



## **GRUPOS CULTURALES EN LA AMAZONÍA PERUANA: ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LAS**

### **Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial\***

**Elaborado por  
Lic. César Gamboa Balbín, Abogado Asociado\*\*  
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR**

**Bajo el Auspicio de**

**THE FIELD MUSEUM DE CHICAGO**

**SEPTIEMBRE, 2005**

#### **CONTENIDO**

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. ANTECEDENTES**
  - 2.1. Antecedentes Socio Históricos: Grupos Culturales y Pueblos Indígenas
  - 2.2. Antecedentes Normativos: Discurso Jurídico Liberal Republicano
- III. ANÁLISIS NORMATIVO**
  - 3.1. Tratamiento Jurídico Legal de las Reservas Territoriales “Indígenas”
  - 3.2. Recuento Contemporáneo de las Reservas Territoriales “Indígenas”
  - 3.3. Las Nuevas Propuestas Legales: Comisión Especial y Dictamen de la Comisión de Amazonía del Congreso
- IV. PROPUESTAS A FUTURO SOBRE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y EN CONTACTO INICIAL**
  - 4.1. Estrategias Normativas a Seguir
  - 4.2. Herramientas Jurídicas de Protección: Régimen Especial de Protección
  - 4.3. Creación del Sistema Mixto de Protección: Amalgama entre el Discurso de la Conservación y el Discurso Indígena

---

\* Esta publicación se basa en el Informe realizado por el autor sobre el Régimen Especial de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial (septiembre 2005).

\*\* Lima, 1978. Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Doctorando en Derecho y Ciencia Política por la misma Casa de Estudios. Asociado de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y consultor en temas de pueblos indígenas de The Field Museum de Chicago, Conservación Internacional - CI y el Centro de Investigación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas - CIMA. Últimamente, ha representado a Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR en la creación de la Alianza Internacional para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados (Belém do Pará, Brasil, noviembre de 2005).

- V. PROCESO JURÍDICO Y POLÍTICO DE LA PROPUESTA DEL RÉGIMEN ESPECIAL**
  - 5.1. Protección Internacional a los Pueblos Indígenas “Aislados”
  - 5.2. Reconocimiento Oficial de “Estado de Indefensión”
  - 5.3. Proceso Legislativo del Régimen Especial de Protección
  - 5.4. Virtudes y Vicios del Dictamen N° 13057: Fin de un Largo Camino
  - 5.5. Propuesta de Mejoras para el Dictamen N° 13057
- VI. CONCLUSIONES**
- VII. FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN**

- Cuadro N° 1. RESERVAS TERRITORIALES DEL ESTADO FAVOR DE GRUPOS CULTURALES EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y EN CONTACTO INICIAL**
- Cuadro N° 2. NATURALEZA Y CONTENIDO JURÍDICO DE LAS RESERVAS TERRITORIALES DEL ESTADO FAVOR DE GRUPOS CULTURALES EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y EN CONTACTO INICIAL**
- Cuadro N° 3. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROYECTO DE LA COMISIÓN ESPECIAL DEL PODER EJECUTIVO Y DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE AMAZONÍA DEL CONGRESO. OBJETO Y FINALIDAD DE LA NORMA**
- Cuadro N° 4. ALCANCES DE LA PROTECCIÓN DEL RÉGIMEN ESPECIAL**
- Cuadro N° 5. DEFINICIONES**
- Cuadro N° 6. DERECHOS PROTEGIDOS**
- Cuadro N° 7. RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN**
- Cuadro N° 8. IMPLEMENTACIÓN INSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN**
- Cuadro N° 9. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL INDEPA**
- Cuadro N° 10. COMPETENCIAS DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES**
- Cuadro N° 11. PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS**
- Cuadro N° 12. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS RESERVAS TERRITORIALES INDÍGENAS**
- Cuadro N° 13. INTANGIBILIDAD DE LAS RESERVAS TERRITORIALES INDÍGENAS**
- Cuadro N° 14. PROCEDIMIENTOS AUTORIZACIONES EXCEPCIONALES DE INGRESO A LAS RESERVAS**
- Cuadro N° 15. COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTOS**
- Cuadro N° 16. OBLIGACIONES Y PRERROGATIVAS DE LAS COMUNIDADES NATIVAS COLINDANTES**
- Cuadro N° 17. SISTEMA MIXTO DE PROTECCIÓN**
- Cuadro N° 18. SANCIONES PENALES**
- Cuadro N° 19. CAUTELA DE DERECHOS**
- Cuadro N° 20. CARÁCTER SUBSIDIARIO DE LOS DERECHOS DE COMUNIDADES NATIVAS**
- Cuadro N° 21. DISPOSICIONES FINALES**
- Cuadro N° 22. PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y EN CONTACTO INICIAL QUE NO CUENTAN CON RESERVA TERRITORIAL**
- Cuadro N° 23. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS “AISLADOS” EN SUDÁMERICA**
- Cuadro N° 24. ACTIVIDADES HIDROCARBURÍFERAS QUE AFECTAN ÁREAS DONDE SE DESPLAZAN PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO**
- Cuadro N° 25. PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS QUE SE DESARROLLAN EN RESERVAS TERRITORIALES**
- Cuadro N° 26. APORTES PARA MEJORAR EL DICTAMEN N° 13057. LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y EN SITUACIÓN DE CONTACTO INICIAL**

**Mapa N° 1. PUEBLOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y RESERVAS TERRITORIALES**

"En años recientes nuevos hechos agravan esta situación: el establecimiento de áreas protegidas o reservas forestales, y la concesión de derechos de explotación minera y forestal. Estas medidas en general excluyen del aprovechamiento de los recursos a las poblaciones indígenas asentadas dentro o en el entorno de las mismas, no toman en cuenta el impacto sobre las necesidades de las comunidades, no incluyen soluciones a tales impactos y no han sido consultadas con los interesados".

Rodolfo Stavenhagen.- Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

De manera tradicional, las políticas públicas en muchos Estados Latinoamericanos no han mantenido una visión integral con respecto al tratamiento jurídico de los derechos colectivos de los "pueblos indígenas" y la protección al medio ambiente. Si bien es cierto que ambos campos jurídicos se consideran dentro de la protección de los derechos humanos de "tercera generación"<sup>2</sup>, muchas veces su regulación ha estado en contradicción constante, mellando la funcionalidad de uno u otro bien jurídico a tutelar, sin mencionar a los *manipulados* sujetos de derecho que las elites políticas de cada Estado creen proteger.

En esta contradicción podemos apreciar tanto a los discursos jurídicos de la conservación e indígena (interculturalidad) confrontados por los intereses económicos y sociales de la cultura societaria imperante en los países de América Latina, como a los diversos grupos culturales sometidos a una estructura jurídica nacional excluyente y desigual. En ese sentido, después de dos décadas de violencia política, el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú (2003) concluía poniendo en manifiesto la existencia de un "grave divorcio estructural entre el Perú oficial y el drama real que viven los pueblos y comunidades indígenas"<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> Rodolfo Stavenhagen, *Adenda al Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Adición Misión a Guatemala Doc. E/CN.4/2003/90/Add, de 10 de febrero de 2003, presentado de conformidad con la Resolución 2001/57 de la Comisión Derechos Humanos de Naciones Unidas, 59º período de sesiones, p. 11. En: <http://www.acnur.org/pais/docs/595.pdf>

<sup>2</sup> La clasificación de las "generaciones" de los derechos humanos es un criterio meramente pedagógico actualmente. Bajo estudios socio jurídicos, se ha podido demostrar la naturaleza jurídica entrelazada de todo tipo de derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, difusos, colectivos, etc), sustentación que apoyaría una aplicabilidad inmediata de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Ligia Bolívar, "Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Derribar Mitos, Enfrentar Retos, Tender Puentes. Una Visión desde la (In)experiencia de América Latina", en AA. VV., *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, t. V, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 85 y ss.

<sup>3</sup> Diana Vinding, *El Mundo Indígena 2004*, Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas-IWGI A, 2004, 149-50.

“9. La CVR ha constatado que la tragedia que sufrieron las poblaciones del Perú rural, andino y selvático, quechua y asháninka, campesino, pobre y poco educado, no fue sentida ni asumida como propia por el resto del país; ello delata, a juicio de la CVR, el vedado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana a casi dos siglos de nacida la República”<sup>4</sup>.

