y culturales de estos pueblos en sintonía con las concepciones europeas de comportamiento civilizado” (Anaya, 2005, p.72). Es decir, Gran Bretaña fue parte

---

<sup>74</sup> Los antecedentes normativos de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la Ley de ANP, van desde el año 1950 hasta el año 1997. Las normas domésticas analizadas son las siguientes: D.S N° 061-1950, Decreto N° 02-1958, Ley N° 13694, Ley N° 16726, D.S N° 159-77-AG, D.S N° 010-90-AG, D.L. N° 613, D.L N° 25902, Ley N° 26839, D.S N° 038-2001-AG, Ley N° 26821, D.L. N° 1013, Ley N° 26834.

<sup>75</sup> De acuerdo con la Real Academia Española tiene dos conceptos: 1. f. Cultivo de los bosques o montes.

2. f. Conjunto de técnicas y conocimientos relativos al cultivo de los bosques o montes. Además, proviene del latín *silva*, selva, bosque, y cultura, cultivo.

del movimiento europeo que impulsó la agenda integracionista para occidentalizar a los pueblos indígenas. A la vez que surgían las figuras de conservación en el ordenamiento jurídico anglosajón, la visión colonial y occidentalizadora sobre los pueblos indígenas era evidente. Se propagó la tendencia de imposición de los regímenes occidentales, bajo una noción de “civilización” única, sobre los pueblos indígenas y sobre el desarrollo de sus derechos. Por ello, el vínculo entre Europa y los Estados Unidos perjudicó en gran medida a las naciones originarias.

Inicialmente, en América del Norte, era un dogma de fe que los animales salvajes, los bosques y los indios estaban destinados a desaparecer ante la civilización blanca<sup>76</sup>. (Dunlap, 1999). Este pensamiento estuvo presente en los principales impulsores de la preservación norteamericana: la percepción de que los indios, los bosques y los animales eran componentes de la naturaleza, no necesariamente sujetos de derecho. Tanto Catlin<sup>77</sup>, como Thoreau<sup>78</sup> compartieron la idea de evitar la extinción de los indios y los animales salvajes. Thoreau, sin embargo, fue más allá de esto a la posición de que la protección de la naturaleza era en última instancia importante para la preservación de la civilización (Nash, 2014). Sin embargo, el enfoque de preservación que promovieron Thoreau y Catlin, entre otros representantes promovía una visión romántica sobre los PPII, pues se les caracterizaba como parte del ecosistema natural, como un elemento adicional exótico, más allá de su dimensión colectiva o individual como sujetos de derecho. De esta manera, bajo la influencia europea, es que el ordenamiento jurídico de Estados Unidos repite la visión colonial de los británicos hacia los pueblos indígenas.

Estados Unidos recibió la influencia europea a través de personajes como Gifford Pinchot, uno de los primeros estadounidenses capacitados en silvicultura (en Europa), quien hizo de la conservación su causa y, como jefe del Servicio Forestal de los Estados Unidos, la convirtió en una cruzada nacional (Dunlap, 1999). La información sobre la conservación europea de todas las formas se transmitió por los medios de comunicación de élite y la Sociedad Estadounidense de Preservación Escénica e Histórica a los Estados Unidos (Tyrrell, 2012).

---

<sup>76</sup> Traducción propia. Texto original: In North America it was an article of faith that wild animals, the forests, and the indians were destined to vanish before white Civilization.

<sup>77</sup> A través de sus pinturas y sus textos, Catlin ha manifestado reincidentemente el abuso al que se han enfrentado históricamente los indios norteamericanos por parte de la civilización blanca. Sin embargo, a través de expresiones como que son una población incivilizada (Catlin, 1841, p.5) o ignorante (Catlin, 1841, p.8), expresa sus propias limitaciones para comprender un mundo culturalmente diverso, donde una cultura no prima sobre otra.

<sup>78</sup> En *Maine Woods*, una de sus obras más relevantes, al igual que Catlin, Thoreau estudia a los indios norteamericanos. No obstante, no reconoce el vínculo histórico cultural de estos pueblos indígenas con sus tierras, pues solo se refiere al uso de subsistencia que le dan los pueblos: “¡Qué uso tan tosco e imperfecto hacen de la naturaleza los indios y los cazadores! No es de extrañar que su raza sea exterminada tan pronto (Thoreau, 1972, p.120)

La actitud estadounidense inicial hacia el medio ambiente fue paralela a la del Viejo Mundo, puesto que preservar la vida silvestre para el beneficio público, la idea del parque nacional era quizás lo último que deseaban los colonos británicos (Nash, 1970). A los primeros conservacionistas estadounidenses les resultó difícil incluso aceptar la idea del Parque Nacional. Pinchot, influenciado por tendencias francesas, “culpó a la preservación por prohibir la explotación de mercancías en áreas donde, creía, podría haberse llevado a cabo de manera racional” (Collomb, 2019, p.7). El aumento del apoyo a los parques nacionales en los Estados Unidos después de 1900 se produjo en medio de una circulación transnacional de información sobre la aparente destrucción o amenaza inminente a la naturaleza a nivel mundial (Tyrrell, 2012, p.1).

El concepto de Parque Nacional (PN) se materializó en 1864 con la creación del Parque Yosemite y, a partir de entonces, “un número creciente de estadounidenses comenzó a ver la naturaleza de manera más positiva” (Collomb, 2019, p.1). Yosemite se enfrentó a un floreciente negocio de catering para turistas, que pronto alteró su carácter salvaje, pero su preservación legal y el dominio público de los valores escénicos y recreativos crea un precedente significativo en la historia de América (Nash, 2014). Es esta visión dominante de la conquista, combinada con la "preservación de la naturaleza salvaje", la que definió la forma en que se crearon los primeros parques en los EE. UU (Colchester, 1994).

Posteriormente, en Estados Unidos se dio la creación del PN de Yellowstone en el año 1872<sup>79</sup>, que marcó un hito pues fue la primera área natural protegida de carácter nacional<sup>80</sup> en el mundo<sup>81</sup>, denominada de esta manera oficialmente. El establecimiento del PN de Yellowstone fue la primera instancia mundial de preservación de vida silvestre a gran escala en interés público, lo cual es un hito porque el concepto de un PN refleja algunos de los valores y experiencias centrales de la cultura estadounidense. (Nash, 1970).

Con Yellowstone como hito de la historia temprana de la preservación de la vida salvaje estadounidense, las ideas de Catlin, Thoreau, Hammon y Marsh dieron sus frutos (Nash, 2014).

---

<sup>79</sup>El 1 de marzo de 1872, el presidente Ulysses S. Grant promulgó una ley que establece el Parque Nacional de Yellowstone. Esta norma se tituló: "Una ley para apartar una determinada porción de tierra que se encuentra cerca de la cabecera del río Yellowstone como parque público". Para mayores detalles: <https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsl&fileName=017/llsl017.db&recNum=73>

<sup>80</sup> Yosemite fue creada con anterioridad (en el año 1864), pero tuvo una condición de área protegida “estatal”.

<sup>81</sup> La conservación en el mundo existe desde antes, pero no necesariamente bajo una categoría específica.

Tanto Nathaniel P. Langford y Cornelius Hedges, los iniciadores del movimiento por un parque en el condado de Yellowstone, como Ferdinand V. Hayden, coincidieron en que el “objeto inicial de protección no era la naturaleza salvaje sino los géiseres, las fuentes termales, las cascadas y "curiosidades o maravillas" similares” (Nash, 1970, p.730). Bajo esta lógica “de producto atractivo” es que finalmente se da la creación del PN de Yellowstone en 1872.

### Ilustración 1: norma de creación del Parque Nacional de Yellowstone

March 1, 1872. CHAP. XXIV. — *An Act to set apart a certain Tract of Land lying near the Head-waters of the Yellowstone River as a public Park.*

*Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,* That the tract of land in the Territories of Montana and Wyoming, lying near the head-waters of the Yellowstone river, and described as follows, to wit, commencing at the junction of Gardiner's river with the Yellowstone river, and running east to the meridian passing ten miles to the eastward of the most eastern point of Yellowstone lake; thence south along said meridian to the parallel of latitude passing ten miles south of the most southern point of Yellowstone lake; thence west along said parallel to the meridian passing fifteen miles west of the most western point of Madison lake; thence north along said meridian to the latitude of the junction of the Yellowstone and Gardiner's rivers; thence east to the place of beginning, is hereby reserved and withdrawn from settlement, occupancy, or sale under the laws of the United States, and dedicated and set apart as a public park or pleasuring-ground for the benefit and enjoyment of the people; and all persons who shall locate or settle upon or occupy the same, or any part thereof, except as hereinafter provided, shall be considered trespassers and removed therefrom.

Public park established near the head-waters of the Yellowstone River. Boundaries.

Certain persons locating, &c., thereon, to be trespassers.

Fuente: –The Library of Congress, s.f.

Luego, la norma de creación precisó las funciones del Secretario del Interior, que es el encargado del control exclusivo del PN de Yellowstone. Entre sus funciones se encontraron desarrollar y publicar las normas que considere necesarias para el cuidado y manejo del parque, así como otorgar arrendamientos para propósitos de construcción para el alojamiento de visitantes a su discreción. Es decir, que entre las principales características de Yellowstone es que no debía considerarse como área para habitar, sino para visitar, únicamente. Esto se debe a diversas causas, como el incremento poblacional de la época<sup>82</sup> o como la tendencia preservacionista originaria del sistema de conservación anglosajón.

Es por la propuesta de conservación utilitaria, no la rama preservacionista, que la búsqueda de conectividad con áreas como Yellowstone cobró relevancia. Por un lado, la corriente de la preservación tenía como fundamento romántico la urgencia de mantener la naturaleza “salvaje”

<sup>82</sup> De acuerdo con un informe elaborado en el marco de la FAO, desde 1850, la población americana creció rápidamente y con ello surgieron algunas preocupaciones por las implicaciones ambientales y económicas de este rápido proceso de expansión y desarrollo, entre ellas: (1) la deforestación acelerada; (2) incendios forestales masivos; (3) extensas áreas de tierra “cortada” o “tierras de tocones” permanecieron sin sembrar o mal pobladas de árboles; (4) erosión significativa del suelo; y (5) el agotamiento de la vida silvestre (MacCleery, 2008).

como tal. Como Cole señaló, lo salvaje va desapareciendo, y surge la necesidad de salvar y perpetuar sus rasgos (Nash, 2014). Mientras que, el conservacionismo utilitario, se centra en que el bien público es lo primero (Pinchot, 1998). De acuerdo con el “conservacionismo utilitario, los criterios estéticos y recreacionistas solo podían aplicarse en lugares donde la explotación de mercancías se consideraba impracticable” (Collomb, 2019, p.7).

De acuerdo con DiSilvestro, tanto Yosemite<sup>83</sup> como Yellowstone fueron creados en gran medida como resultado de la presión de las empresas involucradas en la construcción de ferrocarriles, que buscaba incrementar el número de pasajeros por estos lugares de interés (1993). Por lo tanto, conservar esos espacios no era lo único que motivó la creación de ambos parques nacionales, sino también nociones utilitaristas.

La presencia humana de la que habla DiSilvestro era de carácter temporal, porque no se refirió a una convivencia en esas áreas naturales de manera permanente. La caracterización de un espacio natural protegido como ausente de presencia humana habitante, se entiende en el contexto del enfrentamiento que existía entre EE. UU y la expansión que estaba produciendo hacia el Oeste. Esta situación es consistente con que “Estados Unidos hizo suya la iniciativa británica y abrazó firmemente la doctrina de la tutela”<sup>84</sup> (Anaya, 2005, p.73) en materia de los derechos de los PPII.

Un ejemplo de la doctrina de la tutela fue Yellowstone, donde los pueblos originarios americanos han tenido una presencia histórica, pero fueron expulsados de sus territorios bajo negociaciones asimétricas y paternalistas. Por ello, se celebraron diversos acuerdos con los pueblos indígenas que vivían allí para evitar mayores conflictos, como es el caso del Tratado de Fort Laramie de 1851. Sin embargo, las condiciones en las que se celebró este tratado no fueron idóneas dado que: (i) no hubo la cantidad suficiente de traductores, (ii) no se consideró los procesos políticos de toma de decisiones de las tribus originarias (el consenso), sino que primó el modelo del gobierno estadounidense: a través de la elección de representantes (North Dakota Official State Website, 2021). Entonces, “durante las conversaciones de paz de Fort Laramie de 1851, los comisionados malinterpretaron las costumbres políticas de los pueblos originarios asistentes o se negaron a honrarlos” (Price, 1994, p.455). En el primer Tratado se

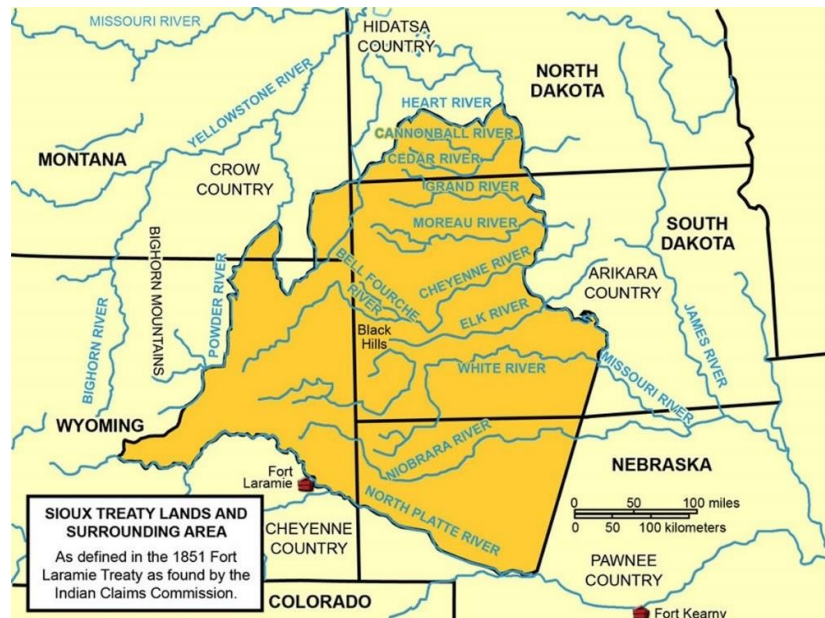
---

<sup>83</sup> El parque de Yosemite fue creado con anterioridad al de Yellowstone, pero era un parque estatal, inicialmente; no nacional.

<sup>84</sup> La doctrina de la tutela se explica en las normas de Canadá, Brasil, Venezuela y Argentina; por ejemplo, donde se ejerce la autoridad no consentida sobre los pueblos indígenas (Anaya, 2005, p.71).

le asignaron en propiedad parte de las tierras a los indígenas<sup>85</sup> de los que hoy en día son los estados de: Colorado, Kansas, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Montana, Nebraska y Wyoming.

### **Ilustración 2: delimitación territorial de acuerdo con el Tratado de Fort Laramie de 1851**



Fuente: North Dakota Official State Website, 2021

El gobierno estadounidense no solicitó tierras en Fort Laramie, pero los límites establecidos allí podían volver a trazarse en tratados posteriores, dividiendo así la reserva india en reservas individuales separadas y en constante disminución (Calloway, 2013). A cambio del reconocimiento de su titularidad sobre los territorios señalados, los pueblos aceptaron la construcción irrestricta de vías de ferrocarriles y otras condiciones, que hoy en día significarían la vulneración de diversos estándares internacionales. Debido a que dicho pacto no fue respetado, los conflictos entre las naciones indias y el Estado, así como entre los propios pueblos, se incrementaron.

Adicionalmente, el contexto en el que se crea la primera área natural protegida de carácter nacional en Estados Unidos es el de la Guerra de Secesión donde existían intereses comunes para someter la autonomía de los indios americanos. Es por la visión excluyente de presencia

<sup>85</sup> Los que participaron de este Tratado fueron las siguientes tribus: los Sioux o Dahcotahs, Cheyennes, Arrapahoes, Crows, Assinaboines, Gros-Ventre Mandans y Arrickaras

humana ancestral que en la norma de creación del PN de Yellowstone se estableció como prioridad la “preservación, de daño o expoliación, de toda la madera, depósitos minerales, curiosidades naturales o maravillas dentro de dicho parque, y su conservación en su condición natural”.

Posteriormente a la creación de Yellowstone es que se manifiesta con mayor evidencia el enfrentamiento entre preservación y conservación utilitaria. La tendencia de conservación utilitaria en Estados Unidos se fortalece con el segundo enfrentamiento histórico entre ambas corrientes, que se da entre John Muir (defensor de la preservación tradicional) y Pinchot (conservación utilitaria) en el caso del Valle Hetch Hetchy, en California. A principios de la década de 1900, la ciudad de San Francisco lanzó un proyecto de construcción de una presa en Hetch Hetchy Valley con miras a aumentar los recursos hídricos de la ciudad, pero este valle estaba ubicado dentro del Parque Nacional Yosemite (Collomb, 2019).

Inicialmente, la visión de Muir prevaleció, pero en 1913, la ciudad de San Francisco obtuvo el permiso para construir la presa bajo la presión del movimiento de conservación utilitarista de Pinchot. El problema con este enfrentamiento es que, al igual que Thoreau y Catlin, Muir tuvo una visión romántica sobre los pueblos indígenas. Los puntos de vista y los valores de Muir dieron forma al movimiento de conservación y luego al movimiento ambiental y su literatura con una visión del paisaje estadounidense que eliminó la propiedad de los nativos americanos sobre su tierra (Solnit, 2021).

Desde Yellowstone, hasta la llegada de la figura jurídica de ANP al continente de América del Sur, sucedieron hechos que llevaron al fortalecimiento de Estados Unidos como referente mundial en políticas públicas para la conservación de la naturaleza. Tal es el caso del desarrollo de la Doctrina Monroe<sup>86</sup>, como respuesta a las intervenciones europeas en América y la interpretación que realizó el presidente Theodore Roosevelt al respecto, en el marco de la “política del garrote”. En América Latina, la presencia estadounidense como hegemonía se

---

<sup>86</sup> La Doctrina Monroe surgió en 1823 por iniciativa de John Quincy Adams y James Monroe como un principio de no intervención europea en las Américas y de supremacía estadounidense sobre América Latina (Scarfi, 2020, p.118). Posteriormente, se formularon adecuaciones particulares a la Doctrina Monroe, entre las cuales destacó el Corolario Roosevelt (1904), donde se estableció que el carácter imperialista de Estados Unidos debía fortalecerse, a través de su política exterior. Por ello, a través del Corolario Roosevelt las primeras políticas justificadas de intervencionismo y hegemonía de los Estados Unidos en el hemisferio occidental, se afirmaba que los Estados Unidos servirían como un poder policial internacional en América Latina para mantener el orden regional (Bryne, 2018, p.567).



expresa a través del “Corolario Roosevelt”, la llamada “política del gran garrote<sup>87</sup>” y la “diplomacia del dólar”, o el moralismo intervencionista de Wilson (Méndez, 2015).

A través de tres Gobiernos diferentes, Gifford Pinchot influyó en el desarrollo de las políticas de conservación, pues como el primer Jefe del Servicio Forestal de los Estados Unidos se posicionó como uno de los expertos en la materia. Por ello, en el marco de su gira por América del Sur, entre 1913 y 1914, el ex presidente Theodore Roosevelt ilustra la forma en que vio la conservación de la naturaleza como parte de los patrones más amplios de su pensamiento (Tyrrell, 2020, p.196). Visitó diversos países, como Argentina, donde ya se había intentado implementar un plan utilitario de conservación para el gobierno<sup>88</sup> y también brindó conferencias dedicadas al “Internacionalismo estadounidense”, la “Doctrina Monroe” y los “Ideales democráticos” (Tyrrell, 2020, p.198). La relación de Argentina con el ex presidente estadounidense Theodore Roosevelt se da también en gran medida por el vínculo con el científico argentino Francisco Pascacio Moreno. En el año 1913, Roosevelt visitó el Norte de la Patagonia e intercambió ideas con Moreno sobre la política conservacionista y los procesos de creación de PN (Zusman, 2009).

De esta manera, aproximadamente 50 años después de Yellowstone surgieron las primeras áreas naturales protegidas en América del Sur, en Argentina primero y luego en Chile. Para el caso argentino, la primera experiencia de conservación oficial se dio en 1922, cuando se creó, bajo el mandato presidencial de Hipólito Irigoyen, el Parque Nacional del Sud con una superficie total de 785.000 hectáreas (Gobierno de Argentina, 2019). Si bien para el caso chileno la primera unidad territorial con límite definido fue la Reserva Forestal Malleco (1907), recién en 1926 se estableció el primer Parque Nacional fue Vicente Pérez Rosales (Conaf, 2001, p.10).

Aunados al surgimiento de la Doctrina Monroe, existen otros sucesos que contribuyeron a fortalecer la influencia estadounidense sobre las políticas públicas y normas ambientales

---

<sup>87</sup> Theodore Roosevelt señaló: “speak softly and carry a big stick- you will go far. If a man continually blusters, if he lacks civility, a big stick will not save him from trouble, and neither will speaking softly avail, if back of the softness there does not lie strength, power” (Roosevelt, 1901). Con esta política, Roosevelt expresó su estrategia para desarrollar políticas y negociaciones con sus adversarios, tanto a nivel interno como externo. Transmitió la importancia del respeto en las negociaciones, pero siempre mostrando el potencial para tomar acciones violentas como modo de presión.

<sup>88</sup> Bajo la influencia del enfoque de conservación promovido por Roosevelt y Gifford Pinchot (Tyrrell, 2020, p.198)

latinas, tales como las Conferencias Panamericanas<sup>89</sup> y la Convención de Washington, que se aprobó en el marco de estas Conferencias.

Ocurrieron Congresos temáticos y especializados, que sirvieron como insumo para la Convención de Washington. Tal es el caso del Octavo Congreso Científico Americano (1940). El Congreso Científico contó con aspectos relevantes desde los aportes presentados en así como la línea teórica de los autores de estos aportes. Con respecto a los autores de los aportes, “destacó el discurso de Henry A. Wallace, Secretario de Agricultura<sup>90</sup> y el aporte de Gifford Pinchot, ex gobernador de Pensilvania” (Clark, 1940, p.919). El aporte de Pinchot fue sobre "La conservación como fundamento de la paz permanente", donde señaló que “la cooperación internacional para conservar, utilizar y distribuir los recursos naturales en beneficio mutuo de todas las naciones bien podría eliminar uno de los obstáculos más peligrosos para una paz mundial justa y permanente” (Pinchot & Steen, 2001, p.3).

A pesar de que el aporte de Pinchot se enfocó en la importancia de la conservación de la naturaleza para la paz mundial, que él haya tenido un espacio de participación en un intercambio de alcance regional refleja la tendencia sobre conservación que se promovió desde Estados Unidos hacia los otros países de América. De esta manera, tomando en consideración los aportes recogidos en mayo de 1940, en octubre del mismo año se elabora el texto de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, también conocida como **la Convención de Washington**.

### **La Convención de Washington**

La Convención de Washington contó con la firma inicial de 9 países pertenecientes a la Unión Panamericana<sup>91</sup> y luego fue ratificada por 19 países del continente americano. En este acuerdo, los países americanos reafirman el objetivo de conservación de los recursos naturales, sobre todo desde una visión objetiva<sup>92</sup>. No existe ninguna referencia hacia el respecto de los derechos de los pueblos indígenas ni hacia el vínculo intrínseco que tienen con la naturaleza. Por ello, resalto que el enfoque de conservación desarrollado en la Convención de Washington es ajeno

---

<sup>89</sup> También denominadas Interamericanas, o Internacionales Americanas, se desarrollaron entre 1889 y 1954.

<sup>90</sup> Sobre “El Papel Vital de la Agricultura en las Relaciones Interamericanas”.

<sup>91</sup> Bolivia, Cuba, El Salvador, Nicaragua, Perú, La República Dominicana, Estados Unidos, Venezuela y Ecuador.