En el caso del Perú, históricamente, los discursos de la conservación no han comprendido un enfoque de derechos humanos y menos herramientas integrales que protejan el ambiente o el aprovechamiento de los recursos naturales y, al mismo tiempo, puedan operar estas mismas herramientas jurídicas de protección a los pueblos indígenas en cualquier situación de indefensión social. Más aún, después de las reformas neoliberales impuestas en Latinoamérica a través del Consenso de Washington (1990), los intereses de las elites políticas de muchos países de la región parecen instrumentalizar la vinculación entre la amazonía (dimensión natural) y los pueblos indígenas (dimensión sociocultural) a través del discurso del “desarrollo”, la inversión privada y la generación de una supuesta economía contra la pobreza, como fue el sustento económico social del proyecto del Gas de Camisea. En este contexto, el discurso de la conservación debe establecer vínculos de estudio, interés y trabajo entre la protección de la naturaleza y sus recursos naturales, y los pueblos indígenas, sobre todo, los que se encuentran en aislamiento voluntario y contacto inicial<sup>5</sup>.

Este trabajo pretende, a partir de un diagnóstico normativo de la situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial, señalar algunos supuestos de vinculación conceptual, jurídica y de planificación para una eventual propuesta de sistema mixto de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial y los recursos naturales a través de las Reservas Territoriales del Estado a favor de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial (reservas territoriales “indígenas”).

Brevemente abordaremos los antecedentes a través de un análisis histórico social de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial; posteriormente trataremos la situación normativa de estos pueblos en la legislación nacional; para luego realizar una evaluación de las reservas territoriales “indígenas” actualmente y de las propuestas de nuevas reservas; y finalmente presentar algunas propuestas que conlleven a elaborar un sistema de protección mixto de los derechos de estos pueblos indígenas y los recursos naturales a través del régimen especial de las reservas territoriales “indígenas”.

## II. ANTECEDENTES

### 2.1. Antecedentes Socio Históricos: Grupos Culturales y Pueblos Indígenas

---

<sup>4</sup> Javier Ciurlizza *et al.*, *Hatún Willakuy, versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Perú*, Lima: Gráfica Navarrete, 2004, p. 434.

<sup>5</sup> César Gamboa Balbín, “La Extraña Amalgama entre el Discurso Jurídico Forestal y el Derecho al Territorio de los Pueblos Indígenas en la Amazonía Peruana”, en *Boletín DAR* (Lima), N° 29 (21 junio 2005), en: <http://www.fondoamericas.org.pe/Boletines%20DAR.htm>

El proceso histórico vivido en el Perú es muy similar al vivido por los países de Latinoamérica, especialmente por los países "andinos"<sup>6</sup>. Los discursos políticos "oficiales" decimonónicos afirmaban que las sociedades "democráticas" latinoamericanas estaban compuestas por ciudadanos con las mismas libertades -por ejemplo, el derecho a acceder a la justicia- y que se reconocían como iguales -la ley nacional los tutelaba a todos por igual-. Pero en el discurso legal y constitucional del siglo XIX esto era así solo para algunos, no para los indios, no para el quechuahablante, no para el diferente<sup>7</sup>.

El proceso de subalteridad era claro y concreto: el indio no era sujeto de derecho más que para cuestiones formales del gobierno representativo. Asimismo, son muchos momentos en los cuales se vincula la historia de los diferentes pueblos originarios o indígenas que habitan al Perú con el pasado latinoamericano, sin aún ser reconocidos como "ciudadanos peruanos", como lo hemos mencionado, viviendo en una situación de exclusión y desigualdad permanente.

Si analizamos seriamente el proceso histórico de los pueblos indígenas en el Perú, podremos comparar que la imposibilidad de aglutinarse en un movimiento indígena o la construcción de su identidad cultural es a efectos del proceso de atomización social, político y cultural vivido a través del régimen legal de comunidades campesinas y nativas, proceso de estructura jurídica en el cual la identificación a una cultura o identidad quechua, aymara o amazónica shipiba, se subsume por la identidad forjada en el espacio local ("comunidad legal"). Asimismo, podemos plantear una serie de momentos que trastornan el proceso histórico integral de los pueblos indígenas:

- a. La movilidad social de personas en el Tawantinsuyo a través de "trabajo forzoso" y la esclavitud (yanaconas y mitimaes) (Siglo XVI), imposibilitó un proceso homogéneo de identidad cultural;
- b. La debilidad institucional del Tawantinsuyo, referido a la protección de la identidad cultural (Siglo XVI);
- c. Destructuración del espacio social cultural Ayllu y el proceso social de las "Reducciones" de Toledo del siglo XVI, con los cuales las autoridades virreinales agrupaban a los indios en barrios de ciudades pequeñas, logrando que el quechua sea una lengua común entre los indígenas y no dispersándose en el espacio colonial (1570);
- d. El establecimiento del régimen de "Encomenderos", con el cual se explota al indio a través de los futuros espacios locales como son las parroquias y la relación comunidad-hacienda (Siglo XVII);
- e. El proceso de las reformas borbónicas, la expulsión de los Jesuitas de América española y el retiro de privilegios de las elites cuzqueñas y provenientes de otros lugares del Perú con la pérdida de identidad "cultural" por parte de este grupo social (Siglo XVIII);
- f. El amalgamamiento de la visión tradicional y la utopía liberal sobre el indio en la república peruana decimonónica, formalidad en su subjetividad política y económica y proceso de

---

<sup>6</sup> En cuestiones políticas y sociales con respecto al gobierno y la representación del indio en la sociedad del siglo XIX. Marie-Danielle Démelas-Bohy, *La Invención Política. Bolivia, Ecuador y Perú en el Siglo XIX*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos / Instituto de Estudios Peruanos, 2003.

<sup>7</sup> Ver referencias en César Gamboa, *Las Virtudes y los Vicios de la Conciliación Extrajudicial: Dualidad Discursiva de la Justicia Moderna*, Lima: Consorcio Justicia Viva (Instituto de Defensa Legal-Pontificia Universidad Católica del Perú), 2005 p. 20. En: [http://www.justiciaviva.org.pe/concurso\\_justi/gamboa.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/concurso_justi/gamboa.pdf)

expropiaciones de sus tierras a través de figuras jurídicas como el "título supletorio"<sup>8</sup> (Siglo XIX); y

- g. Construcción del concepto de comunidades campesinas y nativas a raíz de la discusión positivista de una clase trabajadora después de la Guerra del Pacífico; y a inicios del siglo XX cuando Mariategui señala lo esencial de la agenda política nacional el "problema del indio".

Ciertamente, el proceso social de mercantilización y concentración de la propiedad durante la colonia afectó la identidad cultural de los pueblos originarios. En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial, el proceso de "extirpación de idolatrías" y la participación de "ordenes eclesiásticas" (dominicos, franciscanos, etc) produjeron el establecimiento de lazos forzados con la sociedad nacional. No obstante, muchos de estos pueblos se mantuvieron alejados de la cultura societaria imperante por lo inaccesible del espacio de biodiversidad. Es después con la República y los intereses económicos sobre el Amazonas (la época del caucho y el oro en el Amazonas a inicios del siglo XX y después de la segunda guerra mundial, el interés por la extracción forestal en región amazónica) que estos pueblos fueron contactados por una lógica de mercado imperante y que no visibiliza a estos grupos culturales como sujetos de derecho.

## 2.2. Antecedentes Normativos: Discurso Jurídico Liberal Republicano

Es interesante entender que el periodo republicano mantuvo y, en algunos casos, acentuó las diferencias sociales, económicas y culturales y la exclusión en que vivían los "indios", conocidos así por la legislación colonial y por la nueva república criolla peruana. Asimismo, este fenómeno, no era singular del Perú, sino era una característica común en todos los países latinoamericanos<sup>9</sup>.

Existen una serie de normas constitucionales, legales e infralegales que realizaron un tratamiento excluyente al indio, sin reconocerlo como sujeto de derecho y más aún, rescatando la visión del "indio" de la tradición conservadora de la sociedad colonial<sup>10</sup>. Es así

---

<sup>8</sup> Hernando De Soto, *El Misterio del Capital. Por Qué el Capitalismo Triunfa en Occidente y Fracasa en el Resto del Mundo*, Lima: Editorial El Comercio, 2000.

<sup>9</sup> El constitucionalismo liberal decimonónico en latinoamericano expresó claramente la amalgama de la utopía liberal y los presupuestos de la sociedad tradicional colonial. Un ejemplo de ello lo manifiesta el artículo 68° de la Constitución ecuatoriana de 1830: "Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indios, excitando su ministerio de caridad en favor de esta *clase inocente, abyecta y miserable*". Pese a los cambios de la modernidad, aún no impide la manifestación de distintas formas de subalteridad (recordemos que se interpuso una acción popular al artículo 6° del Decreto Supremo N° 028-2003-AG que establece la Reserva Territorial de los Nahua, Kugapakori, etc por encargar a la CONAPA el rol de "tutor provisional" de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial, siendo una institución del derecho civil que nos recuerda una visión de "subalteridad" del derecho peruano decimonónico), exclusión o discriminación contra ciertas prácticas ancestrales de colectivos humanos no aceptadas por parte de la cultura societaria imperante. Juan Larrea Holguín, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, vol. I, 6a. ed., Guayaquil: Corporaciones de Estudios y Publicaciones, 2000, p. 299.

<sup>10</sup> La Constitución de Cádiz de 1812 era la extraña amalgama entre el liberalismo decimonónico y la tradición conservadora del derecho colonial: "Artículo 335 (...)

10. Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las *misiones para la conversión de los indios infieles*, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno". Lo interesante del discurso jurídico es la mezcla del discurso legitimador de la religión católica para establecer el contacto con los pueblos indígenas aislados de los centros poblacionales coloniales. Discurso similar se argumenta actualmente con la inversión privada y la pobreza en la cual viven estos grupos culturales de la amazonía peruana.

como el naciente constitucionalismo peruano considera a los pueblos indígenas, desde una visión de subalteridad, como un “incivilizado”, un niño, un ser humano que no reconoce el bien y el mal, no tiene la en de Dios o la ha perdido. La Constitución fundante del Estado peruano y la visión criolla de nación consideraban a los “indios” –al parecer, todos estaban en una situación de aislamiento, no contactados para la cultura societaria imperante- de la siguiente manera:

“Artículo 90°. Las atribuciones del Senado son:

(...)

10. Velar sobre la conservación y mejor arreglo de las reducciones de los Andes; y promover la civilización y conversión de los infieles de su territorio conforme al espíritu del Evangelio”.

Asimismo, la Constitución de 1828 señala la función de contacto obligatorio a través de las Juntas Departamentales:

“Artículo 75°. Son atribuciones de estas Juntas [Departamentales]:

10. Entender en la reducción y civilización de las tribus de indígenas limítrofes al departamento, y atraerlos a nuestra sociedad por medios pacíficos”.

En ese sentido, queda claro que en la primera parte del siglo XIX, la república no consideraba al indio como un sujeto de derecho pleno. Es más, traía problemas para el sistema de representación política por el derecho que podía ejercer dado los requisitos tradicionales y censatarios conjugados en las leyes y reglamentos electorales<sup>11</sup>. Es decir, la República se dividió en la “República de Indios” y la “República de Criollos”. Al indio que interactuaba con la sociedad nacional, se le reconocieron ciertos derechos, sin embargo, se le trató sin alteridad jurídica o social. Y al indio que nunca tomó contacto con esta sociedad nacional, la iglesia u algunos órganos del Estado tomaban la función de “civilizarlos”.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la intención de “civilizarlos” era con la finalidad de insertarlos en el proceso de manufacturación o en la actividad agrícola<sup>12</sup>. Los indios

---

<sup>11</sup> La crítica principal proveniente de los intelectuales del siglo XIX y XX contra el modelo electoral fue la continua manipulación electoral del voto de los analfabetos, identificados como “indios”. La polémica Herrera-Gálvez sobre la capacidad jurídica de la *raza indígena o de peruanos* (“soberanía de la inteligencia”) y la descripción de Manuel Vicente Villarán sobre las viciosas prácticas electorales que instrumentalizaban a los indios expresaban lo que sucedía en el gobierno representativo del siglo XIX. Manuel Vicente Villarán, “Costumbres Electorales”, en *Páginas Escogidas*. Lima: P.L. Villanueva, pp. 197-205; citado por César Gamboa, “¿Excepciones al Modelo Electoral Gaditano?: Las Elecciones Directas en el Perú del Siglo XIX”, en *Revista Elecciones* de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Lima), N° 2 (dic. 2003), p. 190. Versión electrónica puede leerse en la página web: <http://www.onpe.gob.pe/onpe/escaparate/caratulas/gamboa.pdf> Asimismo, el concepto de “pueblo de peruanos” se manifestó en el Art. 7° del “Reglamento Provisional que establece el Método de las Elecciones de Municipales” de 02 de diciembre de 1821; cit. por César Gamboa, “Los Filtros Electorales Decimonónicos: Órganos Electorales y Procedimiento Electoral”, en Cristóbal Aljovín (ed.), *Historia de las Elecciones en el Perú, Estudios sobre el Gobierno Representativo*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005, p. 226.

<sup>12</sup> Proceso de asimilación del indio lo señala tan claramente Anderson de forma documentaria: “Para expandir nuestra agricultura habría necesidad de hispanizar a nuestros indios. Su ociosidad, estupidez e indiferencia hacia los esfuerzos humanos normales nos llevan a pensar que provienen de una raza degenerada que se deteriora en proporción a la distancia de su origen (...) sería muy conveniente que se extinguieran los indios, mezclándolos con los blancos, declarándolos libres de tributo y otros cargos, y otorgándoles la propiedad privada de la tierra”. Pedro Fermín de Varlas, colombiano liberal del siglo XIX, citado por Benedict Anderson, *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el Origen y la Difusión del Nacionalismo*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 32.



reconocidos, agrupados en el campo o en el mundo rural a través de reducciones o comunidades, los quechuas, eran conocidos como “pueblo de peruanos” o “pueblo de indios”<sup>13</sup>, una unidad social que muy pronto se transformaría –a raíz de de muchos levantamientos de estas comunidades “quechuas”- en la atomización “cultural” de las comunidades campesinas reconocidas constitucionalmente en el siglo XX.

Con las reflexiones de Mariategui sobre el problema del indio y el atraso del mundo agrícola sobre la “modernidad” del siglo XX, los continuos levantamientos de campesinos por la expropiación legal de sus tierras a través de los instrumentos legales usados por los hacendados, el Estado nación del Perú estableció un régimen legal de comunidades campesinas con la Constitución de 1920 para proteger el derecho de propiedad sobre sus tierras:

“Artículo 41°. Los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades de indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley.

(...)

Artículo 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”.

Esta norma marca un hito en cuanto a la regulación del derecho de propiedad de las tierras, declarando constitucionalmente la protección de las tierras campesinas y nativas. Sin embargo, el silencio constitucional con respecto a los no contactados sería una constante durante todo el siglo XX. Estos seguían manteniendo una interacción con ordenes eclesiásticas y circuitos económicos cada vez interesados en explotar el caucho o minerales preciosos. De esta manera podemos concluir que a través de la asimilación y contacto permanente del grupo cultural quechua como parte de la actividad de producción agrícola, se inicia una regulación tutiva y paternalista de los derechos de estas comunidades como personas jurídicas. Si bien el artículo 58° señala una protección general es recién con dos normas posteriores que se regula expresamente los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial:

- a. El artículo 18° del Protocolo de Amistad y Cooperación Río de Janeiro entre Perú y Brasil de 1934, establece por primera vez un régimen especial de protección a favor de “Silvícolas no adaptados o no completamente adaptados a la civilización”. Pese al discurso jurídico excluyente, se realiza un primer reconocimiento e instrumentalización jurídica de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, denominándoseles “silvícolas no adaptados o no completamente adaptados a la civilización”. Se le reconoce el derecho a la propiedad, a la enseñanza en lengua indígena, se prohíbe el trabajo forzado u obligatorio por lo sucedido con la esclavitud en el aprovechamiento del “caucho” en la selva peruana a inicios del siglo XX, y el respeto a sus usos y costumbres aplicables en sus respectivas “reducciones de indígenas”. Este último concepto es un antecedente notorio del tratamiento de reservas territoriales, sin embargo, denota la idea excluyente entre cultura societaria imperante y otros grupos culturales; y,

---

<sup>13</sup> El jurista liberal peruano del siglo XIX, Espinosa, menciona y define los “pueblos de indios” y su participación en el sistema de elección indirecta. Juan Espinosa, *Diccionario Republicano*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / University of The South-Sewance [1853], 2001, p. 370. Asimismo, el término de “pueblo de peruanos” era usado por la legislación electoral.

- b. Por Decreto Supremo N° 03 del 1 de marzo de 1957, se dispone a favor de las "tribus silvícolas" (pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial) la reserva de áreas necesarias para asegurar su subsistencia, de preferencia en las zonas donde se comprobaba su existencia y posesión inmemorial. Sin embargo, sólo se limitó a reservar tierras en las zonas próximas a las vías de comunicación en pequeñas extensiones con relación a su población, sustentado en datos demográficos estimativos reducidos, situación que produjo muchos conflictos con los colonos por la posesión de la tierra.

Ciertamente, estas normas no conformaron un sistema integral de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Dado el grado de estado de indefensión en el cual vivieron estos pueblos, por contagio de enfermedades infecto contagiosas<sup>14</sup>, colonización furtiva, acciones del Estado al autorizar la extracción de recursos forestales, etc, estos grupos culturales han vivido sin una protección jurídica y material hasta la actualidad.