<sup>92</sup> La Convención de Washington señala como objetivo “proteger y conservar en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y su fauna indígenas, incluyendo las aves migratorias, en un número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción por cualquier medio al alcance del hombre”.

a cualquier vínculo histórico o espiritual con la naturaleza, como el que tienen los pueblos indígenas.

Además, la Convención de Washington establece conceptos vinculados con la conservación<sup>93</sup>, entre los que destacan los siguientes, que sirvieron de base para el desarrollo de la normativa peruana en esta materia:

**Tabla 3: figuras de conservación según la Convención de Washington**

| Clasificación                 | Concepto   |
|-------------------------------|--|
| Parques nacionales            | Las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial.  |
| Reservas nacionales           | Las regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas.  |
| Monumentos naturales          | Las regiones, los objetos o las especies vivas de los animales o plantas de interés estético o valor histórico o científico, a los cuales se les da protección absoluta. Los Monumentos Naturales se crean con el fin de conservar un objeto específico o una especie determinada de flora o fauna declarando una región, un objeto o una especie aislada, monumento natural inviolable excepto para realizar investigaciones científicas debidamente autorizadas, o inspecciones gubernamentales. |
| Reservas de regiones vírgenes | Una región administrada por los poderes públicos, donde existen condiciones primitivas naturales de flora, fauna, vivienda y comunicaciones, con ausencia de caminos para el tráfico de motores y vedada a toda explotación comercial.   |

Fuente: Convención de Washington

Elaboración propia

Como bien señala Solano, las primeras ANP que se establecen en el mundo venían con un espíritu de excluir actividades para beneficiar a algunos (P. Solano, comunicación personal, 23 de agosto, 2021). Tal es el caso de la influencia del modelo de conservación estadounidense en América Latina.

### 3.2. Nuevos paradigmas de conservación

El CBC surge entre las décadas de 1980-1990, a través de iniciativas que buscaron el aumento de medios de vida alternativos que reduzcan los riesgos para la conservación y los beneficios para las poblaciones locales (Berkes, 2007). Si bien no existe una definición única de CBC,

<sup>93</sup> El artículo I definió los siguientes conceptos: (1) parques nacionales, (2) reservas nacionales, (3) monumentos naturales, (4) reservas de regiones vírgenes y (5) aves migratorias.

tiene dos objetivos ampliamente reconocidos: mejorar la conservación de la vida silvestre/biodiversidad y proporcionar incentivos, para la población local (Campbell & Vainio-Mattila, 2003). De acuerdo con Calfucura, el propósito de la CBC es “vincular la conservación de la biodiversidad y los beneficios locales en las comunidades rurales a través de la implementación de acuerdos, cuya combinación de instituciones” (2018, p.20). Sin embargo, Calfucura señala que, el fracaso en la implementación de la CBC<sup>94</sup> “es a menudo causado por enfrentamientos entre las élites locales y otros agentes de las comunidades indígenas” (2018, p.23). Un mecanismo de mitigación de este problema son los canales interculturales de participación, para facilitar el intercambio entre estos grupos.

Por otro lado, la NBA representa un enfoque por el que los pueblos indígenas son reconocidos como socios (partners) en la conservación, no como meros participantes para que den opinión sobre políticas pre-establecidas. Bajo este enfoque, se reconoce la autodeterminación indígena y sus derechos territoriales como pre-requisitos para constituir ANP y otorgarles a estos pueblos la gestión del área:

(...) estos grupos o comunidades de no solo tienen culturas y herencias históricas distintivas, sino que también constituyen, o desean constituir, entidades políticas distintas que deberían ejercer legítimamente el control sobre sus tierras, sobre cómo se usan y cuidan esas tierras, sobre sus propios asuntos internos, incluida la forma en que gobiernan esos asuntos, y sobre la definición de sus intereses y sobre cómo se persiguen esos intereses, incluso si continúan existiendo dentro de los estados circundantes. (Cornell, 2015, p.3)

El enfoque de conservación «construcción de la nación» o NBA, que concibe a las naciones indígenas como socios soberanos en la gestión ambiental, podría dar legitimidad a las iniciativas ambientales porque reconoce las áreas protegidas como territorios de las naciones indígenas (Merino, 2022, p.291).

---

<sup>94</sup> En inglés, Community-Based Conservation (CBC).

Desde el punto de vista de la justicia social, la necesidad de involucrar a los pueblos indígenas en la conservación se deriva de los instrumentos de derecho internacional que protegen los derechos indígenas, como el Convenio 169 de la OIT (1989)<sup>95</sup>, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)<sup>96</sup> y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)<sup>97</sup> (Merino & Gustafsson, 2021, p.627). No obstante, aún son marginados en las negociaciones ambientales internacionales en las que se definen las normas y se diseñan las intervenciones políticas (Merino & Gustafsson, 2021, p.628). Por ejemplo, Suiseeya señala lo siguiente:

Al vivir en contacto directo con la mayoría de los recursos biológicos del mundo, los pueblos indígenas a menudo son marginados por las intervenciones de conservación(...) y a menudo son excluidos de los procesos de toma de decisiones, mientras que sus conocimientos y creencias tradicionales a menudo se posicionan como inferiores al conocimiento “científico” (2014, p.103)

En atención a las afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas es que se han dado la mayoría de los casos procesados ante el sistema interamericano, que han analizado el derecho al medio ambiente sano y equilibrado<sup>98</sup>. Por ello, en el plano internacional global se generaron espacios donde se puso en relieve la conservación participativa por una serie de eventos internacionales, donde se señaló la importancia de garantizar la participación indígena<sup>99</sup>.

En el marco del SIDH, la CIDH observa el establecimiento de ANP por parte de algunos Estados y advierte la inexistencia de medidas de protección efectivas para evitar el impacto de

---

<sup>95</sup> El artículo 15 señala que los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente y que estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

<sup>96</sup> El artículo 8, j) llama a los estados a “respetar, preservar y mantener los conocimientos y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales”.

<sup>97</sup> El artículo 29, 1) establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos

<sup>98</sup> Por ejemplo, la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de los 12 Clanes Saramaka (Caso 12.338) contra la República de Suriname (23 de junio de 2006), Pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Embera de Bayano (Caso 12.354) contra Panamá (13 de noviembre de 2012), Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de Comunidad de la Oroya (Caso 12.718) contra Perú. Informe n. 330/20. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 348 (19 de noviembre de 2020), entre otros.

<sup>99</sup> El V Congreso Mundial de Parques (2003), la 7ª Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004), la 3ª Conferencia Mundial Congreso de Conservación (2004), y el 4º Congreso Mundial de Conservación (2008) y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU DPI), que proporciona una base sólida para la participación de dichos pueblos en todas las formas de conservación y desarrollo.

diversos proyectos y que se ejecuten actividades ilícitas (CIDH, 2019). Ello repercute en el desarrollo y la efectividad de los derechos de los propios pueblos, pues si sus territorios se superponen, implica que también se encontrarán en riesgo, ante la ausencia del Estado. En el caso peruano, existen otros aspectos que colocan en mayor situación de indefensión a los pueblos:

(...) la Comisión pudo observar como otro aspecto que dificulta el uso de la tierra para los pueblos indígenas es la determinación de las áreas naturales protegidas sin consulta previa. En Perú, por ejemplo, a pesar de que la normativa dispone que, cuando se establezca una ANP, deberá consultarse a los pueblos que habiten en ella, en la práctica tal garantía no se cumpliría. Según la información recibida, muchos territorios indígenas no estarían titulados y al carecer de título, el Estado no asumiría la obligación de realizar la consulta previa. (CIDH, 2019, p.79)

También, la Corte IDH se ha pronunciado respecto al vínculo entre áreas naturales protegidas y los pueblos indígenas. Específicamente, la Corte IDH señaló que, “por la relevancia del territorio y los recursos naturales para los pueblos indígenas, es necesario que las áreas naturales protegidas tengan un enfoque interdisciplinario y participativo” (Corte IDH, 2015, párr.173). En el año 2010, la Corte IDH resolvió un caso donde se enfrentaron los derechos colectivos de los PPII con la creación de un ANP, pues se realizó sin su CLPI.

En el Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay, la Corte IDH señala que existe responsabilidad internacional para el Estado paraguayo por la afectación al derecho de propiedad de la Comunidad Xákmok Kásek, bajo la figura de la conservación del medio ambiente. En palabras del perito en el caso, Rodolfo Stavenhagen<sup>100</sup>:

169. (...) dicha declaratoria como área silvestre protegida podría constituir una nueva y sofisticada forma que han adoptado los propietarios privados de territorios reclamados por comunidades indígenas para “obstaculizar el reclamo de territorio de

---

<sup>100</sup> Fue el primer Relator Especial para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas (2001-2008)

pueblos originarios [...] siempre arropad[o]s bajo formas legales y hasta invocando fines tan puros como la conservación del medioambiente (Corte IDH, 2010, párr.169)

Además, en el caso de la Comunidad Xákmok Kásek, la Corte IDH estableció que la “legislación respecto a un área natural protegida no debía ser un obstáculo para que los miembros de la Comunidad reciban sus tierras tradicionales de vuelta” (Corte IDH, 2010, párr.313). En esa misma línea, la Corte IDH resolvió otro caso similar, donde abordó lo alcances del derecho al medio ambiente sano, frente a las afectaciones a los Pueblos Kaliña y Lokono. En este, la Corte IDH realiza el siguiente razonamiento:

#### **Tabla 4: el territorio indígena a la luz de la Corta IDH**

- A pesar de que el Estado en cuestión no contemple en su legislación interna el derecho a la propiedad comunal, ha ratificado instrumentos internacionales que la reconocen. Por una interpretación conjunta de estos, le otorga la protección del derecho a la propiedad comunal a los Pueblos Kaliña y Lokono, así como la obligación internacional al Estado de adoptar las medidas correspondientes para garantizar este derecho frente a su territorio (párr.122-124).
- Para determinar la existencia de la relación de los pueblos indígenas con sus tierras, la Corte IDH ha reconocido como formas de expresión el uso o presencia tradicional, los lazos espirituales, la caza, entre otros (Corte IDH, 2015, párr.151). En el caso concreto este vínculo se manifiesta a través de las actividades tradicionales realizadas, así como la relación fundamental que existe con el río Marowijne (párr.152).
- Respecto a las áreas naturales protegidas la Corte IDH señaló que el Estado deberá ponderar entre los derechos colectivos de los Pueblos Kaliña y Lokono y la protección del medio ambiente como parte del interés general (párr.168).

Fuente: Corte IDH, 2015

Elaboración propia

Luego, para resolverlo, la Corte IDH tomó en cuenta lo señalado por el caso Xákmok Kásek y añadió que “un área protegida, consiste no solamente en la dimensión biológica, sino también en la sociocultural y que, por tanto, incorpora un enfoque interdisciplinario y participativo” (Corte IDH, 2015, párr.173). Es decir, que debe haber una compatibilización entre la protección a través de la conservación y los territorios tradicionales indígenas, ya que ciertos usos tradicionales conllevan prácticas de sustentabilidad, fundamentales para la conservación. A pesar de eso, en el caso concreto se comprobó que los derechos de los pueblos indígenas fueron afectados al: (i) impedir la participación efectiva el acceso a parte de su territorio tradicional, (ii) imposibilitar el acceso a los recursos naturales del área y (iii) al no garantizar efectivamente el territorio tradicional de las comunidades por la degradación ambiental (Corte IDH, 2015).

### **3.3. Experiencias iniciales en el Perú de figuras de conservación de áreas naturales protegidas**

En el Perú, se implementó el sistema de áreas naturales protegidas desde la visión de “exclusión” de presencia humana permanente en las ANP. De acuerdo con Dourojeanni, sí se tomó en cuenta a los pueblos indígenas para el diseño de la regulación peruana en esta materia, “pero la práctica adoptada era tratar de no tener indígenas dentro de las ANP” (2021a). Entonces, no se abordó integralmente el análisis de impactos negativos que podrían tener las figuras de conservación sobre los pueblos indígenas, como el desplazamiento de sus tierras.

Como señala Dourojeanni, “inicialmente en el Perú no hubo iniciativas de protección de áreas naturales; sino, en cambio, medidas para proteger determinadas especies de la fauna y de la flora, pero no de modo integral, es decir incluyendo todo el ecosistema” (2018, p.7). Debido a la influencia internacional y a las tendencias en la región, recién en la década de los cincuenta el estado peruano adoptó iniciativas para la conservación. En el año 1951, el estado peruano ratificó la Convención para la Protección de la Flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América, más conocida como la Convención de Washington.

Este instrumento “ha sido la base para el modelo peruano de conservación antes de la Ley Forestal de 1963” (Dourojeanni, 2021a, p.109), por la influencia del modelo de conservación utilitarista de EE.UU. La Convención de Washington contempla figuras de conservación que cumplen el rol de conservar la flora y fauna, tal como los parques nacionales y las reservas de regiones vírgenes. Por otro lado, las riquezas naturales de las reservas nacionales pueden ser utilizadas, bajo supervisión, con lo cual esta figura que se asemeja a la conservación utilitarista de Estados Unidos. Finalmente, los monumentos naturales se encuentran bajo estricta conservación, pero con la posibilidad de realizar expediciones científicas.

Recién en 1950, Perú inicia la historia de áreas naturales protegidas con el reconocimiento de la primera: la Reserva Nacional Cueva de las Lechuzas<sup>101</sup>. Esta área se basa enteramente en los conceptos de la Convención de Washington, dado que toma el concepto de reserva nacional de

---

<sup>101</sup> Mediante el Decreto Supremo N° 061-1950 se declaró la Reserva Nacional “Cueva de las Lechuzas”, refugio de vida silvestre administrado por la Estación Experimental Agrícola de Tingo María.



este y en los propios considerandos de la norma de creación se realiza la referencia a este instrumento:

### Ilustración 3: Decreto Supremo N° 061-1950

que estando al Convenio suscrito por el Perú con la Convención para la protección de la Flora y Fauna y de las bellezas excénicas naturales de los países de América, suscrito en Washington, el 1°. de Mayo de 1942;

Fuente: Decreto Supremo N° 061-1950

Además, de acuerdo con la Convención de Washington, es necesario que estas figuras de conservación se encuentren “bajo vigilancia oficial”<sup>102</sup>. Por lo tanto, la primera figura de conservación que aparece en la regulación peruana se origina por un instrumento basado en la teoría de conservación utilitarista, promovida en el marco de la influencia de Estados Unidos. Desde ese año en adelante, el desarrollo del sistema de áreas naturales protegidas continuó de igual manera, hasta lo que hoy es el SINANPE.

En el año 1958 se aprueba el Decreto N° 2, que crea el Programa Cooperativo para el Desarrollo Forestal del Perú. En esta norma, por primera vez se presentan nociones vinculadas con conservación en la legislación peruana, pues establece las definiciones de las Reservas Forestales y Bosques Nacionales.

**Tabla 5: figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1958**

| Clasificación    | Concepto  |
|------------------|---|
| Reserva Forestal | Las áreas boscosas que el Estado reserve para efectuar estudios de utilización de los suelos a fin de destinarlas al uso agrícola o forestal, de acuerdo a su topografía, naturaleza y capacidad de producción.   |
| Bosque Nacional  | Las áreas boscosas productivas con suficiente volumen forestal empleable para sostener cortes anuales que constituyan una base económica para el mantenimiento de la industria forestal en forma permanente, así como a los bosques protectores y a los de doble propósito. |

Fuente: Decreto N° 02-1958

Elaboración propia

<sup>102</sup> El artículo 1, inciso N° 2 de la Convención de Washington señala que: “Se entenderá por Reservas Nacionales: las regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas.”

Si bien ambas nociones no se encuentran literalmente en la Convención de Washington, si comparten un concepto que fue la base de este instrumento: la productividad y el beneficio económico. Tanto la figura de reserva forestal como la de bosque nacional del Decreto N° 02-1958 estableció estas bajo la relevancia económica que tenían, más allá de la importancia para la conservación. Luego, bajo este marco, la Convención de Washington y el Decreto N° 02-1958, es que se establece al primer Parque Nacional en el país: El Parque Nacional Cutervo en el año 1961<sup>103</sup>. Este Parque fue creado con el objetivo de establecer “(...)un vivero destinado a la reforestación de las más importantes especies de la flora local”. Complementando a este corolario es que la norma añade cinco lineamientos, que se enfocan en la conservación y la protección de los recursos naturales del área. Por lo tanto, las dos primeras áreas naturales protegidas del Perú surgieron, principalmente, por las nociones señaladas en la Convención de Washington.

### 3.4. Evolución de la regulación de áreas naturales protegidas en el Perú: revisión de los principales hitos

Posteriormente, en el año 1963 se modificó y amplió el alcance del Decreto N° 2 mediante el Decreto Legislativo N° 14552. Por medio de esta norma se creó el Servicio Forestal y de Caza, con el objeto de la protección, conservación, fomento y aprovechamiento racional y permanente de los bosques y terrenos forestales de la Nación, así como de la vida silvestre<sup>104</sup>. Además, se incorporó el concepto de Parque Nacional; a pesar de que ya existiera una experiencia, como la del Parque Nacional Cutervo.

**Tabla 6: figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1963**

| Clasificación      | Concepto   |
|--------------------|--|
| Parque Nacional    | Las áreas seleccionadas por sus condiciones escénicas ecológicas, geológicas y otras de interés científico, para ser mantenidas en su estado natural y en donde toda forma de vida animal y vegetal es protegida de la influencia humana, no permitiéndose el aprovechamiento de los Recursos Naturales. |
| Reserva Nacional   | Las áreas seleccionadas para la conservación de la flora y fauna, en las cuales se podrá llevar a cabo el aprovechamiento racional de los recursos naturales por el Estado.  |
| Santuario Nacional | Las áreas seleccionadas con el fin de conservar una especie, una comunidad de plantas o de animales en particular, una formación natural de interés científico o escénicos.  |

<sup>103</sup> Mediante la Ley N° 13694 se creó el Parque Nacional Cutervo (1961).

<sup>104</sup> De acuerdo con el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 14552.

|                  |   |
|------------------|---|
| Reserva Forestal | Las áreas boscosas que el Estado reserve para efectuar estudios de utilización de los suelos a fin de destinarlas al uso agrícola o forestal, de acuerdo a su topografía, naturaleza y capacidad de producción.   |
| Bosque Nacional  | Las áreas boscosas productivas con suficiente volumen forestal empleable para sostener cortes anuales que constituyan una base económica para el mantenimiento de la industria forestal en forma permanente, así como a los bosques protectores y a los de doble propósito. |

Elaboración propia

Posteriormente, a través de la Ley N° 16726, Ley de promoción y desarrollo agropecuario, así como de su Reglamento<sup>105</sup>, se incluyeron los conceptos de: (i) Reserva de áreas para preservación de especies en vías de extinción, (ii) Reserva Nacional y (iii) Santuario Nacional. Con lo cual, para el año de 1968 existían cuatro figuras de conservación en la regulación nacional: (i) Reserva Nacional, (ii) Santuario Nacional, (iii) Reserva Forestal, y (iv) Bosque Forestal.

En el último año del Gobierno de Velasco Alvarado ocurre un hito para el marco regulatorio de conservación, cuando se aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en el año 1975 (en adelante, la Ley Forestal de 1975)<sup>106</sup>. Esta norma derogó todo lo anterior vinculado con áreas naturales protegidas y como señaló Solano, “de algún modo fue la piedra angular sobre la cual se desarrolló la política forestal y de conservación del Perú en el último cuarto de siglo del milenio pasado” (2005, p.57). Lo que sucede es que esta norma creó al antecesor inmediato del SINANPE: el Sistema Nacional de Unidades de Conservación. Entre las Unidades de Conservación que reconoció se encuentran:

**Tabla 7: figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1975**

| Clasificación    | Concepto   |
|------------------|--|
| Parque Nacional  | Las áreas destinadas a la protección con carácter de intangible, de las asociaciones naturales de la flora y fauna silvestre y de las bellezas paisajísticas que contienen,  |
| Reserva Nacional | Las áreas destinadas a la protección y propagación de especies de la fauna silvestre cuya conservación sea de interés nacional. El aprovechamiento de sus productos será realizado por el Estado. Cuando las Reservas Nacionales deban ser establecidas necesariamente sobre tierras de uso agropecuario, el Ministerio de Agricultura podrá autorizar que el aprovechamiento de la fauna silvestre sea realizado por los conductores de dichas tierras y establecerá las limitaciones que compatibilicen el doble uso del área. |

<sup>105</sup> Mediante la aprobación del Decreto Supremo N° 18-a-68-AG en el año 1968.

<sup>106</sup> Mediante la aprobación del Decreto Ley N° 21147 en el año 1975. Posteriormente, en 1977 se aprobó el Reglamento de ordenación forestal del Decreto Ley N° 21147 Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a través del Decreto Supremo N° 159-77-AG.

|                     |   |
|---------------------|---|
| Santuario Nacional  | Las áreas destinadas a proteger con carácter de intangible, una especie o una comunidad determinada de plantas o animales, así como las formaciones naturales de interés científico o paisajístico. |
| Santuario Histórico | Las áreas destinadas a proteger, con carácter de intangible, los escenarios naturales en que se desarrollaron acontecimientos gloriosos de la historia nacional.                                    |

Fuente: Ley de Flora y Fauna Silvestre

Elaboración propia

Con esta norma, la regulación peruana mantiene su afinidad con los conceptos señalados en la Convención de Washington que tienen un objetivo de conservación científica, así como su valor como atractivo único. Por otro lado, se realiza referencias a los derechos de los pueblos indígenas, pero no a la creación de canales de participación oficiales. Por ejemplo, la Ley de Flora y Fauna Silvestre señala que la extracción de madera<sup>107</sup> y de fauna silvestre<sup>108</sup> en el territorio de las comunidades nativas solo podrá ser realizada por sus integrantes.

#### 3.4.1. Las reservas comunales según la regulación forestal: 1975-1996

En el régimen de conservación peruano se incorporó una figura que busca tutelar los intereses de los pueblos indígenas para la conservación: las “reservas comunales”. La primera vez que el concepto de reservas comunales apareció en la regulación peruana fue en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (1975):

**Artículo 60.** El Ministerio de Agricultura establecerá Reservas Comunales para la conservación de la fauna silvestre en beneficio de las poblaciones aledañas para las que dicho recurso es fuente tradicional de alimentación. Estas Reservas se establecerán mediante Resoluciones Supremas, previas las coordinaciones que sean necesarias con el Ministerio de Pesquería, en caso de incluirse cuerpos de agua.

Esta modalidad de conservación se basa en los derechos de propiedad colectivos reconocidos durante el gobierno de Velasco Alvarado, como señala la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (1974)<sup>109</sup>. “Si bien la

<sup>107</sup> De acuerdo con el artículo 35 de la Ley de Flora y Fauna Silvestre.

<sup>108</sup> De acuerdo con el artículo 55 de la Ley de Flora y Fauna Silvestre.

<sup>109</sup> Ver el artículo 10 del Decreto Ley N° 22175

referida Ley reconocía la propiedad de estas comunidades sobre todo su territorio (lo que podría incluir bosques), la Ley Forestal de 1975 determinó que el Estado era el propietario de los bosques” (Baldovino, 2016, p.35). Con lo cual, dificultaba la correcta y coherente aplicación de estas normas.

Anteriormente, técnicos especialistas en la materia brindaron sugerencias respecto a cómo debía funcionar esta figura. De acuerdo con Ríos, Dourejanni & Tovar, era recomendable que existiera una unidad de conservación “cuya administración quede en manos de los interesados y no pase a ser gestionado directamente por los organismos competentes del Ministerio de Agricultura” (1973, p.19). Los autores denominaron esta figura como Reserva Comunal porque justamente sería “administrada por la Comuna con la asesoría científico-técnico del Ministerio de Agricultura” (Ríos, *et al.*, 1973, p.20).

Luego, en el año 1977 se aprobó el Reglamento sobre unidades de conservación del Decreto Ley N° 21147, Ley forestal y de fauna silvestre<sup>110</sup>. En esta norma se establecen los criterios para la creación de las RC<sup>111</sup>. Por un lado, este Reglamento señala que dentro de las RC no podrá establecerse centros poblados ni realizarse actividades agropecuarias o de extracción forestal. Mientras que, por el otro, establece que la administración de estas Reservas estará a cargo de sus beneficiarios, de acuerdo a las normas que impartan los Distritos Forestales respectivos.