### III. ANÁLISIS NORMATIVO

La tendencia actual del constitucionalismo latinoamericano -siguiendo la tendencia multiculturalismo-, especialmente en la región andina, es el reconocimiento de derechos "colectivos" a los pueblos indígenas. La reforma constitucional peruana del año 2003 consignaba un nuevo régimen constitucional y legal para que los "pueblos indígenas" se constituyan como sujetos de derecho en el sistema legal peruano:

- a. El origen anterior de los pueblos indígenas al Estado Peruano;
- b. Las prácticas constantes de los pueblos indígenas que se constituyen en un sistema normativo;
- c. El reconocimiento del "status jurídico" de pueblos indígenas por el derecho internacional de los derechos humanos -especialmente el Convenio N° 169<sup>15</sup>-;
- d. La necesidad de proteger a los grupos culturales que se encuentran en estado de indefensión como son los pueblos indígenas no contactados o en aislamiento voluntario;
- e. La capacidad de la organización social y política de los pueblos indígenas que permite el desenvolvimiento de su autonomía, participación en los ámbitos nacionales, regionales y locales del Estado peruano y demás derechos colectivos (a la tierra y territorio; administrar y conservar recursos naturales; la cultura, identidad y educación; a la personería jurídica, a la administración de justicia; participación política y la consulta); y,
- f. La voluntad política de estos pueblos de participar en la nación peruana, tanto en su poder constituyente (Constitución) como en su poder constituido (poderes del Estado).

Estos principios nos proporcionan una serie de conclusiones interesantes con respecto al reconocimiento y protección de los pueblos indígenas, más aún cuando se encuentran en estado de indefensión constante, ya sea político, histórico, social, etc, especialmente el jurídico social. En ese sentido, y bajo este marco, es que se produce un tratamiento normativo de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial de la amazonía peruana.

---

<sup>14</sup> César Gamboa Balbín, "El Derecho a la Salud Ambiental de los Pueblos Indígenas en Contacto Inicial", en Boletín DAR (Lima), N° 27 (23 mayo 2005). En <http://www.fondoamericas.org.pe/Boletines%20DAR.htm>

<sup>15</sup> El único tratado internacional que obliga al Estado peruano y que reconoce la naturaleza jurídico social de los pueblos indígenas es el Convenio N° 169. La Carta Andina de Derechos Humanos suscrita por los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones no es vinculante por ser una declaración política de objetivos o metas a alcanzar.

### 3.1. Tratamiento Jurídico Legal de las Reservas Territoriales "Indígenas"

Actualmente, no existe un sistema normativo de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial. El carácter asistemático y disperso de su protección traen como consecuencia un vacío legal en cuanto a su protección formal y una ineficacia social de defensa de sus derechos colectivos. Por la ausencia de un sistema jurídico de protección, debemos emplear un enfoque de derechos humanos, por el cual involucremos al Estado y a la sociedad civil a proteger a estos grupos culturales de la amazonía en estado de indefensión de diferentes tipos de agresiones. En ese sentido, las normas que regulan los derechos colectivos de los grupos culturales en aislamiento voluntario y contacto inicial que se encuentran en la amazonía peruana -pueblos indígenas, grupos etnolingüísticos, etc que se encuentran en la selva y ceja de selva- son las siguientes:

- a. El artículo 89° de la Constitución Política de 1993, que versa sobre los derechos de personería jurídica, de propiedad y de identidad cultural con que gozan las comunidades nativas<sup>16</sup>;
- b. El artículo 14°, incisos 1, 2 y 3, del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>17</sup>, con respecto al reconocimiento del derecho de propiedad de las tierras de los grupos culturales<sup>18</sup>;
- c. La Segunda Disposición Transitoria del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario en las Regiones de Selva y Ceja de Selva, regula el establecimiento de áreas territoriales "provisionales", en los casos de demarcación de territorios de "comunidades nativas" -debemos entender pueblos indígenas- que se encuentren en situación de contacto inicial y aislamiento voluntario con los demás integrantes de la comunidad nacional; y,
- d. Los artículos 4°, 5°, 6°, 9° y 10° del Decreto Supremo N° 003-79-AA, Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva mediante los cuales se encarga a las Direcciones Regionales Agrarias la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas.

---

<sup>16</sup> Constitución de 1993: "Artículo 89°- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el Artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas".

<sup>17</sup> Adoptado en Ginebra, el 27 de junio de 1989. Aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26253, de 02 de diciembre de 1993. El Instrumento de Ratificación de 17 de enero de 1994, se depositó el 2 de febrero de 1994. Vigente para el Perú, desde el 02 de febrero de 1995.

<sup>18</sup> Convenio N° 169 de la OIT: "Artículo 14°.-

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados".

Como podemos apreciar, el carácter teleológico de las normas precedentes apunta a proteger el derecho expectatio de propiedad de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial a través de las "Reservas Territoriales". Claramente, la interpretación integral de la normatividad nos lleva a la conclusión que asegurando el derecho a la propiedad a estos grupos culturales -sujetos de derecho de carácter indeterminado pero determinable- podemos asegurar derechos conexos al espacio territorial en el cual se desenvuelven estos grupos culturales (derecho a la identidad cultural, a la vida e integridad física, etc). Sin embargo, esto es después de realizar una interpretación integral de las normas anteriores.

En el caso de la Segunda Disposición Transitoria del Decreto Ley N° 22175, esta norma regula el establecimiento de áreas territoriales "provisionales", en los casos de demarcación de territorios de comunidades nativas que se encuentren en situación de contacto inicial y aislamiento voluntario con los demás integrantes de la sociedad y el Estado. Esta área se determinará, de acuerdo a sus modos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales, hasta que se defina una de las situaciones a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 10° de la Ley<sup>19</sup>. Juntamente con los artículos 4°, 5° y 6° del Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, se establece un régimen complementario de protección de grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial al de la función de la preservación de los recursos naturales por parte de las direcciones regionales agrarias<sup>20</sup>.

Asimismo, frente al análisis de interpretación integral de las normas anteriores, existen dispositivos constitucionales, legales e institucionales que se convierten en un soporte jurídico para la interpretación *pro juris hominum* a favor de los derechos de los grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial, tanto en su titularidad individual como en su titularidad colectiva. Estas normas son las siguientes:

- a. Los artículos 2° (incisos 1, 2 y 19), 22°, 88° de la Constitución Política de 1993 con respecto a los derechos individuales de identidad, integridad moral psíquica y física, e igualdad ante la ley;

---

<sup>19</sup> El Artículo 10° del Decreto Ley N° 22175 dispone que "el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas, levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad. Para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas, se tendrá en cuenta lo siguiente: a) Cuando hayan adquirido carácter sedentario, la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias de recolección, caza y pesca; y b) Cuando realicen migraciones estacionales, la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas".

<sup>20</sup> Actualmente el Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT es el órgano técnico normativo del Ministerio de Agricultura que tiene a su cargo, a nivel nacional, el saneamiento físico legal de los predios rurales del Estado y los pertenecientes a particulares, así como de las tierras eriazas con aptitud agropecuaria y del ámbito territorial de las Comunidades Campesinas y Nativas para la formalización de su propiedad hasta su inscripción registral. Este programa fue creado por la Octava Disposición Complementaria del Decreto Ley N° 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura. Por interpretación integral de las normas, es el PETT el encargado, por defecto, de estudiar, analizar, coordinar y por último, dirigir todo lo referido al establecimiento de reservas territoriales "indígenas". Asimismo, el Decreto Supremo N° 011-97-AG, Reglamento de la Ley de Inversión Privada en el desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Nativas Campesinas, Ley N° 26505, e su artículo 25 señala que "El Ministerio de Agricultura, a través del Proyecto Especial de Titulación Tierras y Catastro Rural - PETT, elabora el catastro de las Comunidades y les otorga el correspondiente Título de Propiedad, en ambos casos en forma gratuita".