Bajo ese marco, en 1988 se creó la primera reserva comunal: Yanasha, por “el impulso técnico y financiero de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional a través del Proyecto Especial Pichis Palcazú” (Álvarez, 2010, p.24). “El Proyecto Especial Pichis Palcazú era parte de un esquema mayor impulsado por el gobierno para fomentar el desarrollo y colonización de la selva alta” (SERNANP, 2017, p.65). Por un lado, la justificación para la creación de esta figura de conservación (RC) fue garantizar la subsistencia de los pueblos que la habitan. Paradójicamente, el objetivo del Proyecto que impulsó la creación de la RC Yanasha, la búsqueda de desarrollo y colonización se ha alcanzado en parte, puesto que

---

<sup>110</sup> A través del Decreto Supremo N° 160-1977-AG.

<sup>111</sup> Según el artículo del D.S N° 160-1977-AG, los criterios para el establecimiento de RC son: a) beneficiar a Comunidades Nativas y Campesinas, así como también a los caseríos y villorios de la Sierra, Ceja de Selva y Selva; b) tener un área tal que garantice el óptimo manejo del recurso; c) contar con un informe técnico aprobado por la Dirección de la Zona Agraria correspondiente, en el que se establezca que la caza y la pesca son fuente tradicional de alimento para los solicitantes y que no sean tierras de aptitud agropecuaria.

actualmente, los Yanasha se enfrentan a la pérdida de sus conocimientos ancestrales (SERNANP, 2017).

La regulación forestal de esta RC no contempla la co-gestión, ya que no existe una gestión común, por estas limitaciones. Más bien, su norma de creación señala que la RC Yanasha se establece para la conservación de la fauna silvestre en beneficio de las 10 Comunidades Nativas Yanasha aledañas y que dentro no podrán establecerse centros poblados ni realizarse actividades agropecuarias o de extracción forestal<sup>112</sup>. Es decir, que la razón fundamental para la creación de este tipo de ANP era la de preservar los recursos que sirvieran de alimento para las comunidades de la zona. Desde sus inicios, esta figura invisibilizó cualquier vínculo, más allá del de subsistencia, entre los pueblos indígenas y la naturaleza.

#### 3.4.2. Las reservas comunales en el marco del SINANPE

En el año 1990 se conformó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), mediante la aprobación del Decreto Supremo N° 010-90-AG. Esta norma establece que el SINANPE está conformado por el Sistema Nacional de Unidades de Conservación, los Bosques Nacionales, Bosques de Protección, Reservas Comunales, Cotos de Caza y otras categorías de interés nacional que se establezcan en el Sector Agrario con fines de conservación<sup>113</sup>. De esta manera, este traslado del sector forestal al sector agrario sigue la línea de “productividad” y “utilidad” para la productividad nacional.

En 1992 se crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)<sup>114</sup>, como órgano rector del SINANPE. Se le designó la promoción del uso racional y la conservación de los recursos naturales, entre otras funciones<sup>115</sup>, de manera que se fortaleció la institucionalidad ambiental. Luego, en el año 1993, la figura jurídica de las áreas naturales protegidas tiene un reconocimiento constitucional por primera vez con la Constitución Política del Perú de 1993<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> De acuerdo con el artículo 2 de la RESOLUCIÓN SUPREMA N° 0193-88-AG-DGFF

<sup>113</sup> Según el artículo 1 del Decreto Supremo N° 010-90-AG.

<sup>114</sup> Mediante el Decreto Ley N° 25902 (1992).

<sup>115</sup> De acuerdo con el artículo 19 del Decreto Ley N° 25902.

<sup>116</sup> Según el artículo 68 de la Constitución Política del Perú (1993): *el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.*

Con este marco, es que la Ley de ANP fue debatida el miércoles 11 de junio de 1997 en el Congreso de la República del Perú. De acuerdo con el Diario de Debates, el Congresista Estrada Choquea (UPP) señaló sobre el artículo referente a las reservas comunales, que “esta disposición no es solamente en beneficio de las poblaciones rurales vecinas, sino también en beneficio de las comunidades campesinas y nativas” (Congreso de la República del Perú, 1997, p.2199). Sin embargo, posteriormente, el Congresista Sandoval precisa que “poblaciones rurales vecinas es un término más amplio, porque las reservas comunales no están referidas solamente a las comunidades campesinas y nativas” (Congreso de la República del Perú, 1997, p.2203).

No obstante, la apreciación del Congresista Estrada es acertada, puesto que los derechos de los pueblos indígenas contemplan más aristas que las de un individuo regular. Al hacer la distinción entre las comunidades vecinas y las nativas o campesinas, existe una mayor proximidad hacia los derechos colectivos de los pueblos. Finalmente, esta noción fue la que se mantuvo en la Ley de ANP vigente.

Además, en este debate se manifestó la preocupación de los legisladores porque la Ley de ANP pueda “asegurar o garantizar que el Estado tenga una efectiva posibilidad de ser el propietario final de las áreas (...)” (Congreso de la República del Perú, 1997, p.2202). Por lo tanto, se evidencia que, para entonces, las discusiones en materia de conservación partían del supuesto señalado anteriormente: el no reconocimiento del territorio integral de los pueblos indígenas. Bajo este supuesto se señalaron los alcances y diversas figuras que encajan en alguna clasificación de las ANP, lo cual fue desarrollado por su Reglamento en el año 2001<sup>117</sup>:

**Tabla 8: figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1997**

| Clasificación         | Concepto   |
|-----------------------|--|
| Parques Nacionales    | áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características, paisajísticas y culturales que resulten asociadas. |
| Santuarios Nacionales | áreas donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico.   |
| Santuarios Históricos | áreas que protegen con carácter de intangibles espacios que contienen valores naturales relevantes y constituyen el entorno de sitios de especial significación  |

<sup>117</sup> Mediante el Decreto Supremo N° 038-2001-AG (2001) se aprueba el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

|                            |   |
|----------------------------|---|
|                            | nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser lugares donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país.  |
| Reservas Paisajísticas     | áreas donde se protege ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales.   |
| Refugios de Vida Silvestre | áreas que requieren intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies. |
| Reservas Nacionales        | áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados.            |
| Reservas Comunales         | áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones locales y comunidades campesinas o nativas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios.         |
| Bosques de Protección      | áreas que se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger contra la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran.   |
| Cotos de Caza              | áreas destinadas al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva.  |

Fuente: Ley y Reglamento de ANP

Elaboración propia

Recién en el año 2006 se aprueba el primer contrato de administración entre las comunidades beneficiarias de la RC Yanasha y el SERNANP, en el marco de la Ley de ANP (1997) y su Reglamento (2001) y el primer Régimen Especial para la Administración de las Reservas Comunales (REARC) (2005)<sup>118</sup>, que fueron el marco regulatorio del SINANPE. De acuerdo con la Ley de Áreas Naturales Protegidas, esta figura consiste en aquellas “áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecina(...)”<sup>119</sup>.

El REARC se distingue porque “los encargados de su administración, con carácter permanente o indefinido, son los mismos beneficiarios, a través de su ente ejecutor, para los cuales los recursos ubicados al interior de la Reserva Comunal son fuente principal y ancestral de subsistencia”<sup>120</sup>. Es decir, que la administración de las RC está a cargo del Ejecutor del Contrato de Administración (“ECA”)<sup>121</sup>, que es la denominación que se le da al representante

<sup>118</sup> Mediante la aprobación de la Resolución de Intendencia N° 019-2005-INRENA-IANP.

<sup>119</sup> Ver el artículo 22 de la Ley N° 26843

<sup>120</sup> Ver el artículo 2 de la Resolución de Intendencia N° 019-2005-INRENA-IANP.

<sup>121</sup> Ver el artículo 11 de la Resolución de Intendencia N° 019-2005-INRENA-IANP.



de los beneficiarios. El ECA está conformado por representantes de las comunidades beneficiarias, aunque no siempre participan representantes de todos los beneficiarios. Por ejemplo, ese es el caso de la Reserva Comunal de Amarakaeri, donde el Consejo Directivo está conformado por representantes de cinco de las diez comunidades beneficiarias, según su propio contrato de administración.

El ECA se encuentra conformado por dos órganos: la Asamblea General de Miembros y el Consejo Directivo o la Junta Directiva<sup>122</sup>. El primer órgano está integrado por los representantes directos de los beneficiarios, mientras que los miembros del Consejo Directivo son elegidos entre los beneficiarios por la Asamblea General. Es el Consejo Directivo el órgano responsable ante el SERNANP del cumplimiento del contrato de administración<sup>123</sup>.

Finalmente, es el ECA quien celebra el contrato de administración con el SERNANP, al momento de constituir la Reserva Comunal<sup>124</sup>. En el marco de este acuerdo, es que surge la co-gestión. Por lo tanto, la gestión que realiza el ECA no es exclusiva, pues el SERNANP cuenta con atribuciones y obligaciones para la gestión de las Reservas Comunales, como lo señala el marco regulatorio vigente.

Adicionalmente, el Comité de Gestión (CdG) apoya en la gestión y administración de la Reserva Comunal<sup>125</sup>. El CdG de una RC debe contar con participación indígena, ya que entre los miembros de este se encuentra un representante de cada una de las organizaciones indígenas de nivel local y regional que representan a las comunidades beneficiarias<sup>126</sup>. Sin embargo, “la funcionalidad del CdG se ve socavada cuando los actores prefieren negociar de manera independiente con los responsables de la co-gestión, como ocurre en la RC de Amarakaeri” (CIFOR *et al.*, s/f, p.1).

---

<sup>122</sup> De acuerdo con el artículo 13 de la Resolución de Intendencia N° 019-INRENA- IANP.

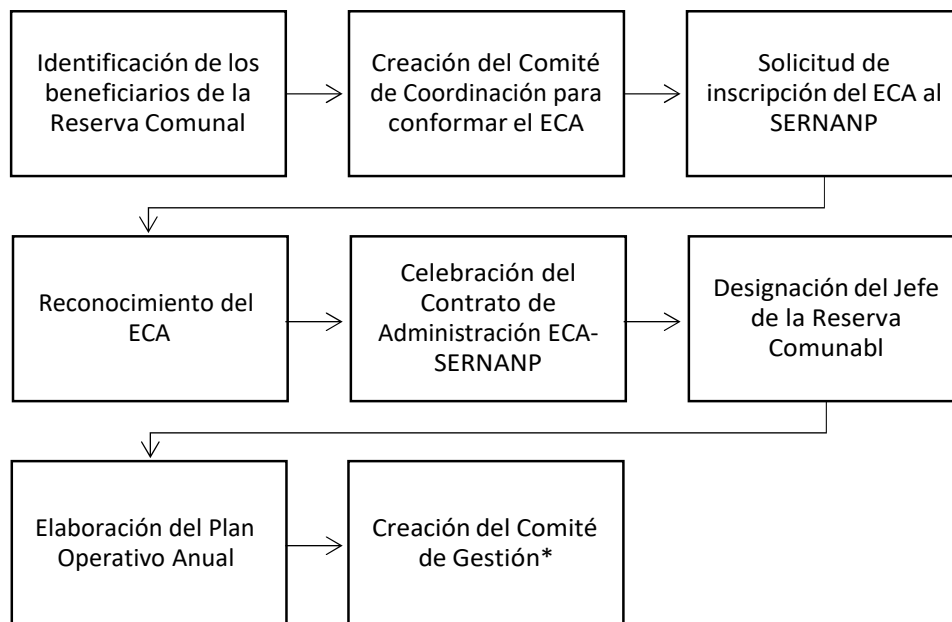
<sup>123</sup> De acuerdo con el artículo 13 de la Resolución de Intendencia N° 019-INRENA- IANP.

<sup>124</sup> A través del Presidente de la Junta Directiva, que es el representante del ECA para la firma del Contrato de Administración con el SERNANP.

<sup>125</sup> Ver el artículo 28 de la Resolución de Intendencia N° 019-2005-INRENA-IANP.

<sup>126</sup> El artículo 40 de la Resolución de Intendencia N° 019-2005-INRENA-IANP establece que el Comité de Gestión está conformado por: “ a) un representante de los gobiernos locales distritales donde se ubica la Reserva Comunal y un representante de los gobiernos locales provinciales o regionales según la cobertura del ANP, b) Un representante de las Universidades con sede en la región cuando cuente con Facultades relacionadas a temas de interés de la Reserva Comunal, c) Un representante de cada una de las organizaciones indígenas de nivel local y regional que representan a las comunidades beneficiarias, d) Un representante de las organizaciones representativas de las demás poblaciones locales con intereses sobre los recursos de dicha zona, e) No menos de dos representantes de los beneficiarios de la Reserva Comunal, f) Un representante de los Organismos No Gubernamentales, en caso lo hubiera, con presencia de trabajo en el ANP y g) Un representante de los sectores estatales involucrados”.

#### Ilustración 4: proceso de creación de una reserva comunal



Elaboración propia

\*Puede crearse incluso al momento de la celebración del Contrato

“El Régimen Especial fue producto de un proceso participativo que contó con los aportes fundamentales de las organizaciones indígenas como AIDSESEP y CONAP” (MINAM & ANECAP, 2016, p.11). Sin embargo, de por sí es una figura con limitaciones para el proceso de constitución, pues este régimen no hace más que continuar contradiciendo al enfoque de territorio integral reconocido por los pueblos indígenas y que ha sido reforzado por el derecho internacional.

De esta manera, luego de casi 60 años de creada la primera área natural protegida en el Perú, la institucionalidad ambiental se forja y en el año 2008 se crean dos instituciones fundamentales: el Ministerio del Ambiente<sup>127</sup> y el SERNANP<sup>128</sup> para la conservación. El objetivo del MINAM es la conservación del ambiente, para propiciar y asegurar el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta. Entre los objetivos específicos del Ministerio del Ambiente se encuentra “asegurar el

<sup>127</sup> Mediante la aprobación del Decreto Legislativo N° 1013 (2008).

<sup>128</sup> Mediante la aprobación del Decreto Legislativo N° 1013 (2008).

cumplimiento del mandato constitucional sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas y el desarrollo sostenible de la Amazonía”.

Adicionalmente, en la misma norma de creación del MINAM, se constituye al SERNANP, como el ente rector del SINANPE, adscrito del Ministerio del Ambiente y reemplazando al INRENA. Es decir que, desde entonces, la gestión y promoción de las áreas naturales protegidas se perfiló hacia un enfoque menos forestal y productivo- como el brindado por el Ministerio de Agricultura – a una perspectiva ambiental con el MINAM.

### 3.4.3. El derecho al territorio en el Perú y la conservación

En el Perú existen mecanismos para reconocer los aportes a la conservación de los pueblos indígenas, como las Transferencias Directas Condicionadas (TDC) del Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB) del MINAM. Este instrumento busca brindar un incentivo económico para las comunidades nativas o campesinas tituladas, que se comprometen a la conservación de bosques y la reducción de la deforestación<sup>129</sup>.

No obstante, el PNCB, no contempla una metodología para la valorización de la conservación o reducción de la deforestación para el cálculo de las TDC<sup>130</sup>. Por lo tanto, “el monto de S/10 por hectárea conservada que se otorga a los pueblos indígenas y comunidades, es un monto arbitrario pues no reflejaría los costos de oportunidad que la conservación representa para las comunidades” (Trinidad & Ortiz, 2019, p. 286). A pesar de esto, los pueblos indígenas “soportan la mayoría de los costos de sustento asociados con la conservación de la biodiversidad y reciben pocos beneficios” (Suiseeya, 2014, p.102-103). La ausencia de un

---

<sup>129</sup> Mediante Decreto Supremo N° 008-2010-MINAM, se crea el Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB). Mediante la Quincuagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29626, se autorizó al MINAM para que, a través del PNCB, realice el otorgamiento de subvenciones a favor de los beneficiarios del mencionado programa nacional. Además, para operativizar el otorgamiento de las subvenciones expresadas en el considerando precedente, se expidió la Resolución Ministerial N° 147-2011-MINAM, que aprobó el “Manual de Procedimientos: Para la Implementación del Esquema de Transferencias Directas Condicionadas del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático”.

<sup>130</sup> En el año 2019 se realizó una Solicitud de Acceso a la Información- Registro – 2019050793, donde se consultó ¿Cómo el Programa de Bosques determina la subvención económica que las comunidades nativas y campesinas reciben a través de las Transferencias Directas Condicionadas (TDC) por la conservación de los bosques? La respuesta fue la siguiente: “la TDC se realiza exclusivamente a favor de las comunidades nativas y campesinas tituladas por la conservación de bosques, el monto para transferir es de S/. 10.00 nuevos soles por hectárea de bosques comprometidos a conservar por año (S/. 10.00 /ha / año) y está condicionada a la presentación, aprobación y cumplimiento de un Plan de Inversiones y al cumplimiento de la conservación de bosques y reducción de deforestación.

reconocimiento por el costo de oportunidad asumido por los pueblos indígenas en el Perú, junto con las condiciones sociales y económicas de a las que se enfrentan, los coloca en una situación de vulnerabilidad.

En el Perú, desde la Constitución vigente, existe una referencia al derecho de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, que son la forma por la que el Estado peruano clasifica a los pueblos indígenas. Según la Constitución, las comunidades pueden usar y disponer libremente sus tierras; y esta propiedad es imprescriptible<sup>131</sup>. Adicionalmente, cuando se refiere a los recursos naturales (renovables y no renovables), esta norma establece que son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento.

El TC también desarrolla los alcances del derecho al territorio, al replantear el derecho de propiedad de los pueblos indígenas. Por ello, el TC señala que “la propiedad comunal de los pueblos indígenas no puede fundamentarse en el enfoque clásico de “propiedad” sobre el que se basa el Derecho Civil” (2009b, párr. 18). El TC afirma esto porque reconoce que, para los pueblos indígenas, sus tierras permiten el desarrollo y preservación de sus conocimientos tradicionales, de manera intergeneracional. De esta manera, el TC “pone de relieve la acentuada interrelación del derecho a la propiedad comunal con otros derechos, tales como la vida, integridad, identidad cultural, libertad de religión” (2009b, párr.18).

Posteriormente, en su jurisprudencia, el TC señala que “esta visión civilista de la propiedad debe ser recompuesta desde una mirada multicultural, esto es, tomando en cuenta aspectos culturales propios para el caso de los pueblos indígenas” (Tribunal Constitucional, 2011, párr.21). Cuando la Constitución se refiere a la protección de las tierras de las comunidades, no necesita referirse de forma expresa al concepto de “territorio”, puesto que el Convenio N° 169 establece que la utilización del término “tierras” debe incluir el concepto de “territorios”. De acuerdo con el TC, la diferencia de estos conceptos, tierra y territorio es que “el primero se encuentra dentro de una dimensión civil o patrimonial, mientras que el segundo tiene una vocación política de autogobierno y autonomía” (Tribunal Constitucional, 2011, párr.22).

A lo largo de la regulación nacional, el territorio como patrimonio nacional se refuerza. Por ejemplo, en la Ley de ANP, se establece que el aprovechamiento de recursos naturales en las

---

<sup>131</sup> Ver el artículo 89 de la Constitución Política del Perú de 1993.

ANP sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada, su Plan Maestro y si no perjudica el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área<sup>132</sup>. Adicionalmente, esta norma establece que el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales fueron creadas<sup>133</sup>. Existe una especificación por parte del regulador en el Reglamento de la Ley N° 26834, para el caso de los pueblos indígenas. El Estado reconoce los derechos adquiridos de las poblaciones locales y las comunidades campesinas y nativas que habiten en la ANP con anterioridad a su establecimiento y si estuvieran vinculadas con un ANP. Es decir, que en tanto cuenten con algún derecho reconocido sobre su territorio, como el título de propiedad, entonces los pueblos indígenas podrían encajar en este supuesto.

En el caso de las comunidades campesinas o nativas vinculadas a un ANP, se debe considerar esta situación en la evaluación del otorgamiento de derechos para el uso de los recursos naturales con base a la legislación de la materia y los convenios internacionales que haya suscrito el Estado, en particular reconociéndose los conocimientos colectivos de las mismas<sup>134</sup>. Además, las comunidades nativas y campesinas pueden aprovechar las especies de flora y fauna silvestre permitidas, así como sus productos o sub-productos, con fines de subsistencia<sup>135</sup>. Sin embargo, toda la regulación del SINANPE sobre PPII y territorio otorga en “cesión en uso” dicho territorio. Como señala Ruiz & Del Rocío:

A pesar que el artículo 14.1 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, así como su desarrollo jurisprudencial por la Corte IDH y el Tribunal Constitucional peruano, reconocen el derecho de posesión y propiedad de los pueblos indígenas sobre los territorios que han ocupado tradicionalmente, en el Perú no se entrega propiedad a los pueblos indígenas, a las comunidades nativas, sobre los territorios que tienen aptitud forestal en la Amazonía, sino que solo se les reconoce una «cesión de uso» (2022, p.125)

---

<sup>132</sup> Ver el artículo 27 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>133</sup> Ver el artículo 5 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>134</sup> Ver el artículo 89.1 del Reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>135</sup> Ver el artículo 89.2 del Reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

El problema de la cesión en uso es que es una modalidad limitante al ejercicio del derecho al territorio por ser un derecho temporal y excepcional, que no permite el gozo absoluto y pleno. Por ello, las figuras jurídicas por las que se les otorgue en cesión en uso su territorio a los pueblos indígenas son contradictorias con los estándares internacionales señalados anteriormente.

Además, la propia institución encargada de la titulación en el Perú señala que no se pueden titular territorios de las comunidades nativas sobre ANP, a pesar de que han sido precisamente dichos pueblos quienes han preservado durante milenios esos territorios boscosos y sus recursos naturales (Ruiz & Del Rocío, 2022, p.126). A pesar de que las modalidades ancestrales de uso de los recursos naturales son reconocidas, de alguna manera, se condicionan a que no contravengan las normas sobre protección del ambiente<sup>136</sup> y para el caso de recursos en tierras comunales, se condicionan a que las comunidades cuenten con títulos y no exista reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros<sup>137</sup>.

#### 3.4.4. El derecho a la participación de los pueblos indígenas y la conservación

Con relación al derecho de participación de los pueblos indígenas, existe un desarrollo por parte del Estado peruano. El Ministerio de Cultura del Perú, como ente rector en relación con los derechos de los pueblos indígenas ha establecido la caracterización de este derecho.

**Tabla 9: caracterización del derecho colectivo de participación de los pueblos indígenas u originarios**

|   |
|---|
| <p><b>El derecho a la participación de los pueblos indígenas u originarios busca:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Asegurar la incorporación de sus prioridades en las políticas, planes y programas del Estado.</li></ul> <p><b>El derecho de participación de los pueblos indígenas u originarios consiste en:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La capacidad política y jurídica de actuar activamente en los diversos procesos de desarrollo en los que se vean involucrados, desde su elaboración hasta su ejecución.</li><li>• Un derecho transversal que permite el ejercicio de otros derechos colectivos reconocidos en el Convenio 169.</li><li>• Una esfera más amplia que la de la participación política.</li></ul> <p><b>El derecho a la participación de los pueblos indígenas u originarios requiere:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Instituciones y mecanismos apropiados para los pueblos interesados y que cuenten con los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.<sup>138</sup></li></ul> |
|---|

<sup>136</sup> Ver el artículo 17 de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales

<sup>137</sup> Ver el artículo 18 de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales

<sup>138</sup> Por ejemplo: a) planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el Convenio; b) proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas, en cooperación con los pueblos interesados.

Fuente: MINCUL, 2016b, p.35

Elaboración propia

Además, desde el marco legislativo nacional se le ha brindado un contenido desde el ámbito general hasta el caso específico de los pueblos indígenas. Tal es el caso de la Constitución Política del Perú de 1993, que reconoce la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural de la Nación<sup>139</sup>. Sin embargo, es preciso destacar que la participación política indígena, históricamente, ha estado marcada por la discriminación, subordinación y la brecha que ha caracterizado esta relación entre Estado y sociedades minoritarias<sup>140</sup>.