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en  
Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

- b. Los artículos 7° y 17° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, con respecto al derecho de igualdad ante la ley y el respeto al derecho de propiedad<sup>21</sup>;
- c. El artículo 27° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966<sup>22</sup>. Artículo sumamente importante por tratarse del respeto a la identidad cultural individual de los miembros de una minoría "cultural"<sup>23</sup>;
- d. El artículo 12° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966<sup>24</sup>;
- e. El artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 21 de diciembre de 1965<sup>25</sup>, relacionado al respeto al derecho de propiedad y "en asociación con otros";
- f. Aplicación integral de las disposiciones del Convenio N° 169 en todo en cuanto le favorece a los grupos culturales en aislamiento voluntario y contacto inicial, especialmente los artículos 1°, 2°, 3°, 13°, 15° y 18° (sobre "Tierras");
- g. El artículo 1° de la Convención Americana de sobre Derechos Humanos adoptada en San José el 22 de noviembre de 1969<sup>26</sup>, referido al respeto de los derechos humanos de las personas sin discriminación por su identidad cultural;
- h. El artículo 5° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834, el cual reconoce los derechos de propiedad pre existentes con anterioridad a la creación de las áreas naturales protegidas;
- i. Los artículos 9°, 90° y 91° del Decreto Supremo N° 038-2001-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, mediante los cuales se reconoce, se protege y se promociona las prácticas de las comunidades nativas;
- j. El artículo 136° del Código Civil de 1984 sobre la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas;

---

<sup>21</sup> Esta decisión fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948. El Perú la aprobó mediante Resolución Legislativa N° 13282, de 09 de diciembre de 1959 y se encuentra vigente desde el 10 de diciembre de 1948, lo cual significa que esta declaración es de cumplimiento y respeto obligatorio para el Perú por ser parte de su derecho interno y del *Jus Cogens* y *ser una costumbre internacional* (de *soft law* a *hard law*).

<sup>22</sup> Aprobado por la Asamblea General mediante Resolución 2200 A XXI), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. El Perú lo suscribió el 11 de agosto de 1977 y lo aprobó por Decreto Ley N° 22128, de 28 de marzo de 1978. El Instrumento de Adhesión de 12 de abril de 1978 se depositó el 28 de abril de 1978 (el Instrumento de Adhesión fue aceptado como Ratificación por las Naciones Unidas por ser el Perú país signatario). Vigente para el Perú, desde el 28 de julio de 1978 (Art. 49°).

<sup>23</sup> PIDCP: "Artículo 27°.- En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma".

<sup>24</sup> Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. El Perú lo suscribió el 11 de agosto de 1977 y lo aprobó por Decreto Ley N° 22129 de 28 de marzo de 1978. El Instrumento de Adhesión de 12 de abril de 1978 se depositó el 28 de abril de 1978 (el Instrumento de Adhesión fue aceptado como Ratificación por la Naciones Unidas por ser el Perú país signatario). Vigente para el Perú desde el 28 de julio de 1978 (Art. 27°).

<sup>25</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965. Abierta a la firma en Nueva York el 7 de marzo de 1966. Vigente desde el 04 de enero de 1969. Aprobada por Decreto Ley N° 18969 de 21 de septiembre de 1971. El Instrumento de Ratificación de 22 de septiembre de 1971 se depositó el 29 de septiembre de 1971. Vigente para el Perú desde el 29 de octubre de 1971.

<sup>26</sup> Adoptada en San José el 22 de noviembre de 1969. El Perú la suscribió el 27 de julio de 1977 y la aprobó por Decreto Ley N° 22231 de 11 de julio de 1978. El Instrumento de Ratificación de 12 de julio de 1978 se depositó el 28 de julio de 1978. Vigente para el Perú, desde el 28 de julio de 1978.

- k. Los artículos 7°, 8° y 10° del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario en las Regiones de Selva y Ceja de Selva, sobre demarcación y titulación de tierras para comunidades nativas;
- l. El Decreto Supremo N° 013-2001-PROMUDEH que encarga a la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) -posteriormente a la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos, CONAPA- garantizar el respeto y la promoción de los “derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial”;
- m. El “Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios”, publicado el 24 de julio de 2001 elaborado por la Secretaría Técnica de la “Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas” (Acápita G, Objetivo G.1); y,
- n. Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ley N° 28495 en la cual se señala los cimientos de una institucionalidad de protección<sup>27</sup>.

A través de estas normas y otras fuentes del derecho, podemos realizar un análisis de interpretación por la cual sustentemos la necesidad de proteger y resguardar los derechos a la vida, integridad física, propiedad y aprovechamiento de los recursos naturales de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Además, podemos establecer la responsabilidad del Estado a futuro con respecto a acciones u obligaciones a realizar en defensa de los derechos de estos grupos culturales.

### 3.2. Recuento Contemporáneo de las Reservas Territoriales “Indígenas”

Un recuento normativo nos llevará a la conclusión que no existe un conjunto de normas que protejan claramente a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial hasta la actualidad. La norma por la cual actualmente se rige las reservas territoriales del Estado a favor de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial es la Segunda Disposición Transitoria del Decreto Ley N° 22175:

“Segunda.- Para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas cuando se encuentren en situación de contacto inicial y esporádico con los demás integrantes de la comunidad nacional, se determinará un área territorial provisional de acuerdo a sus modos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales, hasta que se defina una de las situaciones a que se refieren los incisos a) y b) del Art. 10° de la presente Ley”<sup>28</sup>.

Durante la década de 1980, no ha existido una regulación expresa de establecimiento de reservas territoriales “indígenas” bajo el marco de esta norma. Recién en la década de 1990, esta norma tuvo mayor aplicación cuando el Ministerio de Agricultura mediante Resolución Ministerial 0046-90-AG-DGRA/AR, declara como “Reserva del Estado a favor de los Grupos Étnicos Kugapakori y Nahua” en un área de 443,887.00 hectáreas, ubicadas en los distritos de Echarate y Sepahua. Esta Reserva se estableció luego de probarse la presencia de personas vinculadas a las empresas madereras instaladas y colonos asentados en las márgenes de los ríos Ticumpinia, Camisea y Mishagua, quienes mediante amenazas y violencia física contra dichos pueblos tenían el objetivo de despojarlos de sus tierras. En consecuencia, la Reserva Territorial “Indígena” se estableció con el propósito de preservar

---

<sup>27</sup> Ley N° 28495: “Artículo 13.- Tratamiento prioritario.

El INDEPA da un tratamiento prioritario a los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano que se encuentren en zona de frontera y aquellos que se encuentren en aislamiento voluntario”.

<sup>28</sup> Estas dos condiciones del Art. 10° son la sedentarización y determinación de migraciones estacionales de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.

el derecho de los pueblos Kugapakori y Nahua sobre las tierras que ocupan de modo tradicional para el aprovechamiento de los recursos existentes en dicha área. Así como, para garantizar la presencia de dichos pueblos en su hábitat.

En ese sentido, a partir de la década de 1990 se inicia un proceso de establecimiento de reservas territoriales de forma dispersa, asistemática a raíz de la intervención directa de la sociedad nacional en el territorio de estos grupos culturales; sin embargo, el Estado no ha definido aún la política, el marco jurídico ni la institucionalidad necesaria para la protección de los derechos de los grupos culturales de la amazonía peruana en aislamiento voluntario y en contacto inicial.

La única norma institucional que regulaba la necesidad de establecer medidas legislativas y administrativas para la protección de los derechos de estos grupos culturales es el Decreto Supremo N° 013-2001-PROMUDEH, el cual encargaría a la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) del entonces Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano velar y garantizar el respeto y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en todas las acciones que emprendan los sectores de Agricultura; Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; Energía y Minas; Salud; Educación; Defensa y Pesquería; debiendo diseñar una política de intervención a efectos de garantizar sus derechos.

Con la conformación de la "Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos" - CONAPA, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>29</sup>, la SETAI, que inicialmente actuó como Secretaría de la CONAPA, fue disuelta, y se creó la propia Secretaría Ejecutiva de la CONAPA que asume esas funciones. Actualmente, el "Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos" - INDEPA es el encargado de proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (Ley N° 28495 de 6 de abril de 2005).

Las normas que establecen Reservas Territoriales del Estado a favor de grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial o simplemente reservas territoriales "indígenas", son las siguientes:

Cuadro N° 1

RESERVAS TERRITORIALES DEL ESTADO FAVOR DE GRUPOS CULTURALES EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y EN CONTACTO INICIAL			
Grupo Cultural Protegido	Ubicación de la Reserva / Extensión del Área	Norma de Creación	Modificatoria de la Norma de Creación
Matses - Mayorunas (grupo etnolingüístico) <sup>30</sup>	Departamento de Loreto (Maynas) / 344 687 ha 5000 m2	Res. Directoral Regional N° 441-DZA-VIII-73 de 20/10/1973	

<sup>29</sup> Normas de funcionamiento y modificatorias de la CONAPA: Decreto Supremo N° 127-2001-PCM, el Decreto Supremo N° 025-2002-PCM, el Decreto Supremo N° 012-2003-PCM y el Decreto Supremo N° 073-2003-PCM.

<sup>30</sup> En el caso del grupo Matses - Mayorunas, este grupo se ha sedentarizado y se ha constituido en una comunidad nativa. Al parecer la finalidad de la reserva territorial en ese momento, fue reconocer el derecho de propiedad de una comunidad aún no constituida con personería jurídica en la década del setenta.

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

Kugapakori, Nahua, Nanti y otros	Departamentos de Cusco (Convención) y Ucayali (Atalaya) / 456 672, 73 ha	Res. Ministerial N° 046-90AG/DGRAAR de 14/02/1990	Decreto Supremo N° 028-2003-AG, de 25/07/2003
Murunahua (Grupo étnico)	Departamento de Ucayali (Atalaya) 481 560 ha	Res. Directoral Regional N° 189-97-CTARU/DRA de 01/04/1997	Res. Directoral Regional Sectorial N° 453-99-CTAR-UCAYALI -DRSA del 24/09/1999
Mashco - Piro (grupo etnolingüístico)	Departamento de Ucayali (Purús) 768 848 ha	Res. Directoral Regional N° 190-97-CTARU/DRA de 01/04/1997	
Isconahua (grupo étnico)	Departamento de Ucayali (Coronel Portillo) 275 665 ha	Res. Directoral Regional N° 201-98-CTARU/DGRA-OAJ-T de 11/06/1998	
Mashco Piro (grupos no precisados en Madre de Dios)	Departamento de Madre de Dios (Tahuamanu, Tambopata y Manu) 829 941 ha	Resolución Ministerial N° 427-2002-AG de 22/04/2002	
Total Reservas Territoriales	2'812,686 Ha <sup>31</sup> .		

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2003

Cabe señalar la atinencia que las normas modificatorias de las reservas territoriales a favor de los "Kugapakori, Nahua, Nanti y otros" y del grupo étnico de los "Murunahua" intentan proteger de mejor manera los derechos colectivos de estos grupos culturales. Asimismo, corrigen de manera técnica el área total de la reserva territorial.

Otros dos elementos que podemos apreciar sobre el actual sistema de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial a través de las reservas territoriales es el formal y el de fondo:

- a. El primero, las normas de establecimiento de las reservas territoriales "indígenas" son de un rango de menor jerarquía que la ley y no tiene la suficiente fuerza vinculante frente a normas sectoriales que permitirían actividades económicas como concesiones mineras, forestales, etc; y,
- b. El segundo, el más crítico, es que exceptuando el Decreto Supremo de los Kugapakori, Nahua y otros, no señalan expresamente prohibiciones de actos que atenten contra el derecho a la vida, a la propiedad, y a la identidad cultural de estos pueblos:

CUADRO N° 2

NATURALEZA Y CONTENIDO JURÍDICO DE LAS RESERVAS TERRITORIALES DEL ESTADO FAVOR DE GRUPOS CULTURALES EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y EN CONTACTO INICIAL			
Grupo Cultural Protegido	Norma de Creación	Rango de la Norma	Modificatoria de la Norma de Creación

<sup>31</sup> No se suma la extensión de la Reserva Territorial de los Matses - Mayorunas porque esta es una Comunidad Nativa ya reconocida, por lo tanto no se aplica el régimen *de facto* de reservas territoriales.



Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en  
Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

Kugapakori, Nahua, Nanti y otros	Decreto Supremo N° 028-2003-AG, de 25/07/2003	Decreto Supremo	Primero, propósito de proteger el derecho de propiedad del pueblo indígena (ocupación de modo tradicional) para el aprovechamiento de los recursos naturales de la reserva; Segundo, aprovechamiento con fines de subsistencia de los recursos naturales en el área; Tercero, prohibición de asentamientos poblacionales; Cuarto, prohibición de actividades económicas
Murunahua (Grupo étnico)	Res. Directoral Regional Sectorial N° 453-99-CTAR- UCAYALI -DRSA del 24/09/1999	Resolución de Dirección Regional Agraria	Primero, propósito de proteger el derecho de propiedad del pueblo indígena (ocupación de modo tradicional) para el aprovechamiento de los recursos naturales de la reserva (1997); Segundo, se excluyen territorios que se superponían a una concesión forestal (1999)
Mashco - Piro (grupo etnolingüístico)	Res. Directoral Regional N° 190-97- CTARU/DRA de 01/04/1997	Resolución de Dirección Regional Agraria	Propósito de proteger el derecho de propiedad del pueblo indígena (ocupación de modo tradicional) para el aprovechamiento de los recursos naturales de la reserva;
I sconahua (grupo étnico)	Res. Directoral Regional N° 201-98- CTARU/DGRA-OAJ-T de 11/06/1998	Resolución de Dirección Regional Agraria	Propósito de proteger el derecho de propiedad del pueblo indígena (ocupación de modo tradicional) para el aprovechamiento de los recursos naturales de la reserva;
Mashco Piro (grupos no precisados en Madre de Dios)	Resolución Ministerial N° 427-2002-AG de 22/04/2002	Resolución Ministerial	Propósito de proteger el derecho de propiedad del pueblo indígena (ocupación de modo tradicional) para el aprovechamiento de los recursos naturales de la reserva;
Conclusiones sobre Eficacia de las Reservas Territoriales Indígenas			Asegurar el derecho de propiedad de esos grupos culturales con carácter expectatio

Fuente: Gamboa, 2005<sup>32</sup>

Como podemos apreciar, formalmente, las reservas territoriales establecidas actualmente no prestan una seguridad jurídica de acorde con los fines que el discurso jurídico indigenista o, por ultimo, desde un enfoque de derechos humanos, dicen proteger. Más bien, se aseguran vagamente el derecho de propiedad de esos grupos culturales con carácter expectatio, a futuro, a través de una norma de menor jerarquía con lo cual aumenta el riesgo de vulnerar algún derecho colectivos de estos grupos culturales. En cuestiones fácticas, existe certeza del daño producido a estos pueblos por diversos agentes sociales y económicos que entran en contacto permanente con estos pueblos.

Asimismo, las reservas territoriales actuales funcionan sobre la base de un sistema de protección mixto, "por defecto", esto es, a través de los siguientes supuestos:

- a. Establecimiento de las cinco reservas territoriales por el Ministerio de Agricultura o sus órganos; y,
- b. Monitoreo periódico del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, de los sistemas de control de las concesiones forestales o de otros recursos naturales, que "protege" indirectamente los derechos de estos grupos culturales a través de las cinco reservas que se muestra en el siguiente mapa:

<sup>32</sup> César Gamboa Balbín, "El Régimen Especial de las Reservas Territoriales Indígenas", en *Boletín Especial DAR* (Lima), N° 25 (03 de mayo de 2005), en la página web: <http://www.fondoamericas.org.pe/Boletines%20DAR.htm>

## MAPA DE PUEBLOS INDIGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y RESERVAS TERRITORIALES



### 3.3. Las Nuevas Propuestas Legales: Comisión Especial y Dictamen de la Comisión de Amazonía del Congreso

A partir de este año, la preocupante situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial evidenciado por el proyecto de Gas de Camisea, y los problemas sociales y económicos de la amazonía peruana fueron factores relevantes para la conformación de una Comisión Especial conformada por los representantes de los Ministerios de Agricultura, Salud, Defensa, Relaciones Exteriores, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, la Defensoría del Pueblo, INDEPA como presidente de la Comisión Especial, y participación de los representantes de los gremios campesinos y amazónicos como son AIDESEP y CONAP<sup>33</sup>, para elaborar un proyecto de ley que contenga un "Régimen Especial de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial". Posteriormente, al terminar la elaboración del proyecto de ley, se presentó ante la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos del Congreso de la República<sup>34</sup>. Producto de un breve y llano análisis sobre los elementos del sistema de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial, la Comisión dictaminó un proyecto de ley (Dictamen P.L. N° 13057) que limita y desestructura el régimen especial de protección de estos pueblos presentado por la Comisión Especial<sup>35</sup>.

En un análisis comparativo de estas dos propuestas de ley, podremos apreciar como los instrumentos normativos, procedimentales e institucionales del régimen especial han sido desarticulados en la propuesta del Dictamen N° 13057, el cual adolece de una institución que gestione el régimen especial de protección, de una ausencia de definiciones de las instituciones sociales que implementaran y organizaran el régimen, tanto así que no se define claramente la norma que establece la reserva territorial, se le vacía de contenido al carácter de intangibilidad de las reserva territoriales y finalmente, se limita el alcance de protección del régimen especial cuando se recortan las obligaciones y la participación de los sectores del Estado (eliminación del "carácter transectorial" del régimen).