El contexto socioeconómico en el que se aplica el marco regulatorio peruano sobre la conservación del medio ambiente respecto a los pueblos indígenas es deficiente para la efectividad de sus derechos. En primer lugar, los pueblos indígenas tienen índices sociales inferiores a los de la población en general: (i) altos niveles de pobreza<sup>141</sup>, (ii) elevados niveles de analfabetismo<sup>142</sup>, y, (iii) limitado acceso a servicios básicos<sup>143</sup>, entre otros índices. Luego, la ausencia del reconocimiento del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras<sup>144</sup> los coloca en una especial situación indefensa frente a actividades ilegales en su territorio<sup>145</sup>. Adicionalmente, la falta de institucionalidad para resguardar los intereses indígenas se manifiesta en las políticas públicas, que se evidencia cuando aún tienen como agenda pendiente la aplicación del enfoque de interculturalidad. “El Ministerio de Cultura, como entidad rectora, no deberá concentrar el enfoque intercultural en un solo sector, sino más bien hacer esfuerzos sostenidos para promoverlo dentro del Estado, dado su carácter transversal” (Correa, 2011, p.29).

---

<sup>139</sup> Ver el artículo 2.17 de la Constitución Política del Perú (1993).

<sup>140</sup> En el Perú, en el caso de la Amazonía, la necesidad de constituir una instancia que represente y defienda los intereses de los pueblos indígenas amazónicos se remite a la colonización española y los abusos que debieron afrontar (MINCUL, 2014, p.20)

<sup>141</sup> De acuerdo con el INEI, la pobreza afectó más a la población que tiene como lengua aprendida en su niñez, una lengua nativa: quechua, aimara o lenguas amazónicas. En el año 2020, incidió en el 38,4% de esta población (8,6% pobre extremo y 29,8% pobre no extremo) (2021, p.63)

<sup>142</sup> De acuerdo con el INEI, según etnia, el analfabetismo afecta más a las personas con lengua materna nativa con 15,5%, siendo 4,7 veces más que con lengua materna castellano (3,3%) (2018b, p.33)

<sup>143</sup> Por ejemplo, según el INEI, se registraron 6 millones 30 mil 161 viviendas particulares con ocupantes presentes que tienen conexión domiciliaria de agua por red pública (dentro y fuera de la vivienda) y la menor cobertura se detectó en los departamentos de: Ucayali con 59,6% (70 mil 140), Huánuco 58,8% (111 mil 564), Loreto con 50,1% (94 mil 947) y Puno con 47,2% (182 mil 479) (INEI, 2018c, p.96).

<sup>144</sup> Como señalan Merino & Gustafsson, cuando las comunidades habitan áreas forestales, la legislación nacional no les reconoce derechos de propiedad, sino solo 'cesión del derecho de uso', con control territorial limitado (2021, p.629).

<sup>145</sup> Sobre todo, considerando las condiciones anteriores. De acuerdo con Cabieses, ante bajos índices sociales que se incentivan el desarrollo de actividades ilícitas como (i) cultivos ilícitos de coca y narcotráfico, (ii) tala ilegal de madera y especies en extinción, (iii) minería informal, entre otras. (Cabieses, 2016, p.32)

La Ley General del Ambiente promueve la participación de las comunidades en la ANP donde se ubiquen<sup>146</sup>. Asimismo, y en atención a este derecho, en caso de proyectos o actividades que se desarrollen dentro de tierras indígenas, los procedimientos de consulta buscan: (i) resguardar sus derechos y costumbres tradicionales, (ii) establecer beneficios y medidas compensatorias por el uso de los recursos, conocimientos o tierras<sup>147</sup>.

Respecto al derecho a la participación indígena en el proceso de Consulta Previa, la regulación peruana establece que debe ser sin ningún tipo de coacción ni condicionamiento y que debe realizarse a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales<sup>148</sup>. Además, se reconoce el vínculo de adicionalidad o complementariedad que tienen los mecanismos de participación frente al proceso de consulta<sup>149</sup>.

Adicionalmente, la regulación forestal señala a través del principio de participación en la gestión forestal el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones vinculada con la definición, aplicación y seguimiento de las políticas, gestión y medidas relativas a los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre<sup>150</sup>. Esto implica la búsqueda de garantizar la participación efectiva de todos los actores involucrados.

Finalmente, respecto al marco regulatorio de conservación peruano del SINANPE, existen aspectos vinculados con la participación indígena. En primer lugar, la Ley de ANP señala que las poblaciones locales actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de las áreas pertenecientes al SINANPE<sup>151</sup>, aunque sin identificar en particular a los pueblos indígenas<sup>152</sup>. Para los casos sobre asuntos vinculados sobre ANP con presencia de poblaciones campesinas y nativas, puede participar adicionalmente el Ministerio de Cultura<sup>153</sup>.

---

<sup>146</sup> Ver el artículo 110 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

<sup>147</sup> Ver el artículo 72.2 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

<sup>148</sup> Ver el artículo 4 y 6 de la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa

<sup>149</sup> Ver la Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de Consulta Previa.

<sup>150</sup> Ver el artículo II de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<sup>151</sup> Ver el artículo 6 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>152</sup> Podría tratarse de poblaciones locales totalmente distintas, como colonos o mestizos.

<sup>153</sup> Ver el artículo 10 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.



Por último, esta norma también señala que se priorizará en la administración del ANP el resguardo de los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades ancestrales que la habiten y que se respetará su libre determinación; **siempre que estos usos sean compatibles con los fines de la misma**<sup>154</sup>, que representa una limitación para el nivel de participación de los pueblos. Además, la Ley de ANP establece que el Estado promueve la participación de dichas comunidades **en el establecimiento y la consecución de los fines y objetivos de las ANP**.<sup>155</sup>

Con respecto al Reglamento de ANP, esta precisa algunos aspectos sobre la participación indígena. Sobre el Consejo de Coordinación del SINANPE, establece que puede extenderse una invitación a terceros para participar en sesiones del Consejo, pero que participen con derecho a voz, pero sin voto<sup>156</sup>. Posteriormente, se precisa que para el caso de los temas que les interesen a las comunidades campesinas o nativas, el Consejo de Coordinación convoca a las organizaciones que considere como “valiosas para los acuerdos que adopte el mismo”.<sup>157</sup> Es decir, existe un criterio subjetivo para convocar a los PPII a estas sesiones.

También, en el Reglamento se desarrolla el concepto de manejo participativo, que incluye a los términos de co-manejo, manejo conjunto, manejo compartido o manejo por múltiples interesados<sup>158</sup>. Luego, tanto para el caso de reservas paisajísticas<sup>159</sup>, las reservas nacionales<sup>160</sup> y las zonas reservadas<sup>161</sup> creadas por el MINAGRI, se establece como fundamental la participación de las poblaciones locales, aledañas o residentes, en lo que respecta a sus usos o de la extensión de la zonificación, para el caso de la figura del MINAGRI.

Desde la jurisprudencia del TC también existen avances en materia de participación efectiva de los pueblos indígenas, pues “reconoce que la consulta previa coadyuva a promover la participación de los pueblos indígenas en el marco del Estado democrático” (Tribunal Constitucional, 2014, párr.24). A través de la participación efectiva de los pueblos en los procesos de consulta previa se puede disminuir la exclusión histórica a la que se han enfrentado. Es posible que esta participación contribuya a preservar su identidad y subsistencia digna,

---

<sup>154</sup> Ver el artículo 31 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>155</sup> Ver el artículo 31 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>156</sup> Ver el artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>157</sup> Ver el artículo 14 del Reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>158</sup> Ver el artículo 28 del Reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>159</sup> Ver el artículo 53.4 del Reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>160</sup> Ver el artículo 55.2 del Reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>161</sup> Ver el artículo 59.2, c) del Reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

siempre que se respeten sus costumbres y tradiciones ancestrales, así como su libre determinación.

El TC se basa en lo señalado por el Convenio N° 169 en diversas ocasiones para sustentar derechos colectivos como la consulta previa o la participación de los pueblos indígenas sobre los beneficios originados en sus territorios. Sobre este último aspecto de la participación efectiva de los pueblos, el TC ha establecido que, si se lleva a efecto la extracción de recursos naturales dentro de los territorios de las comunidades nativas, se tendrán que implementar mecanismos de participación en la actividad y de las rentas generadas por esta (Tribunal Constitucional, 2007).

En la misma línea, cuando el TC peruano se ha referido a la participación de los pueblos indígenas en los beneficios obtenidos sobre su territorio, al momento de explicar el impacto de la expropiación de su territorio como una vulneración de no solo su derecho al territorio señaló lo siguiente:

52 (...) Se pone en riesgo también la propia existencia del pueblo indígena y sus valores espirituales. Es por ello, que la obligación del Estado no debe remitirse al pago de un justiprecio, sino que debe ir más allá, hacia un beneficio compartido. No basta pues con que se les otorgue nuevas tierras de igual extensión y calidad, sino que los pueblos indígenas deben beneficiarse de la explotación que se lleva a cabo en sus territorios ancestrales originales de los que fueron separados, garantizando con ello no solo la continuidad de su existencia sino el mejoramiento de la calidad de vida (...) (Tribunal Constitucional, 2009a, párr.52).

Por lo tanto, una vulneración al territorio significa un riesgo para la vida e integridad de los PPII. Además, existe un desarrollo extenso del derecho a la participación efectiva y real de los pueblos. Si bien abarca desde la participación política hasta la que pueden tener sobre los beneficios, descrito anteriormente, aún existe una brecha en diversos sectores. En primer lugar:

En el ámbito de la política representativa, la falta de presencia indígena o su presencia fragmentada en el débil sistema de partidos políticos y en el Congreso, ha sido un problema para mantener en la palestra el derecho a la consulta previa y otras cuestiones relacionadas con los derechos indígenas. (Sanborn et al, 2016, p.55)

El reconocimiento de la contribución de los pueblos indígenas a la conservación del medio ambiente no es proporcional para lo que representa. Más bien, “la actual visión de la conservación invisibiliza y excluye la participación de los pueblos indígenas” (CEPKA, 2020, p.1). Entonces, no solo existe la exclusión de los pueblos indígenas como aliados, sino también que en ese proceso de exclusión se vulneran sus derechos colectivos, tales como el de la participación efectiva.

Por un lado, existe la obligación de realizar procesos de consulta previa para la creación, categorización y modificación de las ANP, pero a la fecha, la cantidad de procesos existentes no muestra una identidad con el número de ANP existentes. También, los espacios participativos para diseñar y evaluar instrumentos de gestión de las ANP, como los Planes Maestro, deben resguardar los acuerdos en relación con estos instrumentos. La asimetría entre la autoridad (SERNANP) y los pueblos indígenas para negociar debe equilibrarse mediante la tutela de la participación y expresión de la voluntad de los pueblos indígenas.

El origen de esta ausencia de garantías para los derechos de los pueblos indígenas en el Perú es multicausal e histórico, en relación con las normas del SINANPE; lo que significa una brecha aún mayor respecto a la deuda histórica existente. En primer lugar, las normas peruanas que regulan los derechos de los pueblos indígenas son más recientes, en comparación con el marco regulatorio de conservación a través de áreas naturales protegidas. Durante el siglo XIX, existió una omisión normativa respecto a los derechos de los pueblos indígenas a nivel constitucional, incluso excluyéndolos de la posibilidad de ser considerados ciudadanos<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> El artículo 17 de la Constitución de 1823 estableció que, para ser ciudadano, era necesario: “(...) 3. Saber leer y escribir, cuya calidad no se exigirá hasta después del año de 1840 y 4. Tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero.”

### **3.5. Conclusiones respecto a la regulación de la conservación en el Perú: logros y retos**

La influencia europea en Estados Unidos trajo consigo diversos resultados. Entre estos: la percepción de que los pueblos indígenas no son sujetos de derecho y que la preservación de la naturaleza se realiza en parte por la belleza paisajística. Por otro lado, en Estados Unidos surgió otra tendencia: la conservación utilitarista de Pinchot, que se enfrentó directamente a la preservación de Thoreau o Catlin. La evolución de la conservación en EE. UU se distingue de la europea históricamente, puesto que opta por una conservación más popular y menos tradicional que la europea, donde se mantiene la noción de la preservación, en sus orígenes. No obstante, compartió la visión excluyente de los pueblos indígenas, pues se priorizó el beneficio económico que podía traer consigo la conservación sobre sus territorios.

Las experiencias iniciales en Estados Unidos son prueba de esto, tal como el caso de Yellowstone, el primer parque nacional de gran alcance, que empujó el desarrollo de esta figura a nivel global, pero que realizó acuerdos sin ningún factor intercultural sobre los tratados celebrados. Los sistemas jurídicos occidentales no tutelan, ni en su origen, ni en su esencia, ni en su desarrollo, el vínculo que los propios pueblos indígenas han elaborado de forma milenaria al interior de sus territorios.

Debido al desarrollo de la Doctrina Monroe y el Corolario Roosevelt y la Unión Panamericana, se aseguró un margen de intervención directa en América Latina. Es en el marco de esta confederación de países que se aprueba la Convención de Washington, el acuerdo internacional sobre el cual el Perú desarrolla sus primeras figuras de conservación, aún sin un marco regulatorio doméstico. Con la aprobación del Decreto N°02-1958 se profundizan los alcances de figuras como los bosques y las reservas nacionales. Sin embargo, la regulación doméstica peruana no siguió el objetivo de conservación por su sola relevancia científica y natural, sino también por el valor económico de los recursos, asemejándose a la conservación utilitarista desarrollada en Estados Unidos. Por ello, cuando recién surge la figura de la RC en la regulación de 1975, se omitió la posibilidad de co-gestión entre las comunidades beneficiarias y el INRENA. Más bien, se optó por categorizarlos como beneficiarios, únicamente, y le autoridad pública se encargó de los aspectos de gestión y manejo del territorio. Recién con la figura de las reservas comunales de 1997 es que existe una aproximación al paradigma de la

CBC, cuyo enfoque toma como eje central las prácticas comunitarias que existan en las poblaciones locales, como los pueblos indígenas.

Si bien existen avances vigentes en el marco regulatorio peruano para involucrar a los pueblos indígenas bajo una figura como la de las reservas comunales; aún no existe una aproximación intercultural, dado que condiciona el uso de sus propias tierras a que sean necesarios para su subsistencia y no garantiza sus derechos colectivos. A pesar de la mejoría hacia la co-gestión entre el modelo de 1975 y el de 1997, la normativa actual de las ANP representa un enfoque excluyente para la participación plena indígena.

A pesar de que el Estado peruano ofrece la figura de ANP como garantía de los derechos de los pueblos indígenas, las áreas protegidas solo representan un modelo especial de administración y uso (MacCleery, 2008). De esta forma, se perpetua una visión impositiva y excluyente, donde los pueblos indígenas no ejercen sus derechos territoriales plenamente. Entonces, es debatible afirmar que este modelo de conservación se enmarque en el paradigma de la CBC, puesto que no existe libertad plena para que los pueblos indígenas ejerzan su autodeterminación sobre sus territorios ancestrales. También, como se detallará en el siguiente capítulo, existen percepciones negativas hacia la conservación impulsada por el estado peruano, por parte de representantes indígenas. Por ello es por lo que el principal desafío vigente es la conversación de las agendas de ambos actores: de los conservadores tradicionales y de los pueblos indígenas través de la CBC.

#### **IV. CAPÍTULO N° 4: EL PROCESO DE NO CONFLUENCIA DE LOS MARCOS REGULATORIOS DE CONSERVACIÓN Y DE LOS DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS FRENTE A LOS ESTÁNDARES DEL SIDH Y EL CBC**

A pesar de los esfuerzos regulatorios por incluir a los pueblos indígenas, como la figura de las reservas comunales, el sistema de conservación no implementa un enfoque intercultural en su regulación. Ello debido a que la regulación del SINANPE excluye a los representantes de los pueblos indígenas en espacios relevantes para la toma de decisiones. Esto a pesar de que estas decisiones repercuten directamente sobre sus territorios. Tal es el caso de los espacios de creación, de gestión y de usos y aprovechamiento en: (i) el Parque Nacional del Manu, (ii) el Parque Nacional de Yaguas, (iii) la Reserva Comunal de Amarakaeri y (iv) la Reserva Comunal Airo Pai. Por ejemplo, en la gestión actual del PN del Manu, existe un vacío en la discusión sobre las condiciones de vida y las voluntades de los PPII respecto a sus derechos territoriales (Ráez, 2018; García, 2021).

También, se replica esta exclusión en otras instancias, como el Consejo de Coordinación del SINANPE, que es la figura encargada de promover aspectos fundamentales para el funcionamiento del sistema no contempla participación indígena. Este Consejo brinda la opinión favorable de los Planes Directores para su aprobación, que es un instrumento de gestión de las ANP. Es decir que, a pesar de ser un espacio de toma de decisiones relevante, el marco regulatorio del SINANPE olvida incluir a un actor fundamental en este espacio de concertación de la conservación nacional, pues las normas no incluyen a los PPII.

Además, el SINANPE aún no considera plenamente un enfoque intercultural en los espacios donde existe una participación aparente, puesto que no garantiza el ejercicio de los derechos atendiendo a la diversidad cultural del país<sup>163</sup>, que es la finalidad de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. Esto se visibiliza en la priorización de categorías de conservación como los Parques Nacionales o Reservas Nacionales sobre las Reservas Comunales, como el caso del Parque Nacional de Yaguas. Como señala Merino, a propósito de este caso: la crítica más reiterada fue la negativa a categorizar Yaguas como Reserva comunal y no como un PN debido al interés del SERNANP y las ONG en los beneficios de esta categoría para el mercado de carbono (Merino, 2022).

---

<sup>163</sup> Ver el artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-2015-MC

Finalmente, incluso en figuras como las RC, se replica este modelo de exclusión. A pesar de que los propios pueblos indígenas impulsen procesos de creación de esta ANP, es relevante destacar la justificación para ello. No sucede esto porque reivindique su derecho al territorio integral. Las Reservas Comunales son la única alternativa existente en el marco regulatorio peruano para tutelar sus territorios. La titulación es engorrosa y no contempla aspectos interculturales, como los procesos migratorios propios de los pueblos. Por lo contrario, con las Reservas Comunales, los pueblos tienen un nivel de participación por los canales que les brinda el SERNANP. El problema con esta figura es que replica las exclusiones como sucedió con AmaraKaeri o Airo Pai, por ejemplo. En ambos casos, hubo espacios de participación, donde los pueblos pudieron expresar sus intereses y prioridades, para la aprobación de su Plan Maestro o la propia categorización del área. Sin embargo, estos acuerdos fueron descartados de manera unilateral por parte del SERNANP. Con lo cual, los espacios de participación son más bien una ficción para esta autoridad.

A continuación, se detallarán las normas y prácticas que facultan este tipo de acciones por parte del SERNANP y que, finalmente, genera una ausencia de participación efectiva en el marco regulatorio del SINANPE: la falta de consulta previa, la “cesión en uso” y no propiedad plena, la priorización de parques nacionales y la falta de cumplimiento de los acuerdos con los pueblos indígenas. Por lo tanto, surge una contraposición de ambos regímenes- el indígena y el conservacionista- con los estándares internacionales en relación con el derecho de participación, el derecho al territorio y otros derechos colectivos.

#### **4.1. Identificación de las interrelaciones entre ambos marcos**

Existe el interés legítimo de los pueblos por resguardar su territorio desde sus propias cosmovisiones y prioridades. No obstante, a pesar de que sus acciones de cuidado sobre la naturaleza son valorizables bajo un enfoque económico convencional, el ordenamiento jurídico peruano no reconoce este aporte. Más bien, incluso la regulación de las figuras de conservación existentes afecta el ejercicio pleno de algunos derechos de los pueblos, como el derecho a la participación efectiva.

La relación entre la naturaleza y los pueblos indígenas se vuelve aún más relevante en el contexto global de la actual crisis climática a la que se enfrenta el mundo. Debido a este vínculo intrínseco es que los territorios de los pueblos indígenas tienen elevados niveles de conservación y bajos niveles de deforestación, frente a los territorios sin ninguna titularidad. A través de la mejora de las condiciones regulatorias, sociales y económicas de los pueblos indígenas y el reconocimiento del costo de oportunidad que asumen al conservar, los niveles de secuestro de carbono permitirían mitigar las emisiones de GEI de otras partes del Perú (Trinidad & Ortiz, 2019). Por ello, es fundamental desarrollar los mecanismos de participación de los pueblos indígenas, según los estándares internacionales.

De esta manera, el presente acápite se centrará en analizar la aplicación de ambos marcos regulatorios en el ordenamiento jurídico peruano: (i) la figura de la reserva comunal, como intento de armonización y (ii) las contradicciones y omisiones del régimen jurídico de las ANP's en el Perú respecto al derecho de participación de los pueblos indígenas.

#### 4.1.1. Casos de implementación de reservas comunales en el SINANPE

La creación de la Reserva Comunal Yanesha sirvió como base para las futuras experiencias, que se dieron una vez aprobada la Ley de ANP y su Reglamento en el año 2001. Se definió a las reservas comunales como áreas de uso directo. Es decir, que en las Reservas Comunales se permite el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas definidas por el plan de manejo del área; siempre que sean compatibles con los objetivos de la Reserva<sup>164</sup>.

En el proceso de elaboración del Plan Maestro se debe prestar especial atención a la identificación de prácticas tradicionales de manejo sostenible de recursos incorporándolas a dicho Plan. Sin embargo, a pesar de que el Régimen Especial de Administración de las Reservas Comunales busca tutelar los recursos de estas áreas en favor de los pueblos indígenas que los habitan, cuentan con complejas barreras para alcanzar este objetivo. Por ejemplo, para el caso de la RC Ashaninka, las principales limitaciones identificadas han sido: (i) conocimiento limitado de los documentos base, (ii) recursos financieros limitados, (iii) personal asignado por el Estado es insuficiente, (iv) resistencia para transferir funciones al

---

<sup>164</sup> Ver el artículo 21 de la Ley N° 26834.



ECA, (v) superposición de derechos sobre el mismo territorio, (vi) profesionales capaces de atender los requerimientos de las RC y (vii) la participación es simbólica (Villalobos et al, 2016).

En la misma línea, existen conflictos similares en la RC Amarakaeri, una ANP afectada continuamente por las presiones de actividades extractivas como los lotes petroleros. De acuerdo con Rivero, las principales dificultades para fortalecer la gestión participativa de la Reserva Comunal son: (i) la distancia geográfica entre las comunidades nativas y las oficinas del ECA de la RC Amarakaeri y la Jefatura, (ii) los canales de comunicación son insuficientes y no son interculturales (iii) no todos los beneficiarios perciben la totalidad de los beneficios (2017).

Sin embargo, uno de los principales problemas de la figura de RC es que no existe una gestión independiente y autónoma de los pueblos frente a los recursos de sus tierras. El manejo de los recursos se encuentra sujeto a lo que se establezca en el Plan Maestro. Si bien este documento es elaborado en parte por el ECA, con la participación de los beneficiarios, es finalmente aprobado por las autoridades. Es decir, que existe la posibilidad de que la propuesta de los pueblos sea rechazada y que se deban adecuar a las prioridades que pueda tener el SERNANP. Como señala Borg, aún en los mecanismos participativos, existen jerarquías (2022), como ocurrió con la RC Amarakaeri, donde se priorizó la zonificación propuesta por el SERNANP<sup>165</sup>. A pesar de ello, desde el ambientalismo tradicional, la RC Amarakeri es un caso de éxito en la conservación (P. Solano, comunicación personal, 23 de agosto, 2021); mientras que, para los pueblos indígenas, se critica que las ANP, en parte, han sido concesionadas a las empresas extractivas y verdaderamente no hay una protección del Estado (M. Canales, comunicación personal, 01 de septiembre, 2021).

Por lo tanto, aún no se han resuelto dos aspectos fundamentales. En primer lugar, pueden existir diferencias sustanciales entre la perspectiva estatal de conservación y la perspectiva indígena respecto del propósito de las reservas comunales. Muchos pueblos recurren a la figura de reserva comunal no por su interés de conservación únicamente sino porque es una figura que les brinda mayor tutela a sus derechos, frente al marco insuficiente y débil en materia indígena

---

<sup>165</sup> “Se han otorgado derechos para operaciones de hidrocarburos en la Reserva Comunal El Sira, la Reserva Comunal Amarakaeri, la Reserva Comunal Machiguenga, la Reserva Comunal Ashaninka, la Reserva Comunal Yanasha” (Calle & Brehaut, 2004, p.18)

que les atañe. De acuerdo con Merino & Gustafsson, “cuando los líderes indígenas se involucran con organizaciones y proyectos ambientales toman decisiones estratégicas, algunos aceptan arreglos de conservación<sup>166</sup>, mientras que otros exigen co-manejo bajo RC o protección integral de sus territorios” (2021, p.632). Sin embargo, ello es una estrategia únicamente, pues el reconocimiento del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas en el Perú es un aspecto pendiente en la agenda política indígena peruana.

Adicionalmente, como se ha señalado en los casos de las reservas existentes, es necesario desarrollar un mecanismo de gestión que no solo cumpla con los requisitos del SINANPE, sino también con las formas y tradiciones de los pueblos. Como señalan Newing & Wahl, este mecanismo de gestión debe mantener la flexibilidad y minimizar la carga burocrática y administrativa de las comunidades participantes (2004).

A manera de conclusión preliminar, considero que no existe participación intercultural en el marco regulatorio de las RC, que es la figura del SINANPE que busca aproximarse de al respeto de los derechos de los pueblos indígenas, per se y frente a la conservación del medio ambiente. El derecho de participación de los pueblos en la gestión y en el uso y aprovechamiento de las reservas comunales está condicionado a los permisos del SERNANP.

En la misma línea, las RC únicamente reconocen el valor de la fauna silvestre para la subsistencia de los PPII, no el conjunto de recursos naturales y su vínculo espiritual con ellos. No presenta esta visión cultural, comunitaria y espiritual hacia el territorio. La visión occidental que prima en las figuras de conservación se evidencia en sus espacios de intercambio y participación con los pueblos indígenas. Por ejemplo, en los CdG, “a pesar de tratarse de un espacio participativo, los miembros los pueblos indígenas no tienen un poder de influencia para la toma de decisiones” (Borg, 2022, p.169). Finalmente, también las RC se alejan de la conservación según el paradigma de CBC, puesto que los PPII gestionan el área bajo los parámetros del Estado. Esto bajo el contrato de administración que enmarca su funcionamiento, no bajo su libre determinación.

Además, las RC no reconocen territorio ancestral, sino que son una figura de cesión en uso otorgado por el Estado. Luego, las comunidades beneficiarias de las reservas comunales no

---

<sup>166</sup> Por ejemplo, (titulación bajo cesión de derechos de uso o PN.

fungen de propietarios del territorio, sino de contratantes, ya que se benefician en atención a un contrato de administración. Posteriormente, como se ejemplificará en el siguiente análisis, ocurre una imposición desde los funcionarios públicos para el manejo del área, puesto que instrumentos de gestión como los planes maestros son aprobados unilateralmente por el SERNANP. Ello significa que no necesariamente se alinean con los planes de vida de los pueblos indígenas.

#### **4.2. Contradicciones y omisiones del régimen jurídico de las ANP's en el Perú respecto al derecho de participación de los pueblos indígenas**

Dentro del ordenamiento jurídico peruano, el marco normativo de la conservación en relación con los derechos de los pueblos indígenas representa un espacio de avance para la protección de sus derechos. Sobre todo, desde que existe la figura de reserva comunal y su Régimen Especial de Administración. Representantes de ECA o beneficiarios de diferentes reservas comunales nacionales<sup>167</sup> coinciden en que la protección otorgada por el régimen de conservación del SINANPE representa la presencia del Estado en territorios donde anteriormente no existía ningún tipo de protección y consideran que es beneficioso en parte. No obstante, aún en las figuras de conservación existe ausentismo y limitaciones por parte del Estado para garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Por ello, en la pregunta abierta de la encuesta a los representantes de los ECA, obtuvimos las siguientes respuestas:

**Tabla 10: ¿Algún comentario adicional respecto al régimen de conservación en el Perú y los derechos de los pueblos indígenas?**

| Reserva Comunal a la que pertenece la persona encuestada | Respuesta  |
|--|--|
| Amarakaeri   | Se debe analizar el régimen especial de las RC para modificar en beneficio de los PPII               |
| Machiguenka  | Todas las actividades que se obtengan deben ser compartidas  |
| Huimeki  | Deben conservar la biodiversidad   |
| Airo Pai   | Es importante tener más información sobre temas de la cogestión y la conservación del bosque         |
| Yanesha  | Ocupar espacios concernientes que correspondan para defender y visibilizar tema de interculturalidad |
| Ashaninka  | -  |

<sup>167</sup> Representantes de 6 de 10 de las RC nacionales

Adicionalmente, Fermín Chimatani, miembro del Consejo Consultivo del SERNANP, señaló que los pueblos indígenas requieren participación en igualdad de condiciones, cuando se le planteó la misma pregunta (2021). Por un lado, las ANP brindan mejores condiciones de protección, frente a las barreras para garantizar el derecho al territorio de los pueblos indígenas. Sin embargo, la creación de ANP, que en algunas figuras significa otorgar en “cesión de uso” territorio ancestral, representa una modalidad de despojo territorial (M. Canales, comunicación personal, 01 de septiembre, 2021 & Z. Villa, comunicación personal, 08 de septiembre, 2021). Por lo tanto, a través de las figuras de conservación en el Perú, sucede una imposición desde los funcionarios públicos hacia las comunidades.

Incluso las RC, en el Perú no se enmarcan en el paradigma del CBC; dado que: (i) no reconocen el territorio ancestral, (ii) los beneficiarios de las RC no son propietarios del territorio, sino que con contratantes y (iii) no se articula el plan maestro con los planes de vida de los pueblos indígenas. Así, a través de la figura que busca armonizarse con el paradigma de la conservación comunitaria, las RC, no sucede, porque, al fin y al cabo, los beneficiarios conservan por un acuerdo con el Estado. Entonces, mediante la celebración del contrato de administración, “los beneficiarios” trabajan para el SERNANP.

Para visibilizar los aspectos que se deben priorizar en la agenda política en materia de conservación de los pueblos indígenas, es fundamental su participación efectiva. A continuación, se analizarán las contradicciones y omisiones de ambos marcos regulatorios respecto a la participación de los pueblos en tres niveles: (i) en la creación y delimitación de las ANP, (ii) en la gestión de las áreas naturales protegidas, y (iii) en los usos y el aprovechamiento en las ANP. Este análisis se realizará desde la comparación entre ambos marcos regulatorios y tomando en cuenta entrevistas a expertos del sector ambiental, así como representantes de los pueblos indígenas o defensores de los derechos de los pueblos<sup>168</sup>.

#### 4.2.1. La participación de los pueblos indígenas en la creación y delimitación de las ANP

---

<sup>168</sup> En total son cinco (5) las personas entrevistadas que brindarán su opinión sobre estos aspectos.

Existen tres procesos distintos para crear una ANP, según el tipo de modalidad de conservación y el nivel de administración: (i) nacional, (ii) regional y (iii) privada. De acuerdo con la Ley de ANP, las ANP del SINANPE y las ACR se crean por la aprobación de un Decreto Supremo<sup>169</sup>. Con respecto a estas últimas, la regulación señala que los Gobiernos Regionales pueden gestionar directamente ante el SERNANP la tramitación de creación de una ACR en su jurisdicción<sup>170</sup>. Adicionalmente, en lo que respecta a las ANP de gestión privada, estas pueden crearse por iniciativa del propietario<sup>171</sup>.

La facultad de determinar qué espacios deben ser reconocidos bajo la categoría de área natural protegida es únicamente del Estado. Tanto las ANP de administración nacional como regional y las ACP son aprobadas, finalmente, por una norma. Sin embargo, la iniciativa de creación de las ANP puede provenir de otros grupos, como por ejemplo de Gobiernos Regionales, de personas privadas, de comunidades nativas o campesinas, entre otros. Es desde estos espacios donde la participación de los pueblos indígenas es fundamental, ya que les permitiría impulsar proyectos de conservación propios, con un enfoque cultural único y distinto al que podría proporcionar otro actor; sujeto a contar con un título de propiedad.

No obstante, la regla, a excepción de los casos de las reservas comunales, es que no exista un interés indígena para la creación de ANP en sus territorios, cómo ha ocurrido con los Parques Nacionales. Un caso emblemático es el Parque Nacional del Manu, que fue establecido en el año 1973, mediante Decreto Supremo N° 644-73-AG y ampliado en el año 2002, a través del Decreto Supremo N° 045-2002-AG. Inicialmente, parques como el Parque Nacional Huascarán y el Parque Nacional del Manu fueron pensados como espacios sin gente –y, efectivamente, en ambos casos se fundó el área protegida sin consentimiento previo de comunidades preexistentes (Rasmussen, 2022).

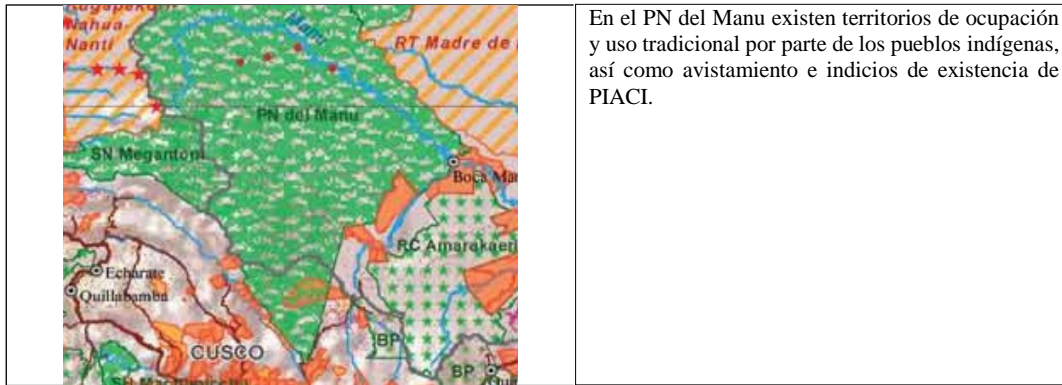
### **Tabla 11: mapa y características del PN del Manu**

---

<sup>169</sup> Ver el artículo 7 de la Ley N° 26834.

<sup>170</sup> Ver el artículo 11 de la Ley N° 26834.

<sup>171</sup> Ver el artículo 12 de la Ley N° 26834



Fuente: RAISG, 2021

Elaboración propia

El Parque Nacional del Manu desalojó a los indígenas Machiguenga y se les trasladó al área de Camisea. El Parque en sí se fundó bajo la premisa de una contradicción fundamental: el área central de parque, supuestamente “intangible” y libre de interferencia humana, es de hecho el territorio tradicional de los Matsigenka y otras poblaciones indígenas (Shepard & Izquierdo, 2003, p.16). De acuerdo con Dourojeanni:

el Manú era un territorio gigantesco que no conocíamos. Sabíamos que había indígenas, pero llegamos a la conclusión de que era peor no incluirlos en el parque, sujeto a arreglos futuros, porque sino ellos estarían más amenazados y porque eran indígenas no contactados (...) Había un grupo de indígenas Machiguenga/ Matsigenkas que los habían llevado un grupo del Instituto Lingüístico de Verano, que eran religiosos. Habían sido introducidos ahí. Menos de 90 personas (...) la práctica adoptada era no tratar de tener indígenas dentro de las ANP. (M. Dourojeanni, comunicación personal, 26 de agosto, 2021b)

ANP como el PN del Manu y la Reserva Nacional Pacaya Samiria, fueron establecidas desde Lima, con límites trazados sobre mapas de mala calidad por funcionarios y conservacionistas con poco o nulo conocimiento sobre los pueblos indígenas que habitaban el área (RAISG, 2016). Para el caso del Manu, cuando se reubicó a los Matsigenkas, se evidenció el poco conocimiento del vínculo espiritual y cultural que tienen con su territorio. De acuerdo con Dourojeanni:

Lo que nosotros adoptamos en esa época era (...) sacarlos a un territorio que sea óptimo para ellos, de buena calidad. En esa época había mucho bosque libre. No había problema para reubicar un grupo de 100 indígenas. Lo que pasa es que después nunca se hizo. Ahora no son 100, sino 1500. Pero en la época eran 100 y realmente era muy fácil convencerlos de la mejor forma porque no eran de ahí. Ellos se morían de miedo de los indígenas aislados que los atacaban. (M. Dourojeanni, comunicación personal, 26 de agosto, 2021b)

Además, el proceso de creación del Parque Nacional del Manu ocurrió antes de la Ley de ANP, Reglamento y las normas de consulta previa. Sin embargo, la ampliación fue posterior a la ratificación del Convenio N° 169, por lo que ya existía la obligación internacional de realizar el proceso de consulta previa para ello. No obstante, **este proceso de consulta previa no ocurrió.**

Solamente existen once procesos de consulta previa sobre áreas naturales protegidas a marzo del año 2021 (Mincul, 2022). A pesar de que el Convenio N° 169, que regula los aspectos vinculados con el proceso de consulta previa, fuera ratificado en el año 1993, la consulta previa en el Perú recién se efectuó desde que se aprobó la Ley de Consulta Previa y su Reglamento, es decir, desde el año 2012. Contrario a ello, el Reglamento de la Ley de ANP (2001) ya establecía la consulta previa como requisito para la categorización definitiva o el de establecimiento de un ANP.

#### **Artículo 43.- Procedimientos de consulta para su creación**

43.1 El proceso para la categorización definitiva o el de establecimiento de un Area Natural Protegida, se debe realizar en base a procesos transparentes de consulta a la población local interesada, donde se incluye a las comunidades campesinas o nativas de acuerdo a los procedimientos de consulta establecidos en el “Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Organización

Internacional del Trabajo - OIT. En estos últimos casos dicha participación se realiza en particular a través de sus organizaciones locales y utilizando en lo posible el idioma más relevante del lugar.

Esta norma establece que para la categorización o creación de un ANP debe seguirse el proceso de consulta, según lo que establece el Convenio N° 169. A pesar de no existir la Ley de Consulta Previa ni su Reglamento, para entonces no era necesario mayor regulación de la establecida porque el Convenio N° 169 ya formaba parte de la regulación peruana. De acuerdo con la Constitución Política del Perú del año 1993, las normas nacionales deben ser interpretadas y aplicadas a la luz de los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano<sup>172</sup>.

Sin embargo, entre 1995, año de entrada de vigencia del Convenio N° 169 en el Perú y marzo del 2021, se han creado 34 ANP de administración nacional. De estas solo 11 han pasado por procesos de consulta previa, siendo 6 procesos a nivel nacional y 5 a nivel regional:

**Tabla 12: procesos de consulta previa realizados sobre ANP al 2022**

| Medida consultada   | Nombre de pueblos indígenas / organizaciones representativas de carácter nacional participantes |
|---|---|
| Establecimiento del Área de Conservación Regional Majjuna Kichwa            | Kichwa y Majjuna  |
| Categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor como Parque Nacional | Amahuaca, Ashaninka, Asheninka y Yaminahua  |
| Establecimiento del Área de Conservación Regional Tres Cañones              | AIDSESEP, CONAP, CNA, CONACAMI, CCP, UNCA y ONAMIAP   |
| Plan Maestro del Área de Conservación Regional Imiria                       | Asheninka, Iskonawa, Shipibo-Konibo, Matsés y Wampis  |
| Categorización de la Zona Reservada Yaguas como Parque Nacional             | Kakataibo y Shipibo-Konibo  |
| Establecimiento del Área de Conservación Regional Ausangate                 | Kapanawa y Kukama Kukamiria   |

<sup>172</sup> La cuarta disposición final de la Constitución Política del Perú (1993) señala que: “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.”



|  |  |
|--|--|
| Modificación de la zonificación contenida en el Plan Maestro de la Reserva Comunal El Sira 2015 – 2019         | Ashaninka, Asheninka y Shipibo-Konibo                        |
| Modificación de la zonificación contenida en el Plan Maestro de la Reserva Comunal Amarakaeri 2016-2020        | Ashaninka, Asheninka, Amahuaca, Matsigenka, Yaminahua y Yine |
| Modificación de la zonificación de la Reserva Comunal Yanasha contenida en el Plan Maestro 2017 – 2021         | AIDSESP, CONAP, CNA, FENMUCARINAP, CCP, UNCA y ONAMIAP       |
| Modificación de la zonificación de la Reserva Nacional Pacaya Samiria contenida en el Plan Maestro 2017 – 2021 | Amahuaca, Ese Eja, Shipibo-Konibo, Matsigenka, Kichwa y Yine |
| Establecimiento del Área de Conservación Regional Bosque Nublado Amaru - Chihuana                              | Yine   |

Fuente: Míncul, 2022

De estos procesos, solo 4 fueron respecto al establecimiento de un área natural protegida nueva y todos los procesos fueron a nivel regional. No existe información respecto a si hubo o no consentimiento para la creación de estas ANP.

De acuerdo con 2 de las 5 personas entrevistadas, la creación de las ANP es una forma de “despojo territorial” (M. Canales, comunicación personal, 01 de septiembre, 2021 & Z. Villa, comunicación personal, 08 de septiembre, 2021), pues se les entrega bajo la modalidad de “co-gestión” a los pueblos indígenas un espacio que ya les pertenece históricamente. Entonces, bajo esta idea de ANP sin presencia humana, mucho menos existirían canales de participación para los pueblos indígenas. Según esta lógica excluyente, no les correspondía a los pueblos indígenas ubicarse en este territorio para la conservación de los ecosistemas. Esta visión excluyente de las comunidades ancestrales en sus territorios demostró que no eran consideradas como sujetos de derecho, y por ende se les negó este derecho colectivo, el de la consulta previa.

Existe una aproximación a los espacios de participación indígena a través de la creación de las reservas comunales, como se ha señalado anteriormente. Sin embargo, en los procesos de consulta previa realizados hasta la fecha no aparece ningún proceso de consulta previa realizado a las poblaciones “beneficiarias” de la reserva comunal a crearse, a pesar de que la norma del REARC señale la obligación de ello.

**Tabla 134: procesos de consulta previa realizados sobre RC al 2021**

| Medida consultada   | Nombre de pueblos indígenas / organizaciones representativas de carácter nacional participantes |
|---|---|
| Propuesta de Resolución Presidencial para la modificación de la zonificación contenida en el Plan Maestro de la Reserva Comunal El Sira 2015 – 2019                     | Ashaninka, Shipibo-Konibo y Yanesha   |
| Propuesta de Resolución Presidencial que prueba la propuesta de modificación de la zonificación contenida en el Plan Maestro de la Reserva Comunal Amarakaeri 2016-2020 | Harakbut, Matsigenka y Yine   |
| Propuesta de Resolución Presidencial que aprobaría la modificación de la zonificación de la Reserva Comunal Yanesha contenida en el Plan Maestro 2017 – 2021            | Yanesha   |

Fuente: Mincul, 2022

La acreditación de haber realizado la consulta previa necesaria a los pueblos beneficiarios se materializa mediante acta firmada por los representantes directos de los beneficiarios y se deberá adjuntar al expediente técnico de la propuesta de Reserva Comunal una copia legalizada de dicha acta. Sin embargo, no se establece cómo ese proceso previo garantiza la transparencia de información sobre los impactos de la creación de esta figura sobre los derechos de los pueblos indígenas, sino que solo se refiere a la acreditación como una formalidad suficiente.

Adicionalmente, en relación con el derecho a la participación de los pueblos indígenas en el proceso de categorización, a pesar del aparente proceso participativo preestablecido en la regulación, existen deficiencias en el *enforcement*. De acuerdo con Solano, “subsisten muchas decisiones basadas en el poder político central y no en los resultados de los procesos participativos, sobre todo en temas relacionados a la habilitación de infraestructura y licencias mineras y de hidrocarburos en las áreas naturales protegidas” (2009, p. 31). Un caso que ejemplifica esta situación es el proceso de categorización de la Zona Reservada de Güeppí, que tomó 15 años.

De acuerdo con Dourojeanni, después del proceso de consulta respectivo, realizada por el Estado Peruano en 2006, se llegó a un acuerdo final de categorización con el establecimiento de: (i) el Parque Nacional GüeppíSekime, (ii) la Reserva Comunal Huimeki y (iii) la Reserva Comunal Airo Pai (2013, p.177). No obstante, la plataforma del Ministerio de Cultura sobre los procesos de consulta previa en materia de ANP no incluye este proceso.

De acuerdo con el Reglamento de ANP, para categorizar definitivamente o establecer una ANP, es necesario realizar un proceso de consulta según lo señalado por el Convenio N° 169. Además, la regulación se coloca en dos supuestos: (i) en caso de que pretenda crearse una ANP sobre predios de propiedad comunal, es necesario el consentimiento previo, libre e informado, de los propietarios y (ii) en caso de existir indicios razonables de la existencia de PIACI, el dispositivo de creación del ANP salvaguarda sus derechos de propiedad y otros derechos adquiridos. Con lo cual, el artículo 43 del Reglamento de ANP condiciona el consentimiento de las comunidades nativas y campesinas para la creación de una ANP sobre su territorio, a que cuenten con un título.

Esto es reforzado por los Lineamientos para la demarcación del territorio de las comunidades nativas. Esta norma del MINAGRI establece lo siguiente:

si se determina la superposición de una Comunidad Nativa con ANP, se procederá a la demarcación de aquellas que han sido reconocidas formalmente con fecha previa al establecimiento del ANP, conforme a la normatividad vigente, inscribiéndose las limitaciones y restricciones de uso, así como las cargas ambientales en la partida registral del predio<sup>173</sup>.

Es decir, se excluye por completo a los pueblos que no cuenten con un título sobre su territorio, a pesar de que en la actualidad exista un bajo nivel de titulación en el Perú y que el modelo sea a su vez limitado para que los pueblos ejerzan sus derechos efectivamente. Según el SICNA, “en el año 2016, 1,365 comunidades nativas tenían títulos de propiedad sobre un área de 12 millones de hectáreas; mientras que más de 600 comunidades nativas no tenían título, lo que representa 5.7 millones de hectáreas aproximadamente” (IBC, 2016, p.25).

A pesar de que existen proyectos conjuntos entre la sociedad civil y el Ministerio de Agricultura y Riego, el esfuerzo es aún insuficiente. De acuerdo con Larson *et al*, “que las comunidades cuenten con título no garantiza la tranquilidad de los pueblos indígenas o la tenencia plena” (2017, p.6), pues aún existen conflictos socioambientales. Además, según Casanova, la

---

<sup>173</sup> Ver el artículo 6.6.6.b) de los “Lineamientos para la demarcación del territorio de las comunidades nativas”, aprobados por la Resolución Ministerial N° 0443-2019-MINAGRI.

titulación de las comunidades Secoya en unidades restringidas y separadas es inadecuada al comportamiento migratorio territorial de los Secoya, y sugiere que la titulación reconozca estos procesos migratorios colectivos (1980).

Aun cuando la Corte IDH establece que la titulación de un territorio indígena es declaratorio y no constitutivo<sup>174</sup>, la titulación en el Perú representa un requisito para el acceso y garantía de diversos derechos de los pueblos indígenas. Esto guarda relación directa con la hipótesis confirmada en el estudio de Blackman *et al*: “la titulación reduce el cambio de la cubierta forestal poco después de que se otorga el título al aumentar la presión regulatoria formal e informal” (2017, p.4127).

Por eso, cuando la regulación de ANP establece esta recurrente exigencia en el marco regulatorio peruano, afecta la plena efectividad del derecho a la propiedad y territorio de los pueblos, tal cual lo establecen los estándares internacionales. Estas precisiones son las que explican porque es necesario perfilar esta regulación, hacia una más orientada a los estándares internacionales de pueblos indígenas.