Esta propuesta de régimen especial cuenta con las siguientes partes:

- Titulo I : Cuestiones Generales (arts. 1° al 4°)
- Titulo II : Del Régimen Especial de Protección de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial (arts. 5° al 9°)
- Titulo III : De las Reservas Territoriales Indígenas (arts. 10° al 14°)
- Titulo IV : Sanciones Penales (arts. 15° al 16°)
- Disposiciones Generales (3)

---

<sup>33</sup> Decreto Supremo N° 024-2005-PCM de 28 de marzo de 2005 que crea Comisión que formulará Anteproyecto de Ley para Protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial.

<sup>34</sup> Mediante Oficio N° 078-2005-PCM de 26 de abril de 2005 la Presidencia del Consejo de Ministros alcanzó el texto del Régimen Especial de Protección, elaborado por la Comisión Especial del Poder Ejecutivo,

<sup>35</sup> Dictamen del Proyecto de Ley N° 13057/2004-CR, que propone "Ley Para la Protección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial". Este dictamen ha sido favorable con texto sustitutorio por acuerdo de mayoría, de 23 de junio de 2005, no encontrándose en la agenda del pleno del Congreso en estos momentos. Actualmente ha sido archivado en la nueva Comisión de Amazonía.

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

Asimismo, podremos observar punto por punto un análisis comparativo legal de ambos proyectos de ley del régimen especial, donde la intención del legislador es tornar en ineficaz un sistema de protección que involucraría gastos estatales y una seria supervisión de las actividades económicas, sociales y políticas en espacios locales y regionales de la amazonía peruana. En el caso del Título I de la propuesta de Régimen Especial de Protección comparado con el Dictamen N° 13057 podríamos analizarlo de la siguiente manera:

Cuadro N° 3

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROYECTO DE LA COMISIÓN ESPECIAL DEL PODER EJECUTIVO Y DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE AMAZONÍA DEL CONGRESO		
CONTENIDOS DE LAS PROPUESTAS DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
DEL OBJETO Y LA FINALIDAD DE LA NORMA	Art. 1°.- Del Objeto y la finalidad La presente ley tiene por objeto la creación de un <i>Régimen Especial</i> de carácter <i>transectorial</i> de protección de los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial, que involucra a las instituciones del Estado especificadas en la presente ley, y la sociedad civil, con especial participación de las <i>comunidades nativas y organizaciones indígenas</i> .	Art. 1°.- Objeto de la ley La presente ley establece el <i>régimen legal</i> , organización, funcionamiento, derechos y obligaciones individuales y colectivas de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial, dentro del marco de la Constitución Política del Perú y de los Convenios Internacionales suscritos por el Estado, con la finalidad de promover <i>su desarrollo integral</i> y protección, en coordinación entre el Gobierno Nacional, <i>los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales</i> .

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AIDESEP 2005

Como podemos apreciar en nuestro análisis comparativo, los elementos esenciales de este serán la naturaleza del régimen especial, los derechos tutelados mediante la intangibilidad de las reservas territoriales "indígenas" y los mecanismos legales y sociales de protección. La característica de la protección especial deviene en la situación emergente y extraordinaria de indefensión en que se encontrarían estos grupos culturales aún indeterminados pero determinables.

Por otro lado, la propuesta del Dictamen de la Comisión del Congreso varía en los siguientes elementos:

- a. Variación del carácter extensivo del Régimen Especial;
- b. La participación de las comunidades nativas colindantes a las reservas territoriales;
- c. El rol de los gobiernos central, regional y local; y,
- d. La conceptualización de "desarrollo integral" de estos grupos culturales.

La propuesta congresal elimina el Régimen Especial, sistema de protección oponible a cualquier grupo de normas de nuestro sistema jurídico nacional, debilitando el sistema de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial. Asimismo, elimina la característica transectorial con la finalidad de no comprometer en el

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en  
Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

régimen a ningún sector o institución gubernamental del Estado en las finalidades del sistema. Por otro lado, el concepto de desarrollo integral es un concepto relativo y necesario de definir en el futuro reglamento, comprendiendo que los valores culturales son, pese a la lógica del mercado imperante en la amazonía peruana, distintos de estos grupos culturales, distintos al de la cultura societaria imperante. Para desarrollar este concepto es necesario contar previamente con un análisis antropológico y el compromiso de llevar a cabo por parte de los gobiernos nacional, regionales y locales el monitoreo respectivo para impedir que valores culturales de la "modernidad", como son el "desarrollo" o el "progreso", transgredan el "modus vivendi" y el consentimiento de estos pueblos.

Cuadro N° 4

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
<p>ALCANCES DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN</p> <p>Carácter Subjetivo del Régimen</p> <p>Carácter Objetivo del Régimen</p>	<p>Art. 2°.- Alcances del Régimen Especial de Protección</p> <p>El Régimen Especial de Protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial, establecido por la presente ley, en adelante "El Régimen Especial", será aplicable a <i>todo lo relacionado con los derechos individuales y colectivos</i> de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, especialmente en <i>aquellos temas que puedan poner en situación de vulnerabilidad su existencia e integridad.</i></p>	<p>Eliminado</p>

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

La propuesta del Dictamen de la Comisión del Congreso elimina los siguientes elementos:

- a. Protección irrestricta a todo lo relacionado con los derechos individuales y colectivos de estos pueblos; y,
- b. Ampliación de regulación y aplicación a aquellos temas que puedan poner en situación de vulnerabilidad su existencia e integridad.

La eliminación de este artículo en la propuesta de la Comisión del Congreso es el principal eje desarticulador para algún alcance interpretativo de protección *pro juris hominum* hacia estos pueblos indígenas. Desafortunadamente, el artículo de la Comisión Especial ha sido eliminado y con ello, el carácter regulador y extensivo del Régimen Especial en nuestro ordenamiento jurídico peruano sobre la base de la defensa de los derechos humanos a la vida e integridad. Asimismo, se debería tener en cuenta que otro derecho que debe ser protegido es a la identidad cultural, al mantener tus propios valores socioculturales en comunidad.

Cuadro N° 5

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
<p>DEFINICIONES</p> <p>Pueblos Indígenas</p> <p>PPII en situación de aislamiento voluntario</p> <p>PPII en contacto inicial</p> <p>Reservas Territoriales "Indígenas"</p>	<p>Art. 3°.- Definiciones</p> <p>Para lo regulado en la presente ley entiéndase por:</p> <p><i>Pueblos Indígenas:</i> Son los descendientes de los pueblos originarios que habitan en el territorio de la República y tienen derechos anteriores a la formación del Estado Peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se auto reconocen como tales. En estos se incluye a los pueblos en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial.</p> <p><i>Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario:</i> Todos aquellos grupos poblacionales indígenas, independientemente de su volumen demográfico, que han optado por no desarrollar relaciones sociales sostenidas con instituciones o poblaciones indígenas y no indígenas que ellos consideren externas a su grupo, o que habiéndolas mantenido, han decidido no continuarlas.</p> <p><i>Pueblos Indígenas en Contacto Inicial:</i> todos aquellos grupos poblacionales indígenas que habiendo estado en situación de aislamiento voluntario, han optado por mantener relaciones sociales continuas o limitadas con instituciones o poblaciones indígenas y no indígenas que ellos consideren externas a su grupo.</p> <p><i>Reservas Territoriales Indígenas:</i> Territorios delimitados por el Estado mediante Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros, a favor de los pueblos indígenas que se encuentran en situación de aislamiento voluntario o en contacto inicial, para proteger su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos.</p>	<p>Art. 2°.- Definición de Pueblos en Aislamiento Voluntario</p> <p><i>Los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario,</i> son poblaciones que generalmente tienen vida migratoria en un área territorial determinada. Se encuentran en situación de contacto inicial o esporádico en relación con los demás integrantes de la sociedad nacional.</p> <p>Para que se otorgue a un grupo humano la denominación de Pueblo Indígena en Situación de Aislamiento Voluntario, se requiere de un estudio realizado por una Comisión Multidisciplinaria con sustento en archivos fotográficos, fílmicos u otros medios que demuestren su existencia, la magnitud de su población y el territorio que habitan, dicho estudio es preparado por el INDEPA y elevado a la Presidencia del Consejo de Ministros para que se reconozca a dicho grupo mediante resolución Suprema.</p>

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

La propuesta del Dictamen de la Comisión del Congreso elimina los siguientes elementos:

- a. Subsunción de la definición de pueblos indígena en contacto inicial en un pueblo en aislamiento voluntario;
- b. Carácter constitutivo de la existencia de un pueblo indígena en aislamiento voluntario o contacto inicial a través de un procedimiento formal con medios probatorios; y,
- c. Ausencia de una definición clara de reserva territorial "indígena".