## **Reflexiones**

La creación de ANP desde el Estado se aprueba en el marco de las figuras jurídicas previstas en la Ley de ANP. Sin embargo, no queda margen para figuras de conservación según los parámetros culturales de los pueblos indígenas.

En el proceso de creación de una ANP se vulneran derechos colectivos, como la consulta previa y el consentimiento. La titulación representa una barrera para que estos derechos sean garantizados en el marco de la conservación, puesto que es la condición para su efectividad plena.

Finalmente, todo esto se enmarca en que, como el Estado no reconoce el territorio integral de los pueblos indígenas, entonces todas las figuras de conservación parten de un presupuesto

---

<sup>174</sup> En el año 2018, la Corte IDH señala que “la titulación de un territorio indígena en Brasil tiene carácter declaratorio, y no constitutivo del derecho. Dicho acto facilita la protección del territorio y por ende constituye etapa importante de garantía del derecho a la propiedad colectiva. [...] La demarcación, por tanto, sería un acto de protección, y no de creación del derecho de propiedad colectiva en Brasil, lo cual es considerado originario de los pueblos indígenas y tribales.” (Corte IDH, 2018, párr. 128)

erróneo. Luego, la idea de co-gestión por medio de las reservas comunales se vuelve un paliativo que vulnera los estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas en materia de su territorio. Lo que el sistema pretende es garantizar la co-gestión con la cesión en uso, por parte del Estado hacia los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales. Sin embargo, es un paliativo para la lucha histórica que tienen los pueblos indígenas por garantizar la protección de sus territorios y el reconocimiento de su derecho de propiedad sobre ellos.

#### 4.2.2. La participación de los pueblos indígenas en la gestión de las ANP

Las ANP pueden ser gestionadas por el Estado (a nivel nacional o regional) o por privados<sup>175</sup>. Para los dos primeros casos, la Ley de ANP establece que contarán con el apoyo de un Comité de Gestión, integrado por no menos de cinco (5) miembros representantes: (i) de Gobiernos Regionales, (ii) de Gobiernos Locales, (iii) de Sector Público, (iv) privado, así como de la población local y especialmente los miembros de comunidades campesinas o nativas que desarrollan sus actividades en esas áreas<sup>176</sup>.

Existen organismos que tienen un rol en la gestión de las ANP pertenecientes al SINANPE, como los comités de gestión. Las ACP no cuentan con CdG por ser áreas complementarias al SINANPE, mientras que las de administración nacional y regional, sí. Los CdG no tienen personería jurídica y se encargan de apoyar al ANP en su ámbito y sobre la temática vinculada a la gestión de esta<sup>177</sup>.

Con respecto a la conformación de los CdG, la regulación incentiva la participación privada a través de la suscripción u otorgación de diversos instrumentos. Por ejemplo, los siguientes, siempre en la jurisdicción del área respectiva: (i) contratos de administración, (ii) concesiones para la prestación de servicios económicos, (iii) contratos para el aprovechamiento de recursos del sector, (iv) convenios para la ejecución de proyectos o programas de investigación y/o conservación, (v) permisos para el desarrollo de actividades menores y (vi) otras modalidades reconocidas por la regulación vigente<sup>178</sup>. Sin embargo, como se señaló en el acápite anterior,

---

<sup>175</sup> Sin embargo, el análisis sobre la gestión desde actores privados no será parte de la presente investigación.

<sup>176</sup> Ver el artículo 17 de la Ley de ANP

<sup>177</sup> Ver el artículo 15 del Reglamento de la Ley de ANP

<sup>178</sup> Ver el artículo 17 de la Ley de ANP

existen jerarquías en los mecanismos de participación. Esto puede dificultar las negociaciones en estos instrumentos.

Los CdG son los espacios privilegiados para promover la participación (Mayo, 2019, p.16). De acuerdo con el Reglamento de la Ley de ANP, los comités de gestión implementan mecanismos de participación, tales como procedimientos periódicos de consulta, opinión y retroalimentación<sup>179</sup>. Además, cuentan con una comisión ejecutiva como órgano ejecutor, conformada según lo estipulado por la Asamblea General del comité de gestión<sup>180</sup>. Sin embargo, de acuerdo con Borg, a lo largo de entrevistas a representantes de 21 diferentes ANP en ceja de selva y zonas andinas del Perú, existe una visión crítica de los CdG, a pesar de ser un espacio relevante para la gestión participativa de los territorios (2022):

Si bien pueden participar representantes de comunidades u organizaciones campesinas o nativas, ninguno de los entrevistados expresó que el Comité de Gestión fuera un espacio participativo donde los miembros de estas organizaciones vivenciales de las zonas rurales pudieran influir en la toma de decisiones. Entonces, desde un punto de vista de las comunidades y poblaciones aledañas, el Comité de Gestión es un espacio a menudo distante y ajeno a su vida cotidiana y política, y los jefes de área tampoco expresaron que la participación de las comunidades fuera la meta principal de dicho espacio. (Borg, 2022, p.169)

Entonces, los CdG presentan limitaciones para ser verdaderos espacios de participación para los pueblos indígenas. Por ejemplo, la frecuencia con la que se reúnen los miembros del CdG es insuficiente (S. Chávez, comunicación personal, 21 de agosto, 2021), pues los pueblos indígenas requieren de un canal constante para poder tomar decisiones sobre la gestión de recursos en sus territorios. Un ejemplo es el caso de la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, “donde la Comisión Ejecutiva tiene reuniones mensuales, mientras que el CdG se reúne como mínimo dos veces al año” (Mayo, 2019, p.31). Otro caso es el del Santuario Nacional

---

<sup>179</sup> Ver el artículo 19 del Reglamento de la Ley de ANP.

<sup>180</sup> Ver el artículo 17 del Reglamento de la Ley de ANP.

Pampa Hermosa, cuyas instancias dentro del comité de gestión se reúnen cada 2 o 3 meses<sup>181</sup>. Finalmente, no existen parámetros generales mínimos para la periodicidad de las reuniones de los comités de gestión, pues depende del Reglamento de Sesiones y Funcionamiento que tenga cada CdG<sup>182</sup>.

Los CdG deben estar conformados por un número no menor a cinco miembros, que son representantes de Gobiernos Regionales y Locales, el sector público y privado, así como de la población local y especialmente los miembros de comunidades campesinas o nativas que desarrollan sus actividades en el ámbito de dichas áreas<sup>183</sup>. Además, recientemente se ha aprobado un mecanismo para evaluar la efectividad de la gestión de las ANP, donde se incluyen criterios vinculados a la participación de los pueblos indígenas en los Comités de Gestión<sup>184</sup>. Sin embargo, este instrumento aún está en proceso de implementación<sup>185</sup>.

Además, el Reglamento de la Ley de ANP se refiere al concepto de manejo participativo<sup>186</sup>. Este consiste en aquellas alianzas establecidas de común acuerdo entre el SERNANP y diversos actores, para el manejo de un espacio o de un conjunto de recursos amparados bajo el estado de protección para compartir entre ellos las funciones y responsabilidades del manejo<sup>187</sup>. En este marco se da la co-gestión, para el caso de las RC, donde existen también los CdG y los ECA.

La gestión de las RC se enmarca en lo señalado por el Plan Maestro, por ser el instrumento de gestión principal, elaborado por el ECA, la jefatura del ANP, el Comité de Gestión y el SERNANP. Depende de los actores señalados anteriormente que la adecuada participación y representatividad sea asegurada. Sin embargo, el caso de la RC Amarakaeri evidencia que el proceso de elaboración de los Planes Maestros puede suponer un reto. Por ejemplo, el Plan

---

<sup>181</sup> Ver los artículos N° 16- 18 del Reglamento de Sesiones y Funcionamiento del Comité de Gestión del Santuario Nacional Pampa Hermosa, aprobado por Resolución Directoral N° 019-2011- SERNANP- DGANP.

<sup>182</sup> Ver el artículo 20 del Reglamento de la Ley de ANP.

<sup>183</sup> Ver el artículo 17.1 del Reglamento de la Ley de ANP. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1290676/RD%20N%2019-2011-SERNANP-DGANP.pdf>

<sup>184</sup> Ver la Resolución Presidencial N° 172 -2021-SERNANP.

<sup>185</sup> Esta norma propone como medios de verificación de la participación de los pueblos en la gestión de las ANP los siguientes: Plan Maestro, Resolución Directoral de reconocimiento de la Comisión Ejecutiva del CdG, Resolución Presidencial que reconoce el contrato de administración de una Reserva Comunal, Plan de trabajo del comité de gestión, Actas de reuniones del Comité de Gestión, Reporte de implementación del Plan Maestro y Mapa de actores/Radar de la Participación.

<sup>186</sup> Engloba los términos de co- manejo, manejo conjunto, compartido o por múltiples interesados, según el artículo 28.1 del Reglamento de la Ley de ANP.

<sup>187</sup> Según el artículo 28.2 del Reglamento de la Ley de ANP

Maestro de Amarakaeri fue objeto de diferencias en más de una ocasión, especialmente por la zonificación de la Reserva Comunal Amarakaeri.

Según Palacios & Sarmiento, en el año 2007, ECA-Amarakaeri y SERNANP aprobó el Plan Maestro para el período 2007-2009 para la RCA, en el que se creó una Zona de Protección Estricta para prohibir la exploración y extracción de hidrocarburos en áreas específicas, pero el SERNANP aprobó un Plan Maestro diferente que eliminó la Zona de Protección Estricta (2021, p.96). De esta manera, en el año 2008 se aprobó el primer Plan Maestro, donde el SERNANP favoreció un interés opuesto al de las comunidades beneficiarias. El Plan nunca fue consultado con las comunidades de la zona de amortiguamiento de la RCA ni con Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), que como reacción “se negó a reconocer a ECA-Amarakaeri y formó su propio Ejecutor del Contrato de Administración, que se opuso a las actividades de la empresa petrolera Hunt Oil en la RCA” (Palacios & Sarmiento, 2021, p.96).

Por otro lado, los propios organismos que promueven la participación indígena se han enfrentado a barreras burocráticas obstruccionistas. Según el contrato de administración de la Reserva Comunal Amarakaeri y el acta de constitución del ECA, el organigrama del ECA se compone de la asamblea general y la Junta Directiva. La Junta Directiva del ECA se conforma por 5 miembros: (i) presidente, (ii) secretario, (iii) tesorero, (iv) vocal y (v) fiscal, que van alternando para resguardar la representatividad de los 10 beneficiarios de Amarakaeri. Sin embargo, el proceso ante registros públicos dificultó el reconocimiento de esta figura del ECA, clave para la gestión del ANP. Según señala Fermín Chimatani Tayory, presidente de Asociación Nacional de Ejecutores de Contrato de Administración (ANECAP) y ex presidente de ECA Amarakaeri:

(...) me eligieron como delegado para asistir a una asamblea de ECA, y me eligieron dirigente, pero con cargo de secretario. A la vez, hubo procesos de reconocimiento en registro públicos fallidos, no querían reconocernos, había bastantes trabas, el propio SERNANP estaba condicionado. Cuando me eligen por segunda vez presidente del ECA Amarakaeri, decidí que no me vencerían y que seguiría hasta lograrlo. Entonces, este proceso de trámite en registro públicos duró como un año, y



no lo podían solucionar acá en Puerto Maldonado. La estrategia que usamos fue demandar en una instancia en Arequipa de Tribunal Constitucional de Registros Públicos, que nos dio la razón y entonces ahí nos reconocen como junta directiva y se empieza a hacer el trabajo (sic). (Delgado & Borg, 2021, p.7)

Por lo expuesto, existe una limitación para la participación en el marco de la Reserva Comunal Amaraeri desde dos niveles. En primer lugar, desde el principal instrumento de gestión, donde no se garantizó el cumplimiento de los acuerdos entre el ECA y el SERNANP. Más bien, se optó por un documento que contravenía los intereses de las comunidades beneficiarias. Además, tampoco se consultó este primer Plan Maestro, con lo cual la zonificación, por ejemplo, fue impuesta sobre las comunidades. Finalmente, respecto al ECA, existieron barreras que dificultaron su funcionamiento inmediato, demorando este canal de participación indígena.

Entre los entrevistados han existido posturas encontradas sobre la gestión en las reservas comunales, desde la perspectiva de antiguos funcionarios del sector Ambiente, representantes de la sociedad civil y miembros de pueblos indígenas o representantes de organizaciones indígenas. En primer lugar, cuando recién surge la figura, no existía una visión de co-gestión, ni de socios, sino que existía un vínculo de dependencia desde los pueblos indígenas hacia el SERNANP, pero posteriormente esto fue mejorando respecto a la participación (S. Chávez, comunicación personal, 21 de agosto, 2021). Por un lado, 3 de las 5 personas entrevistadas coinciden en que la categoría de la reserva comunal ha sido un éxito para la conservación y para los pueblos indígenas: (i) la cogestión se ha vuelto de socios (S. Chávez, comunicación personal, 21 de agosto, 2021), (ii) las reservas comunales son más territorios para los indígenas, solo que la responsabilidad de cuidar el patrimonio natural se transfiere más a los pueblos indígenas que al Estado (M. Dourojeanni, comunicación personal, 26 de agosto, 2021b), y (iii) la reserva comunal ha sido una de las categorías que mejor ha funcionado para hacer aprovechamiento sostenible de recursos para poblaciones locales, pues culturalmente ha funcionado muy bien que las comunidades sientan que esas reservas son para ellos (P. Solano, comunicación personal, 23 de agosto, 2021). Las 3 personas han sido funcionarios públicos o promotores de la agenda de conservación desde la sociedad civil.

De otro lado, 2 de las personas entrevistadas critican a las reservas comunales, por ser indígenas o por trabajar con organizaciones indígenas. Existe una idea de que las reservas comunales reforzarían la protección de sus territorios, pero son más bien una forma de “legalizar el despojo territorial” bajo una figura de conservación (Z. Villa, comunicación personal, 08 de septiembre, 2021). Adicionalmente, una de las personas entrevistadas señaló que las normas quieren imponer otro manejo desde afuera [de su territorio], desde el Estado, los gobernantes y “eso es una colonización en realidad” (M. Canales, comunicación personal, 01 de septiembre, 2021). Es decir, que especialmente desde la perspectiva de representantes indígenas o defensores de los derechos indígenas, la conservación en el Perú vulnera el territorio integral de los pueblos.

## **Reflexiones**

Los canales de participación para los pueblos indígenas en la gestión de las ANP aún cuentan con limitaciones para que sean eficaces. Por ejemplo, la frecuencia reuniones de los comités de gestión dificulta el intercambio de información o recursos para la plena gestión de las áreas. Además, cuando participan los PPII, no se respetan los acuerdos de gestión como lo sucedido con la RC Amarakaeri. Por lo tanto, desde las RC existen limitaciones para que la gestión se enmarque en la CBC, por la imposición de acuerdos de gestión, por parte del Estado hacia los pueblos indígenas, así como la falta de mecanismos de participación interculturales.

### **4.2.3. La participación de los pueblos indígenas en los usos y el aprovechamiento en las ANP**

El artículo 31 de la Ley N° 26834 condiciona el respeto de los usos tradicionales y costumbres de las CCNN y CCCC ubicados en ANP a que los fines de estas sean compatibles con las áreas protegidas. Sin embargo, esto contradice directamente la jurisprudencia interamericana, que señala que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el uso y el goce de los territorios tradicionales de los PPII para resguardar su territorio (Corte IDH, 2005b). El Estado peruano llega al mismo conflicto anteriormente señalado, dado que no garantiza los derechos territoriales de los pueblos y ello contradice a los estándares internacionales señalados por el SIDH.

En cuanto al Reglamento de la Ley de ANP, sobre el uso y aprovechamiento de los recursos en las ANP, señala que las comunidades pueden acceder y usar las especies permitidas, así como sus productos o subproductos con fines de subsistencia<sup>188</sup>. Según el Reglamento, la determinación de los recursos con fines de subsistencia se coordina con los beneficiarios y no puede alcanzar a especies en vías de extinción<sup>189</sup>. Además, las especies y los derivados de los mismos destinados al aprovechamiento, no pueden ser extraídos de Zonas de Protección Estricta ni Zonas Silvestres, o si ponen en riesgo los fines y objetivos de creación del ANP<sup>190</sup>.

Adicionalmente, el Reglamento de la Ley de ANP establece que en las ANP se deben respetar los usos ancestrales vinculados a la subsistencia de los pueblos y que también deben promover los mecanismos de compatibilizar los fines de las ANP con estos usos. Sin embargo, al final de este artículo señala que el Estado debe cautelar el interés general:

#### **Artículo 90.- Usos ancestrales**

En todas las Areas Naturales Protegidas el Estado respeta los usos ancestrales vinculados a la subsistencia de las comunidades campesinas o nativas y de los grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico. Asimismo promueve los mecanismos a fin de compatibilizar los objetivos y fines de creación de las Areas Naturales Protegidas con dichos usos ancestrales. En todo caso el Estado debe velar por cautelar el interés general.

Esa última afirmación desmantela lo señalado anteriormente por el mismo artículo, pues cuando en la regulación se refieren al “interés general” significa que debe velar por el interés de los peruanos como sociedad<sup>191</sup>, reafirmando que el SINANPE aún replica el modelo de conservación utilitaria. El problema surge porque los PPII no son la mayoría de los peruanos, por lo que al momento de determinar si un uso ancestral de los recursos en ANP está dentro de la esfera de “lo permitido”, siempre se considerará en primer lugar el impacto sobre la sociedad peruana como conjunto.

---

<sup>188</sup> Ver el artículo 89.2 del Reglamento de la Ley de ANP.

<sup>189</sup> Ver el artículo 89.2 del Reglamento de la Ley de ANP.

<sup>190</sup> Ver el artículo 89.3 del Reglamento de la Ley de ANP.

<sup>191</sup> A pesar de que Conceptos como necesidad pública, orden interno, seguridad nacional, utilidad pública o interés general, entre otros, solo pueden servir como justificación para limitar derechos fundamentales, pero no para desplazarlos.

Por otro lado, tanto para el caso de las ANP de uso indirecto<sup>192</sup> como directo, el manejo de los recursos naturales se rige bajo lo establecido por la Ley de ANP, el Plan Director, el Reglamento de las ANP y el Plan Maestro respectivo, así como bajo la zonificación correspondiente<sup>193</sup>. Por ello, a continuación, se tomará como ejemplo los planes maestros para analizar si se ha dado un proceso participativo, inclusivo y culturalmente adecuado, para verificar si es correcto señalar la existencia de una “participación plena y efectiva” de los pueblos indígenas en estos instrumentos.

- **Sobre los Planes Maestros**

Los Planes Maestros cuentan con una regulación específica, que establece los parámetros para su elaboración y aprobación, más allá de lo señalado por la Ley el Reglamento de las ANP. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley de ANP, el Plan Maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un ANP y que es elaborado mediante un proceso participativo. No obstante, el Decreto Supremo N° 008-2009-MINAM no establece condiciones interculturales para el proceso participativo con los pueblos indígenas, sino que se refiere de manera general a las poblaciones locales, comunidades nativas y campesinas.

La gran mayoría de ANP en el Perú cuenta con “Plan Maestro aprobado, y todos ellos han sido normalmente elaborados en procesos participativos que incluyen talleres de consulta, reuniones de trabajo y evaluaciones de campo” (Solano, 2009, p.29). Con respecto al caso de las RC, esta norma también detalla lo que corresponde para el uso y aprovechamiento. En lo que respecta a los recursos ubicados en estas áreas protegidas, se utilizan preferentemente por las poblaciones rurales vecinas, siempre que sea un uso tradicional comprobado con fines culturales o de subsistencia<sup>194</sup>.

Mientras que, respecto al uso y comercialización de estos recursos, se deberá respetar los Planes de Manejo aprobados por el SERNANP. Estos son realizados de manera conjunta con los beneficiarios, a través del ECA. Sin embargo, este instrumento solo puede ser aprobado por

---

<sup>192</sup> La regla es que en estas ANP no se permite la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural, salvo aquellas útiles para su administración o las necesarias para el mantenimiento o la recuperación del mismo

<sup>193</sup> De acuerdo con el artículo 102 y 103 del Reglamento de la Ley de ANP

<sup>194</sup> Ver el artículo 56 del Reglamento de la Ley de ANP.

el SERNANP. Con ello, a pesar de que exista la participación de los pueblos para elaborar el plan de manejo, ante la asimetría de poder para las negociaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, es posible que los intereses del SERNANP prevalezcan, como ocurrió con la RC Amarakaeri, donde no les han permitido ingresar a los pueblos indígenas o los guardabosques les quitaban lo que cazaba (M. Canales, comunicación personal, 01 de septiembre, 2021).

Adicionalmente, el Reglamento de las ANP provee que para el otorgamiento de derechos o emisión de permisos que involucren el manejo de recursos naturales de competencia del SERNANP dentro de una RC, se requiere previamente de la opinión del ECA de la misma. No obstante, esta opinión no es vinculante. Con ello surge interrogantes sobre el rol que se le otorga a los pueblos indígenas: ¿no debería realizarse un proceso de consulta previa pleno e informado al respecto por ser los pueblos los titulares de los recursos en sus territorios a la luz de los estándares del SIDH?

Los propios contratos de administración entre el ECA y el SERNANP reafirman que las RC son una forma de “despojo territorial”, pues cuentan con una cláusula referida a la propiedad de los pueblos y ello limita cualquier uso y aprovechamiento pleno por parte de los PPII. En esta cláusula señalan que el Estado Peruano es *soberano* en el aprovechamiento de los recursos naturales y que, bajo la figura de RC, hay un manejo participativo de esa área, bajo la supervisión permanente del SERNANP<sup>195</sup>. No obstante, las garantías que brinda esta autoridad sobre el cuidado del territorio es incluso insuficiente, como se evidencia en el caso de la RC Yanasha, que fue la primera RC:

El mensaje del servicio de áreas protegidas ha sido «cuide el ambiente, no tale, hagamos talleres», pero no hay actividad que pueda generar beneficios de manera sostenible a la población. Parecería que la conservación no ha ofrecido un modelo de sostenibilidad; en la Comunidad Nativa 7 de Junio y en la Comunidad Nativa Nueva Esperanza están entrando invasores a sembrar coca y ya se produce pasta básica de cocaína, se invade la Reserva Comunal para sacar madera tornillo o hacer chacras en zonas alejadas. (Soria, 2022, p.164)

---

<sup>195</sup> Ver la cláusula cuarta del Contrato de Administración de la RC Asháninka, por ejemplo.

Por lo tanto, existe una participación desigual en el uso y aprovechamiento de los recursos en las ANP, porque finalmente, en esos territorios el Estado es el que autoriza el aprovechamiento de los recursos. Condiciona su acceso al fin de estos recursos, siempre que sea para la subsistencia de los propios PPII y que se encuentre alineado con los objetivos del ANP. Incluso en esta potestad que tiene el Estado como soberano, no logra excluir a invasores de territorios ancestrales, manteniendo la situación de indefensión de los PPII ante estos riesgos y presiones vigentes sobre sus territorios.

Como se ha reiterado a lo largo de esta investigación, la participación efectiva de los pueblos supera a la esfera política, pues también implica poder reforzar sus instituciones jurídicas, económicas, sociales y culturales. Si bien la participación de los pueblos en la toma de decisiones y la planificación de la gestión de los recursos es un avance relevante, por el canal creado por los ECA, aún representa una mejora ilusoria. Sobre todo, porque refuerza la visión limitada de los derechos colectivos que tienen los pueblos indígenas en el Perú, bajo la normativa interna. En palabras de Melania Canales, presidenta de ONAMIAP:

“Yo creo que las normas, las leyes quieren imponer otro manejo desde afuera, desde el Estado, los gobernantes y eso es una colonización en realidad. Una colonización que impone porque las leyes son impuestas desde afuera porque los pueblos tienen sus propias normas y leyes, aunque no están escritas y aunque no se contradicen, como en el Perú.” (M. Canales, comunicación personal, 01 de septiembre, 2021)

Por lo tanto, lo que existe a nivel de aprovechamiento y uso de los recursos en las ANP es una participación aparente. Esto se manifiesta en el impacto de su derecho al territorio integral, pues los pueblos indígenas en el Perú no cuentan con libre disposición sobre los recursos en sus territorios y ello implica que, para usarlos, finalmente estarán sujetos a lo decidido en última instancia por el Estado. Ante esta situación es que recurren a las figuras de conservación, como las RC, como estrategia para tutelar sus territorios, así como otros derechos colectivos; aunque sea parcialmente.

## CONCLUSIONES

- El modelo de conservación más influyente para el Perú ha sido la conservación utilitarista, la cual es caracterizada por buscar el bienestar general a través de la conservación, excluyendo los derechos de los habitantes ancestrales de las áreas protegidas. Este modelo surgió en los EEUU y fue incorporado en el país luego de la aprobación de la Convención de Washington en el año 1951. De esta forma, este modelo se implementó en las primeras áreas protegidas: el Parque Nacional de Cutervo y la Reserva Nacional Cueva de las Lechuzas.
- Entre 1980 y 1990 surgieron en el mundo nuevos paradigmas de conservación como el CBC, reconocido en instrumentos y declaraciones internacionales. El cambio de enfoque brindado a través del CBC fue la aproximación a las iniciativas de conservación desde el respeto e incorporación de prácticas comunitarias, como las de los pueblos indígenas. Sin embargo, en el Perú aún se priorizó el uso científico y económico de las ANP para la generación de beneficios supuestamente generales pero que perjudicaban los derechos de los habitantes ancestrales de las áreas. En este marco, los pueblos indígenas eran considerados como elementos de la naturaleza, no sujetos de derechos colectivos.
- La Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 1975 marca un hito para el vínculo de conservación y los derechos de los pueblos indígenas, pues crea la figura de la reserva comunal. Según esta figura, la extracción de recursos en territorios de las comunidades se realiza por los integrantes de las propias comunidades. Bajo esta regulación se aprueba la primera reserva comunal, la RC Yanesha, en el año 1988. Sin embargo, la categoría de RC bajo esta regulación forestal no contempló la co-gestión. Además, esta norma no precisa qué sucede con los recursos que se encuentren en las figuras de conservación que regula y mucho menos establece canales participativos para la creación, gestión y redistribución de beneficios en el área.
- Con la creación del SINANPE en 1997 se reconfiguró la figura de las reservas comunales, generando la categoría de “los beneficiarios”, donde las comunidades accedían a los recursos, pero la autoridad se seguía encargando de los aspectos de

gestión y manejo del territorio. Si bien con esta regulación y normas posteriores existe una aproximación al paradigma de la CBC, el derecho a la participación efectiva de los pueblos indígenas es muy limitado puesto que no existe libertad plena para que estos pueblos ejerzan su autodeterminación sobre sus territorios ancestrales.

- Pese a la evolución del derecho internacional en materia de conservación y derechos de los pueblos indígenas, el marco legal peruano en ambos ámbitos no ha seguido sus pasos. Mientras que los estándares internacionales de derechos humanos del SIDH se refieren a la participación intercultural como condición para la efectividad de los derechos de los pueblos indígenas, aún en figuras como las RC, ello no ha sido reconocido en el marco regulatorio nacional. A pesar de que actualmente exista un Régimen Especial de Administración para las Reservas Comunales, este cuenta con complejas barreras para tutelar los intereses de los pueblos indígenas. Tal es el caso de las RC estudiadas, donde los PPII tienen conocimiento limitado de los documentos de gestión que finalmente se aprueban. Tanto en la RC de Amarakaeri o Airo Pai, hubo espacios de participación, se llegó a un acuerdo con las comunidades beneficiarias para la aprobación de su Plan Maestro o la categorización del área, pero luego fueron descartados por el SERNANP de manera unilateral. Con lo cual, existe una participación simbólica en ambos espacios.
- Además, también existen dificultades por la distancia geográfica entre las comunidades nativas y las oficinas del ECA y los canales de comunicación son insuficientes y no son interculturales. Por otro lado, la frecuencia de reuniones de los comités de gestión dificulta el intercambio de información o recursos para la plena gestión de las áreas, tanto a nivel de las RC como las ANP en general. En suma, uno de los principales problemas de la figura de Reserva Comunal es que no existe una gestión independiente y autónoma de los pueblos frente a los recursos de sus tierras; lo que finalmente significa que no encaja en el modelo de CBC, por alejarse de los propios conceptos de este paradigma de conservación.
- Adicionalmente, desde las reservas comunales existe una imposición respecto a la forma de gestión, por parte del Estado hacia los pueblos indígenas, al perpetuar la figura de “cesión en uso”. A través de las RC no se otorgan derechos territoriales plenos, ni se reconoce el territorio ancestral de los pueblos indígenas. Más bien, el Estado celebra



un acuerdo con los “beneficiarios” para que gestionen este territorio en el marco del Contrato de Administración. Finalmente, los pueblos indígenas en las RC realizan labores de conservación por autorización del SERNANP en el contrato celebrado.

- Por lo tanto, aún no se han resuelto dos aspectos fundamentales: (i) existen diferencias sustanciales entre la perspectiva estatal de conservación y la perspectiva indígena respecto del propósito de las reservas comunales y (ii) los pueblos indígenas recurren a la figura de reserva comunal no por su interés de conservación únicamente sino porque es una figura que les brinda mayor tutela a sus derechos. Sin embargo, esto no significa que las reservas comunales sean la figura ideal para el ejercicio pleno de los derechos territoriales indígenas porque: (i) replican un ejercicio restrictivo del derecho a los territorios de los pueblos indígenas al tratarse de una “cesión en uso”, (ii) no garantizan el acceso a los recursos a los pueblos indígenas y (iii) la figura del ECA cuenta con menor poder de negociación frente al SERNANP, lo que repercute en decisiones unilaterales por parte de la autoridad.
- El derecho de participación de los pueblos en la gestión, el acceso a los beneficios y en el uso y aprovechamiento de las reservas comunales está condicionado a los permisos del SERNANP. El derecho de participación de los pueblos indígenas debería ejercerse en todos los ámbitos, tales como, la creación, la gestión y el uso y aprovechamiento de las ANP, que repercute directamente sobre los territorios ancestrales de los pueblos indígenas. Entre los factores que impiden la participación indígena plena en el SERNANP se encuentran los siguientes casos: (i) la creación de ANP, por la falta del consentimiento pleno, libre e informado de los pueblos indígenas, (ii) la gestión de las ANP, por la falta de cumplimiento de los acuerdos con los pueblos indígenas en los instrumentos de gestión y (iii) en los usos y el aprovechamiento en las ANP, por las limitaciones para el acceso a los recursos naturales.
- En la creación de ANPs no existe participación indígena adecuada porque no hay suficientes procesos de consulta previa y el estándar de implementación es débil, por ejemplo, en lo que respecta al consentimiento pleno, libre e informado. A pesar de que existan 76 ANP en el Perú que se encuentran bajo la jurisdicción de del SERNANP, solo existen 11 procesos de consulta previa, sistematizados por el MINCUL y en algunos casos se cuestionó la idoneidad del proceso respecto del derecho al

consentimiento. Además, como consecuencia de estas falencias, surgieron prácticas impositivas, como el caso del PN del Manu, cuyo proceso de creación significó la expulsión de los Mastiguenkas de su territorio ancestral, a pesar de que para entonces ya se había ratificado el Convenio N° 169.

- En la gestión de las ANP, no existe una participación indígena adecuada por la falta de cumplimiento de los acuerdos con los pueblos indígenas en los instrumentos de gestión. Para el caso de la RC Amaraeri, se incumplió lo acordado entre los “beneficiarios” y el Estado respecto al Plan Maestro. Más bien, el SERNANP aprobó un Plan Maestro con la zonificación que respondía a los intereses generales del Estado: la priorización de las industrias extractivas sobre las garantías territoriales de los pueblos indígenas.
- En los usos y el aprovechamiento en las ANP no existe adecuada participación por las limitaciones para la distribución de beneficios. Con respecto al aprovechamiento y uso de los recursos en las ANP, lo que existe es una participación aparente. Esto se manifiesta en el impacto de su derecho al territorio integral, pues los pueblos indígenas en el Perú no cuentan con libre disposición sobre los recursos en sus territorios. Eso significa que, para usarlos, estarán sujetos a lo decidido en última instancia por el Estado, porque es el SERNANP quien aprueba los instrumentos de gestión; como ocurrió en la RC de Amaraeri.

## RECOMENDACIONES

- A pesar de los esfuerzos valiosos del SERNANP y de otras instituciones por generar espacios participativos en igualdad de condiciones, transparentes e interculturales, aún existen retos pendientes, más allá de los cambios regulatorios necesarios.
- El derecho de participación de los pueblos indígenas debería ejercerse en todos los ámbitos, pero sobre todo en aquellos que los afectan, y donde no necesariamente van a estar alineados todos los intereses. Para ello, debería tener como fundamento los siguientes lineamientos para una reforma legal del marco de conservación del SINANPE:
  - Verificar la participación de organizaciones y autoridades debidamente reconocidas por los propios pueblos indígenas, para evitar una representatividad ficticia en cualquier proceso de creación, gestión y uso y aprovechamiento en las ANP.
  - Resguardar, desde todo el aparato gubernamental, los acuerdos alcanzados con las autoridades indígenas, sea para la propia consulta previa, como para la zonificación de las áreas naturales protegidas- expresada en los Planes Maestro.
  - Garantizar los espacios participativos en todos los niveles de gestión, bajo un enfoque intercultural, considerando la cultura como un concepto flexible y vivo, que va mutando con el pasar del tiempo. Esto puede significar un cambio de costumbres y prácticas, por ello los intercambios constantes con los pueblos indígenas es fundamental para una aproximación intercultural.
  - Priorizar la creación de Reservas Comunales sobre otras figuras de conservación si se superpone con territorios indígenas, dado que es el tipo de ANP que puede aproximarse a los paradigmas de CBC. Ello condicionado a que se alcance el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas afectados por esta figura.
  - Adaptar las figuras de conservación existentes a regímenes propuestos por los pueblos indígenas, que se adapten a sus conocimientos ancestrales y garanticen la participación en los siguientes niveles: (i) en la acción coordinada y sistemática para proteger sus derechos y el respeto de su integridad, (ii) en las medidas para allanar las dificultades de los pueblos en la vida y el trabajo, (iii) en el mejoramiento de las condiciones de los pueblos interesados, (iv) en la

utilización, administración y conservación de los recursos naturales ubicados en sus tierras, (v) en los beneficios y el acceso a una indemnización equitativa por cualquier daño de los recursos naturales ubicados en sus tierras, (vi) en el fortalecimiento y fomento de las actividades tradicionales de los pueblos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Textos académicos

Alavez, A (2014) Interculturalidad: conceptos, alcances y derecho. México, noviembre de 2014. Primera edición 2014.

Álvarez A. 2010. Conservación participativa en la Reserva Comunal Amarakaeri, Perú. Revista Latinoamericana de Conservación 1(1): 18 – 37, p.24. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/profile/Alex\\_Castillo2/publication/47522802\\_Conservacion\\_participativa\\_en\\_la\\_Reserva\\_Comunal\\_Amarakaeri\\_Peru/links/55667ab408aeab77721cbc5b/Conservacion-participativa-en-la-Reserva-Comunal-Amarakaeri-Peru.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alex_Castillo2/publication/47522802_Conservacion_participativa_en_la_Reserva_Comunal_Amarakaeri_Peru/links/55667ab408aeab77721cbc5b/Conservacion-participativa-en-la-Reserva-Comunal-Amarakaeri-Peru.pdf)

Anaya, S.J

2005 Los pueblos indígenas en el derecho internacional. Estructuras y Procesos. Editorial Trotta. Derecho. Universidad Internacional de Andalucía, p.37-38 y 72-78.

Antona, J. (2014). Los derechos humanos de los pueblos indígenas. El Az Mapu y el Caso Mapuche, Primera edición, noviembre 2014. Ediciones Universidad Católica de Temuco.

Balbotín-Gallo, C (2021). El derecho indígena al territorio. Argumentos para una deconstrucción decolonial del Derecho y su reconstrucción intercultural, p.75. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/279/27966751001/27966751001.pdf>

Baldovino, S. (2016). *Una primera mirada*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental- SPDA. Recuperado de: [https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/\\_data/20170109155049\\_Tenencia%20de%20Tierras%20-Silvana%20Baldovino%20-%20Libro%20completo.pdf](https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/_data/20170109155049_Tenencia%20de%20Tierras%20-Silvana%20Baldovino%20-%20Libro%20completo.pdf)

Barton, G. A., & Bennett, B. M. (2008). Environmental Conservation and Deforestation in British India 1855–1947: A Reinterpretation. *Itinerario*, 32(02), 83. doi:10.1017/s016511530000200x, p.84-85. Pp83-104.

Berkes, F (2007). Community-based conservation in a globalized world. Elinor Ostrom (Ed), Indiana University, Bloomington, IN, and approved June 29, 2007. Recuperado de: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.0702098104>

Blackman, A., Corral, L., Lima, E. S., & Asner, G. P. (2017). *Titling indigenous communities protects forests in the Peruvian Amazon*. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(16), p. 4127. doi:10.1073/pnas.1603290114. Recuperado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5402456/pdf/pnas.201603290.pdf>

Borg, M (2022). Convivencia negociada y gobernanza ambiental en áreas naturales protegidas del Perú. Recuperado de: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/4953/3937#info>

Bryne, A. (2018). After One Hundred Years of Service: Hegemony, Pan-Americanism, and the Monroe Doctrine Centennial Anniversary, 1923. *DIPLOMACY & STATECRAFT*, 29(4), 565–589. <https://doi.org/10.1080/09592296.2018.1528780>

Burneo Mendoza, R. (2018). Territorio Integral Indígena, una propuesta awajún. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (85), 33–57. <https://doi.org/10.28928/REVISTAIZTAPALAPA/852018/ATC2/BURNEOMENDOZA>.

Caballero, P; Herrera, G; Barriozabal, C & Pulido, M.T (2016). Community-based conservation: Significance and perspective for Latin America. *Estudios Sociales* 48.

Cabieses, H (2016). Coca, bosques y pueblos indígenas amazónicos, p.32. Deforestación en tiempos de cambio climático. Recuperado de: <https://www.iwgia.org/images/documentos/deforestacin.pdf>

Calle, I & Brehaut, I (2004). Manual educativo: El ABC de las áreas naturales protegidas y la superposición de lotes de hidrocarburos. Recuperado de: <http://www.iiap.org.pe/upload/publicacion/publ402.pdf>

Calfucura, E (2018). Governance, Land and Distribution: A Discussion on the Political Economy of Community-Based Conservation, p.20 y 23. *Ecological Economics* 145 (2018), 18-26.

Calloway, C. G. (2013). *Pen and Ink Witchcraft: Treaties and Treaty Making in American Indian History* (Oxford University Press ed.). Oxford University Press, USA.

Campbell, L.M & Vainio-Mattila, A (2003). Participatory Development and Community-Based Conservation: Opportunities Missed for Lessons Learned? *Human Ecology*, Vol. 31, No. 3 (Sep., 2003), pp. 417-437.

Canales, M (2021). Comunicación personal del 01 de septiembre.

Cardozo, M (2011). Economic displacement and local attitude towards protected area establishment in the Peruvian Amazon. *Geoforum* 42 (2011) 603–614

Casanova, J (1980). «Migraciones Aido Pãi (Secoya, Piojé)». *Amazonía Peruana*, Vol. III, N° 5, pp. 75-102.

Catlin, G (1841). *North American Indians*. Written during eight years' travel amongst the wildest tribes of Indians in North America. 1832-1839. Vol. I. London. Published by the author at the Egyptian hall, Piccadilly.

Chávez, S (2021). Comunicación personal del 21 de agosto de 2021.

Che Piu, H., Galván Gildemeister, O. (2015). La transformación del bosque. Titulación de predios y cambio de usos de suelos en la Amazonía peruana, p.102. Recuperado de: <https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2016/04/La-Transformacion-del-Bosque.pdf>

Clark, A. H. (1940). Eighth American Scientific Congress. *Nature*, 145, 918–919. <https://doi.org/10.1038/145665f0>

Colchester, M. (1994). *Salvaging Nature: Indigenous Peoples, Protected Areas and Biodiversity Conservation*, p.2-6.

Collomb, J.D (2019). Pushing for Efficiency: Gifford Pinchot and the First National Parks. *Miranda: Revue pluridisciplinaire sur le monde anglophone*. Multidisciplinary peer-reviewed journal on the English-speaking world, Laboratoire CAS (Cultures anglo-saxonnes), 2019, 10.4000/miranda.20268. hal-02902335.

Cornell, S (2015). Processes of Native Nationhood: The Indigenous Politics of Self-Government. *The International Indigenous Policy Journal*. Volume 6 | Issue 4 Article 4.

Correa, N (2011). Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016, p,29. Recuperado de: <https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/interculturalidaddocumento.pdf>

Consejo Étnico de los Pueblos Kichwa de la Amazonía- CEPKA (2020). Pronunciamiento. El Gobierno abre las puertas a las entidades con fines de lucro en la gestión de ANP y ACR, mientras mantiene la exclusión de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales. Recuperado de: <https://ia601905.us.archive.org/29/items/pronunciamiento-cepka/Pronunciamiento%20CEPKA.pdf>

Delgado, D & Borg, R (2021). “La agenda del movimiento indígena es grande, va más allá de las Reservas”. Entrevista a Fermín Chimatani Tayori, presidente de ANECAP. *Debates en Sociología*, N°53, 2021 / e-ISSN: 2304-4284.

DiSilvestro, R. L. 1993. *Reclaiming the Last Wild Places: A New Agenda for Biodiversity*. New York.

Dolorier, G., & Paneque, P. (2013). Poder, gobierno y territorio: análisis del Conflicto de Bagua, Perú. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana De Estudios Socioambientales*, (14), p.141. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.14.2013.997>.

Dourojeanni, M

2013 *Loreto Sostenible al 2021*. Primera edición. 356 pp.

2018 *Áreas naturales protegidas del Perú: el comienzo*, p.7.



2021a Degradación, reducción y eliminación de Áreas Naturales Protegidas en el Perú.

Ecología Aplicada, 20(1), 105. <https://doi.org/10.21704/rea.v20i1.1695>

2021b Comunicación personal del 26 de agosto del 2021.

Dowie, M (2009). Conservation Refugees: The Hundred-Year Conflict Between Global Conservation and Native Peoples; MIT Press: Cambridge, UK, 2009; ISBN 978-0-262-01261-4, p. xxi. Recuperado de: [http://web.mnstate.edu/robertsb/307/Articles/Conservation\\_Refugees\\_Intro.pdf](http://web.mnstate.edu/robertsb/307/Articles/Conservation_Refugees_Intro.pdf)

Dunlap, T (1999). Nature and the English Diaspora: Environment and History in the United States, Canada, Australia, and New Zealand. New York: Cambridge University Press.

Eight American Scientific Congress, Washington, D. C., May 10-18, 1940. (1940). *Public Health Reports (1896-1970)*, 55(14), 605–607. <http://www.jstor.org/stable/4583240>

Escobar, P., Herrera, J., Cortés., J.A, Pulido, R., & Caicedo, L (2020). TERRITORIOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS: CONTRIBUCIÓN AL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO, p.9 y p.52. Recuperado de: <https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/Contribucion%20TIA%20%20280320.pdf>

Fa, J. E., Watson, J. E., Leiper, I., Potapov, P., Evans, T. D., Burgess, N. D., ... Garnett, S. T. (2020). Importance of Indigenous Peoples' lands for the conservation of Intact Forest Landscapes. *Frontiers in Ecology and the Environment*. doi:10.1002/fee.2148

Federación Internacional de Derechos Humanos - FIDH (2009). Perú- Bagua. DERRAMAMIENTO DE SANGRE EN EL CONTEXTO DEL PARO AMAZÓNICO URGE ABRIR DIÁLOGO DE BUENA FE. Octubre/09 N°529e. Recuperado de: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/amer/pe529e.pdf>

García Altamirano A. (2021). El Parque Nacional del Manu, los pueblos indígenas y sus derechos:

situación actual y tendencias. *Revista de antropología* núm. 8: 37 - 60.  
<http://dx.doi.org/10.15381/antropologia.v0i8.19807>

Garnett, S. T., Burgess, N. D., Fa, J. E., Fernández-Llamazares, Á., Molnár, Z., Robinson, C. J., ... Leiper, I. (2018). A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. *Nature Sustainability*, 1(7), p.371. doi:10.1038/s41893-018-0100-6.

González Guyer, F. (2008). OEA, medioambiente y desarrollo sostenible. *Diálogo Político. La OEA y el Sistema Interamericano*, 4(Año 25). Recuperado 17 de mayo de 2022, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26907.pdf>.

Guha, R. (1983). Forestry in British and Post-British India: A Historical Analysis. *Economic and Political Weekly*, 18(44), 1882–1896. <http://www.jstor.org/stable/4372653>

Fairhead, J., Leach, M., Scoones, I., 2012. Green grabbing: the new appropriation of natures? *J. Peasant Stud.* 39 (2), 237–261.

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, M. (2014). Metodología de la Investigación. México. Mc Graw Hill. Recuperado de: [https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia\\_de\\_la\\_investigacion\\_-\\_roberto\\_hernandez\\_sampieri.pdf](https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf)

Instituto del Bien Común- IBC. (2016). Tierras comunales: Más que preservar el pasado es asegurar el futuro. El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Informe 2016, p.25. Lima: Instituto del Bien Común.

Kothari, A., Camill, P. & Brown, J (2013). Conservation as if People Also Mattered: Policy and Practice of Community-based Conservation. *Conservation & Society* , 2013, Vol. 11, No. 1 (2013), p. 13. Published by: Ashoka Trust for Research in Ecology and the Environment and Wolters Kluwer India Pvt. Ltd.

Larson, A., Monterroso, I & Cronkleton, P (2017). Titulación colectiva en la Amazonía peruana. Una historia en tres actos, p.6. CIFOR. Recuperado de: [https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/flyer/6915-flyer.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/flyer/6915-flyer.pdf)

Laats, H (2000). Propiedad y Autonomía en Comunidades Campesinas en el Perú, proyecciones desde la población, p.2. Recuperado de: <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Propiedad%20y%20Autonomia%20en%20Comunidades%20Campesinas%20en%20el%20Peru.pdf>

Little, P (1994). The link between local participation and improved conservation: A review of issues and experiences. In Western, D., and Wright, M. A. (eds.), Natural Connections: Perspectives in Community-Based Conservation, Island Press, Washington, DC, pp. 347- 372.

MacKay, F (2002). Una Guía para los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Organización Internacional del Trabajo, p.6. Recuperado de: <https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/publication/2010/09/iloguidejul02sp.pdf>

Martín, L; Rivera, J & Castizo, Rosa. (2018). CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE 2018 Informe La Rábida, Huelva. Recuperado de: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/SEGIB-Informe-La-Ra%CC%81bida-2018-completo-2.pdf>

Mayo, M (2019). Capacidades democráticas para la gobernanza de las áreas naturales protegidas. El caso de la reserva natural de Salinas y Aguada Blanca (2015-2017), p.16. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/Kawsaypacha/article/download/20959/20648/>

Méndez, J. L. (2015). Análisis de políticas públicas : teoría y casos: Vol. Primera edición. El Colegio de México.

Merino-Pérez, L. (2006) "Apropiación, instituciones y gestión sostenible de la biodiversidad" en Gaceta Ecológica. 78, pp. 11-27.

Merino, R. (2022). «Soberanías en conflicto: Conservación y naciones indígenas en la Amazonía peruana». En A. Castro y M. I. Merino-Gómez (Eds.) *Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana*. Lima: INTE-PUCP, pp. 286-312. <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3.014>

Merino, R., & Gustafsson, M.T. (2021). Localizing the indigenous environmental steward norm: The making of conservation and territorial rights in Peru, *Environmental Science & Policy*, Volume 124, 2021, p.627-629 y p.631-632. ISSN 1462-9011, <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.07.005>.

Mistry, J & Berardi, A (2016). Bridging indigenous and scientific knowledge. Local ecological knowledge must be placed at the center of environmental governance. *Science*, 352(6291), 1274–1275.

Mondragón, Aracely (2010): *Interculturalidad, historias, experiencias y utopías*, México, Universidad Intercultural del Estado de México / Plaza y Valdés.

Nash, R

1970 “The American invention of national parks”. *American Quarterly* 22 (3), 726–735.

2014 *Wilderness and the American Mind*, 5th ed. (New Haven: Yale University. Press.

Newing, H & Wahl, L (2004). Benefiting local populations? Communal reserves in Peru. *Cultural Survival Quarterly Magazine*. Recuperado de: <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/benefiting-local-populations-communal-reserves-peru>

Notess, L., Veit, P. G., Monterroso, I., Andiko Sulle, E., Larson, A. M., Gindroz, A-S., Quaedvlieg, J., & Williams, A. (2018). *The scramble for land rights*. Washington, DC: WRI.

Peña Jumpa, A. (2019). La interculturalidad en la administración pública peruana sus limitaciones en los servicios de educación y salud en comunidades Aymaras, Kandozis y Shapras. *Revista De Derecho Administrativo*, (17), 354-367. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22179>

Peña, W (2009). El Estudio de Caso como recurso metodológico apropiado para la investigación en ciencias sociales. Recuperado de:

<file:///C:/Users/Daniela/Downloads/Dialnet-ElEstudioDeCasoComoRecursoMetodologicoApropiadoALa-5386151.pdf>

Pinchot, G (1998). *Breaking New Ground*. Island Press, 1998 - 522 páginas.

Pinchot, G.; Steen, H.K. (2001). Conservation as the foundation of permanent peace: fair access to natural resources for all nations. *Forest History Today* (Spring/Fall): 2-7. Recuperado de: [https://foresthistor.org/wp-content/uploads/2016/12/fair-access-to-natural-resources\\_permanent-peace.pdf](https://foresthistor.org/wp-content/uploads/2016/12/fair-access-to-natural-resources_permanent-peace.pdf)

Proyecto Mapbiomas Amazonía (2021). Mapa Anual de Cobertura y Uso del Suelo en la Amazonía - Colección 3.0, p.4-5 y 11. Acceso en Febrero de 2022, a través del enlace: [https://s3.amazonaws.com/amazonia.mapbiomas.org/destaques/Mapbiomas\\_AMAZON%C3%ADA\\_30SEPTIEMBRE2021\\_Final.pdf](https://s3.amazonaws.com/amazonia.mapbiomas.org/destaques/Mapbiomas_AMAZON%C3%ADA_30SEPTIEMBRE2021_Final.pdf)

Olvera, J (2014). *Metodología de la investigación jurídica: para la investigación y la elaboración de tesis de licenciatura y posgrado* / Jorge Olvera García. —1ª ed.—Toluca, Edo. de México: Universidad Autónoma del Estado de México: M. A. Porrúa. —xxx p. ; xx cm. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/55524218.pdf>

Price, C (1994). “Lakotas and Euroamericans: Contrasted Concepts of ‘Chieftainship’ and Decision-Making Authority.” *Ethnohistory* 41, no. 3 (1994): 447–63, p.455. <https://doi.org/10.2307/481834>.

Ráez Luna, E (2018). Pueblos indígenas y conservación de la naturaleza: ¿debates teóricos o urgencias vitales? El caso del Parque Nacional del Manu en: Mesa temática. Sepia XVII. Derechos ancestrales y conservación de la naturaleza en debate: el caso de los pueblos indígenas del Parque Nacional del Manu, p.15. Recuperado de: <https://sepia.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/Mesa-Tematica-Pueblos-Ancestrales...-WEB.pdf>

Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada – RAISG

- 2016 Cartografía Histórica de Áreas Naturales Protegidas y Territorios Indígenas en la Amazonía. 161 págs.
- 2021 Amazonía 2021 – Áreas Protegidas y Territorios Indígenas. Recuperado de: <https://www.raisg.org/es/publicacion/amazonia-2021-areas-protegidas-y-territorios-indigenas/>
- Ríos, M., M.J. Dourojeanni y A. Tovar. 1973. "La fauna y su aprovechamiento en Jenaro Herrera (Requena, Perú)". *Revista Forestal del Perú*. 5(1 -2): 73-92, p.19. Recuperado de: [http://cedinfor.lamolina.edu.pe/Articulos\\_RFP/Vol05\\_no1-2\\_Ene71-Dic74\\_\(08\)/vol5\\_art7.pdf](http://cedinfor.lamolina.edu.pe/Articulos_RFP/Vol05_no1-2_Ene71-Dic74_(08)/vol5_art7.pdf)
- Rivero, Y (2017). El derecho a la comunicación en la gestión participativa de la Reserva Comunal Amarakaeri. Canalé N° 07. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/canale/article/view/18612>
- Roosevelt, T. (1901, 2 septiembre). *National duties* [Speech at Minnesota]. State Fair, Minnesota, Estados Unidos.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (2012). Metodología de la investigación cualitativa: Vol. 5a edición. Universidad de Deusto.
- Ruiz Molleda, Juan Carlos y del Rocío Gavancho León, Olga Cristina. «La “cesión de uso” como mecanismo de despojo territorial de las comunidades nativas en el Perú». *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 130 (abril de 2022), p. 119-138. DOI: [doi.org/10.24241/rci.2022.130.1.119](https://doi.org/10.24241/rci.2022.130.1.119)
- Sanborn, C; Hurtado, V & Ramírez, T (2016). La consulta previa en el Perú: avances y retos, p.55. Recuperado de: <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1195/DI6.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Palacios, D &. Sarmiento J.P (2021). The meeting of multiple governmentalities and technologies of participation in protected areas: the case of the Amarakaeri Communal Reserve (Peruvian Amazon). 90 *International Forestry Review Vol.23(S1)*, 2021.

Savedoff, William D., Competing or Complementary Strategies? Protecting Indigenous Rights and Paying to Conserve Forests (July 19, 2018). Center for Global Development Working Paper No. 490, p.31. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3310462> .

Scarfi, J. P. (2020). La intervención del derecho internacional (latino)americano. *Estudios Sociales*, 59(2), 113–135. <https://doi.org/10.14409/es.v59i2.9508>

Shepard, G & Izquierdo, C. (2003). Los Matsigenka de Madre de Dios y del Parque Nacional del Manu.

Snoeck, S (2013). El derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen, p.3. Recuperado de: [http://dar.org.pe/archivos/publicacion/126\\_Informe\\_participacion\\_PPII.pdf](http://dar.org.pe/archivos/publicacion/126_Informe_participacion_PPII.pdf)

Solano, P

2009 Marcos Regulatorios Nacionales de Áreas Protegidas: Perú, p.29. Recuperado de: [https://www.iucn.org/downloads/peru\\_es.pdf](https://www.iucn.org/downloads/peru_es.pdf)

2021 Comunicación personal del 23 de agosto, 2021.

Solnit, R. (2021, 2 marzo). John Muir in Native America. *Sierra Club*. Recuperado 17 de mayo de 2022, de <https://www.sierraclub.org/sierra/2021-2-march-april/feature/john-muir-native-america>

Soria, C

2002 Los pueblos indígenas amazónicos peruanos. En busca del desarrollo sostenido, p.2-3.

2022 Los desafíos de la Política Ambiental y los pueblos indígenas. Titulación comunal, gestión de áreas protegidas y territorios autónomos en debate.

Suiseeya, K., 2014. Negotiating the Nagoya protocol: indigenous demands for justice. *Glob. Environ. Polit.* 14, p.102-103.

Stavenhagen, R (2018). Derecho indígena y derechos humanos en América Latina / [director de la investigación] Rodolfo Stavenhagen. Alicante : Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2018. Edición digital a partir de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, El Colegio de México, 1988. Recuperada de: <https://www.cervantesvirtual.com/obra/derecho-indigena-y-derechos-humanos-en-america-latina-924449/>

Thoreau, H.D. (1972). *The Maine Woods: The Writings of Henry D. Thoreau*. Princeton University Press.

Torres, M (2015) POTESTAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES. Tesis para optar por el título de Licenciada, p. 71.

Trinidad, C (2021) Pueblos indígenas, ambiente y tributación: un análisis crítico de los gastos de resarcimiento de daños ambientales a la luz de los estándares de la Convención Americana de Derechos Humanos. Tesis para optar por el título de Licenciado, p.22.

Trinidad, C & Ortiz, Ernesto. (2019). Precio al carbono en el Perú: transición energética y justicia climática, p.286. Recuperado de: [https://spda.org.pe/?wpfb\\_dl=4161](https://spda.org.pe/?wpfb_dl=4161)

Tubino, F (2004). "En el Perú hay interculturalidad a nivel de discurso". Revista electrónica Construyendo nuestra interculturalidad. Año1. N°1. Mayo 2004. Lima-Perú.

Tyrrell, I

2012 *America's National Parks: The Transnational Creation of National pace in the Progressive Era*.

2020 *Theodore Roosevelt, naturalist in the arena / edited by Char Miller and Clay S. Jenkinson*. Publication Lincoln: University of Nebraska Press, [2020].

Vasco Uribe, Luis Guillermo. 1992. "Una cultura es la base que funda un territorio", Coloquio de la Cultura Afrocolombiana, Tumaco (3-5 dic) (inédito).

Varese, S (2018). «Los fundamentos éticos de las cosmologías indígenas», *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* [En línea], 36 | 2018, Publicado el 21 enero 2019,



consultado el 10 octubre 2022. URL: <http://journals.openedition.org/alhim/6899>; DOI: <https://doi.org/10.4000/alhim.6899>

Vaz, A (2020). Informe Trinacional: Incendios y deforestación en territorios con registros de pueblos indígenas en situación de aislamiento – PIA – Bolivia – Brasil – Paraguay./ Antenor Vaz. Brasília-DF (Brasil): GTI PIACI, 2020.

Vidal, J (2008). The great green land grab. The Guardian. Wed 13 Feb 2008 12.25 GMT. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/environment/2008/feb/13/conservation>.

Villa, Z (2021). Comunicación personal del 08 de septiembre del 2021.

Villalobos, G., Cáceres, L.E., Chiri, G.L (2016). Análisis de la cogestión de la Reserva Comunal Asháninka”, p.87-94. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/84841901.pdf>

Wali, A; Alvira, D; Tallman, P.S; Ashwin Ravikumar & Macedo, M.O. (2017). A new approach to conservation: using community empowerment for sustainable wellbeing. Ecology and Society , Dec 2017, Vol. 22, No. 4.

Walker, W. S., Gorelik, S. R., Baccini, A., Aragon-Osejo, J. L., Josse, C., Meyer, C., ... Schwartzman, S. (2020). The role of forest conversion, degradation, and disturbance in the carbon dynamics of Amazon indigenous territories and protected areas. Proceedings of the National Academy of Sciences, p.2-3. Recuperado de: 201913321. <https://www.pnas.org/content/pnas/early/2020/01/21/1913321117.full.pdf>

Walsh, C (2009). Interculturalidad crítica y educación intercultural. Recuperado de: [https://www.uchile.cl/documentos/interculturalidad-critica-y-educacion-intercultural\\_150569\\_4\\_4559.pdf](https://www.uchile.cl/documentos/interculturalidad-critica-y-educacion-intercultural_150569_4_4559.pdf)

Western, D & Wright, M (2013). Natural Connections: Perspectives In Community-Based Conservation. Washington D.C. Island Press.

Yrigoyen Fajardo, R

- 2011 El derecho a la libre determinación del desarrollo. Participación, consulta y consentimiento. Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio: conflictos y desafíos en América Latina / coord. por Marco Aparicio Wilhelmi, 2011, ISBN 978-84-9888-340-4, p.1 y p.15.
- 2009 INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN, CONSULTA PREVIA Y CONSENTIMIENTO. -A propósito de la integración de la Declaración y el Convenio 169 en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – Publicado como el Capítulo 15 del libro: Alvarez, Natalia et al, eds. (2009) Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible. Madrid: Los Libros de la Catarata, Serie ensayos UNESCO Etxea. pp.349-368

Zaitchik, A. (2018). «How Conservation became Colonialism. Indigenous people, not environmentalists, are the key to protecting the world's most precious ecosystems». Foreignpolicy.

Zusman, Perla (2009). Panamericanismo y Nacionalismo en torno al viaje de Teodoro Roosevelt al norte de la Patagonia (1913), p.4. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche. Recuperado de: <https://cdsa.aacademica.org/000-008/202.pdf>

### **Organismos internacionales**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados- ACNUR (2009). guía para la aplicación judicial: Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo). Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6903.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL (2020). Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), “Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/47), Santiago, 2020. Recuperado de: <http://www.filac.org/wp/wp->

[content/uploads/2020/06/Los-Pueblos-Indigenas-de-Am%C3%A9rica-Latina-y-la-Agenda-2030-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf](https://content/uploads/2020/06/Los-Pueblos-Indigenas-de-Am%C3%A9rica-Latina-y-la-Agenda-2030-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf)

#### Comisión Interamericana de Derechos Humanos- CIDH

2019 Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 29 de septiembre de 2019 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II). Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/panamazonia2019.pdf>

2013 Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos, p.12. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Informe-Pueblos-Indigenas-Aislamiento-Voluntario.pdf>

2009 DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES SOBRE SUS TIERRAS ANCESTRALES Y RECURSOS NATURALES. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09 del 30 diciembre 2009, p.12.

MacCleery,D (2008). Re-inventing the United States Forest Service: evolution of national forests from custodial management, to production forestry, to ecosystem management. USDA/Forest Service. Recuperado de: <https://www.fao.org/3/ai412e/ai412e06.htm>

Organización de Estados Americanos- OEA (2022). Acerca de la OEA. Nuestra historia. Accedido el 14 de octubre del 2022. Recuperado de: [https://www.oas.org/es/acerca/nuestra\\_historia.asp](https://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp)

#### Organización de las Naciones Unidas- ONU

2022 Consultas y consentimiento libre, previo e informado (FPIC). Accedido el 27 de octubre de 2022. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/es/indigenous-peoples/consultation-and-free-prior-and-informed-consent-fpic>

2021a *Policy Brief No. 1 Human rights-based approaches to conserving biodiversity: equitable, effective and imperative. A policy brief from the UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment* (N.º 1).

- <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/policy-briefing-1.pdf>
- 2019 International Expert Group Meeting “Conservation and the rights of indigenous peoples” (Articles 29 and 32 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples) 23-25 January 2019 United Nations Office in Nairobi, Kenya. Recuperado de: [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/12/EGM\\_2019\\_ConceptNote.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/12/EGM_2019_ConceptNote.pdf)
- 2018 Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, p.6. Aprobado por A/HRC/39/17 el 10 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/HRC/39/17>
- 2017 Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, p.4-5. Aprobado por A/HRC/36/46 el 01 de noviembre de 2017.
- 2016 Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, p.6. Aprobado por A/71/229 el 29 de julio de 2016. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10748.pdf>
- 2013 Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH). Folleto informativo Nº 9 (Rev.2): Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, No. 9, Rev. 2, p.2. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/53a2ac574.html> [Accedido el 15 Noviembre 2021]
- 2012 Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, p.1. Aprobado por A/HRC/21/47 el 06 de julio de 2012. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-47\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-47_sp.pdf) [Accedido el 13 de octubre 2022]
- 2007 Consejo de Derechos Humanos, Informe Especial del Relator sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada "Consejo de Derechos Humanos", Doc. ONU A/HRC/4/32, 27 de febrero de 2007, párr. 4. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/HRC/4/32>
- 2008 Consejo de Derechos Humanos, Informe Especial del Relator sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, Doc. ONU A/HRC/9/9, 11 de agosto de 2008, párr. 55, 74 y 78. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/HRC/9/9>

Organización Internacional del Trabajo – OIT

2007 La OIT y los pueblos indígenas y tribales. Tema: discriminación. Boletín. Proyecto para promover la política de la OIT para los pueblos indígenas y tribales (PRO 169).

Recuperado de:

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100544.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100544.pdf)

2013 Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013.

Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_205230.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf)

### **Fuentes gubernamentales**

Congreso de la República del Perú (1997). Diario de Debates del año 1997 del Congreso de la República. Recuperado por la respuesta a la solicitud de acceso a la información mediante al Resolución N° 088-740966-5-2021-2022-DGP-OM-CR, p.2199 y 2202- 2203.

Corporación Nacional Forestal- Conaf (2001). Guía de parques nacionales y áreas silvestres protegidas de Chile, p.10. Recuperada de:

<http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/mc0027526.pdf>

Defensoría del Pueblo

2010 Discurso de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investigó los sucesos ocurridos en las provincias de Bagua y Utcubamba, p.10.

Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/INFORME-ACTUACIONES-BAGUA.pdf>

Gobierno de Argentina. (2019, 19 septiembre). *Historia*. Argentina.gob.ar. Recuperado 17 de mayo de 2022, de <https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales/institucional/historia>

Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI

- 2021 Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2020. Informe técnico, p.63. Recuperado de:  
[https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/pobreza2020/Pobreza2020.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2020/Pobreza2020.pdf)
- 2018b Indicadores de educación por Departamento 2008-2018, p.33. Recuperado de:  
[https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1680/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1680/libro.pdf)
- 2018c Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Características de las viviendas particulares y los hogares Acceso a servicios básicos, p.96. Recuperado de:  
[https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1538/Libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1538/Libro.pdf)
- Ministerio del Ambiente- MINAM & Asociación Nacional de Ejecutores de Contrato de Administración de Reservas Comunales de la Amazonía del Perú- ANECAP (2016). Documento de trabajo N° 22. Modelo para orientar la Co-Gestión hacia la Conservación y el Desarrollo Sostenible de una Región con Reserva Comunal, p.12. Recuperado de:  
[https://www.giz.de/de/downloads/giz2016-es-SERNANP-Modelo\\_de\\_CoGestion\\_en\\_Reservas\\_Comunales.pdf](https://www.giz.de/de/downloads/giz2016-es-SERNANP-Modelo_de_CoGestion_en_Reservas_Comunales.pdf)
- Ministerio de Cultura- MINCUL
- 2022 Procesos de Consulta Previa del Ministerio de Cultura. Plataforma accedida el 20 de octubre del 2022. Recuperada de:  
<https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso?title=&netapa=All&departamento=All&entidadespromotoras=All&tema=82>
- 2016a ESTÁNDARES DE APLICACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Recuperado de:  
<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Estandares-Aplicacion-Derecho-Consulta-Previa-en-Sistema-Interamericano-de-DDHH.pdf>
- 2016b Derecho a la Consulta Previa. Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas u Originarios, p.35. Recuperado de:  
<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/derechos-colectivos.pdf>
- 2014 Derecho de los pueblos indígenas del Perú. Materiales de capacitación N° 2. El rol garante del Estado en la protección y promoción de los derechos humanos, p.20. Recuperado de:

<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/DerechosdelospueblosindigenasenelPeruMaterialesdecapacitacion2.pdf>

North Dakota Official Web Site (2021). SECTION 3: THE TREATIES OF FORT LARAMIE, 1851 & 1868. Recuperado de: <https://www.ndstudies.gov/gr8/content/unit-iii-waves-development-1861-1920/lesson-4-alliances-and-conflicts/topic-2-sitting-bulls-people/section-3-treaties-fort-laramie-1851-1868>

Servicio de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP (2017). Reservas Comunales de Perú. Co-gestión entre Pueblos Indígenas y Estado para la Conservación y Desarrollo. Recuperado de: [https://conservation-development.net/rsFiles/Datei/Peru\\_Reservas.Comunales\\_Co-Manejo\\_2017.pdf](https://conservation-development.net/rsFiles/Datei/Peru_Reservas.Comunales_Co-Manejo_2017.pdf)

### **Casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Corte IDH

- 2001 Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 149.
- 2005a Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 120 y 135.
- 2005b Caso Moiwana Vs. Suriname. Sentencia de 15 de junio de 2005, párr 131 y 209.
- 2005c Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 225.
- 2005d Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005; párrs. 124, 137 y 162.
- 2006 Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párrs. 118 y 121.
- 2007 Caso Saramaka vs Suriman. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 82, 93, 95, 122, 133 y 134.
- 2010 Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010, párr.157, 169, 215 y 313. Recuperado de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_214\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf)

- 2012 Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 157, 159 y 166.
- 2015 Caso Kaliña y Lokono vs Surinam. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015, párr. 122, 196 y 251. Recuperado de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_214\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf)
- 2018 Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C No. 346

### **Jurisprudencia del Tribunal Constitucional**

#### Tribunal Constitucional

- 2007 EXP. N° 03343-2007-PA/TC. Sentencia del 19 de febrero de 2009, párr.4, 33-32, 35 y 39. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.pdf>
- 2009a EXP. N.° 0022-2009-PI/TC. Sentencia del 09 de junio de 2010, párr. 19, 52 y párr.8 del fundamento de voto del magistrado Landa. Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00022-2009-AI.html>
- 2009b EXP. N° 0024-2009-PI. Sentencia del 26 de julio de 2011, párr.18. Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00024-2009-AI.html>
- 2011 EXP. N° 01126-2011-HC/TC. Sentencia de 11 de setiembre de 2012, párr. 21-23. Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01126-2011-HC.html>
- 2014 EXP. N° 01717-2014-PC/TC. Sentencia de 08 de junio de 2021, párr.24. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/01717-2014-AC.pdf>

### **Normas nacionales e internacionales**

#### *Nacionales*

Constitución Política del Perú (1920)

Constitución Política del Perú (1979)

Constitución Política del Perú (1993)



Ley N° 26839 (1997). Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.

Ley N° 26834 (1997). Ley de Areas Naturales Protegidas

Decreto Supremo N° 038-2001-AG (2001). Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Decreto Supremo N° 010-90-AG (1990): Conforman el Sistema Nacional de Areas Naturales protegidas por el Estado.

Decreto Supremo N° 159-77-AG (1977): Reglamento de ordenación forestal del Decreto Ley N° 21147 Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Recuperado de: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per9163.pdf>

Decreto Supremo N° 061 (1950): se declaró la Reserva Nacional “Cueva de las Lechuzas.

Decreto Legislativo N° 613 (1990). Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Decreto Legislativo N° 14552 (1963): creando el Servicio Forestal y de Caza como organismo de derecho público interno, anexo al Ministerio de Agricultura. Recuperado de: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per93771.pdf>

Decreto Ley 20653 (1974), Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.

Decreto Ley N° 17716 (1969). Nueva Reforma Agraria. Recuperado de: <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/17716.pdf>

Decreto Ley N° 19608: gobierno revolucionario aprobó la Ley Orgánica del sector Agrario. Recuperado de: <https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/19608-nov-21-1972.pdf>

Ley N° 13694: creando un Parque Nacional, en la Provincia de Cutervo, del Departamento de Cajamarca (1961). Recuperado de: <http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Leyes/1961/Setiembre/13694.pdf>

## *Internacionales*

Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América (1940). Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/724622D711CFA4F905257DCC006A48FC/\\$FILE/8\\_Convenci%C3%B3n\\_protecci%C3%B3n\\_flora\\_pa%C3%ADses\\_am%C3%A9rica1.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/724622D711CFA4F905257DCC006A48FC/$FILE/8_Convenci%C3%B3n_protecci%C3%B3n_flora_pa%C3%ADses_am%C3%A9rica1.pdf)

Ley para apartar una determinada porción de tierra que se encuentra cerca de las cabeceras del río Yellowstone como parque público (1872). Recuperado de: <https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llsl&fileName=017/llsl017.db&recNum=73>

Tratado de Fort Laramie (1851). Recuperado de: [https://web.archive.org/web/20080915073928/http://www.canku-luta.org/PineRidge/laramie\\_treaty.html](https://web.archive.org/web/20080915073928/http://www.canku-luta.org/PineRidge/laramie_treaty.html)

Tratado de Fort Laramie (1868). Recuperado de: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=42&page=transcript>

Informe de la Comisión Brundlant (1987).

Convenio N° 107 (1957). Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales.

Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. 130 p. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas (2016)