El texto del Dictamen adolece de una incorrecta conceptualización de los pueblos indígenas en estado de indefensión, reduciendo las hipótesis de esta situación, subsumiendo el

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

contacto inicial en aislamiento voluntario para evitar un tratamiento específico, especial y diferenciado. Asimismo, establece un proceso de declaración constitutiva de la existencia de estos pueblos a través de un estudio por una Comisión Multidisciplinaria, la cual declararí la calidad de este tipo de grupo cultural y con una serie de formalidades que impediría una protección pronta de estos pueblos. Por otro lado, se elimina la definición de reservas territoriales, con lo cual le restan la delimitación al procedimiento por el cual se intenta proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial. Es decir, al no definirse el instrumento legal por el cual se establecen las reservas territoriales indígenas (decretos supremos), pierde la jerarquía normativa que podría asegurarse con el rango reglamentario.

Cuadro N° 6

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
DERECHOS PROTEGIDOS	Art. 4°.- Derechos Protegidos El Estado garantiza la totalidad de los derechos colectivos e individuales de los indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial, <i>garantizados en las normas nacionales y los acuerdos internacionales suscritos por el Perú</i> , asumiendo de modo prioritario las siguientes obligaciones específicas para con ellos:	Art. 3°.- Derechos de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial El Estado garantiza los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial, asumiendo las siguientes obligaciones para con ellos:
Autonomía Social	a) Respetar su decisión colectiva en torno a la forma de interrelacionarse con el resto de la sociedad nacional. <i>Ninguna decisión política, proyecto de desarrollo o de investigación, deberá forzarlos a establecer contactos con las autoridades estatales o los particulares o cualquier agente externo a su propia cultura, sean estos públicos o privados.</i>	a. Proteger su vida y su salud privilegiando acciones y políticas preventivas, dada su vulnerabilidad frente a posibles enfermedades transmisibles;
Derecho a la vida. Acción del Estado (obligación de hacer)	b) Proteger especialmente su vida y su salud, dada su vulnerabilidad frente a posibles enfermedades transmisibles. En torno a esta protección el Estado privilegia las políticas y acciones preventivas, en el marco del artículo 12 de la presente Ley.	b. Respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su integración con el resto de la sociedad nacional;
Identidad Cultural y el derecho a un medio ambiente sano	c) Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de estos pueblos con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad.	c. Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de estos pueblos con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad;
Derecho a la propiedad a la tierra y al aprovechamiento de los	d) <i>Salvaguardar sus derechos reales sobre los territorios que ocupan y sobre los que tienen acceso para</i>	d. Reconocer su derecho a poseer el territorio que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos a los mismos;
		e. Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus territorios y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia y;
		f. Establecer reservas territoriales, las que se determinarán sobre la base de las áreas que ocupan y a las que hayan tenido acceso tradicional, hasta que decidan su titulación en forma voluntaria.

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

recursos naturales	<i>sus actividades tradicionales</i> y de subsistencia.	
Derecho al territorio	e) Garantizar su permanencia voluntaria en sus territorios e impedir el ingreso de cualquier agente externo dentro de los mismos.	

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

La propuesta del Dictamen de la Comisión del Congreso elimina los siguientes elementos:

- a. Adecuación del régimen especial al soporte de acuerdos internacionales suscritos por el Perú, sobretodo, de derechos humanos;
- b. Posibilita el riesgo de contacto involuntario por decisión política, proyecto de desarrollo o de investigación;
- c. Interpretación amplia sobre el ejercicio de los derechos reales sobre los territorios que ocupan y a los que tienen acceso esporádicamente para sus actividades tradicionales; y,
- d. En torno a esta protección el Estado privilegia las políticas y las acciones preventivas.

Es decir, en la propuesta del Dictamen, se elimina la adecuación a normas internacionales. Sin embargo, debería señalarse de forma taxativa y vinculante que el régimen especial y sus disposiciones deben interpretarse *pro juris hominum* en todo momento, así como sobre la comprensión integral de las normas nacionales y el carácter teleológico de los tratados internacionales sobre derechos humanos ("hard law") y las declaraciones sobre la misma materia ("soft law"). Asimismo, se elimina del texto de la propuesta final congresal, referencias exactas de los posibles riesgos latentes y actuales hacia estos pueblos en cuanto al contacto cultural o social:

- a. Actuación Estatal; y,
- b. Acción Privada a través de actividades económicas o de investigación

Desafortunadamente, esta eliminación se condice con la intención de debilitar el régimen especial de protección de estos pueblos para permitir cualquier tipo de actividad económica energética en territorios y espacios donde habitan estos pueblos, donde ejercen su derecho a la propiedad. Es más, al lado de esta vaga prohibición de contacto con estos pueblos, se eliminó la referencia de los "derechos reales sobre los territorios que ocupan", frase la cual posibilita entender extensivamente su derecho a la propiedad (titularidad) y a otros derechos reales relacionados al aprovechamiento de los recursos naturales. Por otro lado, el retiro de las obligaciones explícitas del Estado a través de acciones preventivas no haría más que evidenciar el poco compromiso estatal sobre el tema y el desinterés por la eficacia de los derechos de estos pueblos.

A continuación, analizaremos comparativamente el Título II referente a las normas, procedimientos e institucionalidad del Régimen Especial de Protección de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial.

Cuadro N° 7

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN	DICTAMEN N° 13057
	PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO	DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO



Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en  
Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

	(26 DE ABRIL DE 2005)	(21 DE JUNIO DE 2005)
RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN	Art. 5°.- Del Régimen Especial de Protección Por régimen especial de protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial, entiéndase el conjunto de <i>responsabilidades y limitaciones establecidas en la presente ley y las disposiciones complementarias que las reglamenten y desarrollen</i> , las mismas que serán de cumplimiento obligatorio por las <i>entidades públicas y privadas</i> .	Eliminado

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

De plano, se eliminó en el texto del proyecto de la Comisión la definición de régimen especial de protección estableciendo las responsabilidades y limitaciones claramente de los agentes que participan en el sistema de protección. Ciertamente, este artículo era uno de los principios de la futura institucionalidad del régimen especial de protección.

Cuadro N° 8

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
IMPLEMENTACIÓN INSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN	Art. 6°.- De la Implementación del Régimen Especial de Protección El Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruanos ( <i>INDEPA</i> ), es el ente encargado de conducir, implementar y supervisar el Régimen Especial, velando por el cumplimiento de las obligaciones del Estado, de las entidades privadas e individuos para el respeto de los derechos contenidos en la presente ley y demás normas complementarias. <i>El Régimen Especial contemplado en la presente ley debe ser entendido como parte integrante de la política nacional sobre pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial, que debe ser diseñada y aprobada por el INDEPA.</i>	Eliminado

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

La propuesta del Dictamen de la Comisión del Congreso elimina los siguientes elementos:

- a. El ente rector de conducir y ejecutar el régimen especial de protección es el INDEPA; y,
- b. La inclusión como parte de la política nacional el sistema normativo del régimen especial de protección hacia estos pueblos.

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

Con esta eliminación se completa la desestructuración institucional del régimen especial de protección y la ruptura de su ligazón con las políticas públicas del Estado peruano en cuanto al diseño a futuro de sistematización, seguimiento y monitoreo de su aplicación.

Cuadro N° 9

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
<p>FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL INDEPA</p> <p>Política Nacional del Sistema de Protección</p> <p>Coordinación Con Gobiernos Regionales y Locales</p> <p>Registro de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial</p> <p>Elaborar planes de contingencia de protección (Protocolos de Excepción)</p> <p>Elaborar los Protocolos de Contacto</p> <p>Elaborar diagnostico de situación de indefensión de estos pueblos</p> <p>Autorizar y Controlar el</p>	<p>Art. 7°.- De las Obligaciones y Atribuciones del INDEPA</p> <p>Dentro de las atribuciones establecidas por la Ley N° 28495, Ley de creación del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruanos, es competencia del INDEPA:</p> <p>a) <i>Formular y aprobar las políticas y acciones de protección, promoción y respeto</i> irrestricto de los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial;</p> <p>b) <i>Planificar, programar</i> y coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación del presente régimen;</p> <p>c) Elaborar un registro de los pueblos en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial y de la documentación relacionada con las Reservas Territoriales Indígenas de estos pueblos;</p> <p>d) Desarrollar en coordinación con los sectores competentes <i>planes de contingencia para los casos de contacto no</i> voluntario entre pueblos indígenas en situación de aislamiento y agentes externos; con particular énfasis en los riesgos de salud;</p> <p>e) Desarrollar en coordinación con los sectores competentes protocolos para los casos de contacto voluntario entre pueblos indígenas en situación de aislamiento y agentes externos;</p> <p>f) Desarrollar estudios específicos sobre las causas y factores externos que constituyen amenazas para los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, que permitan formular medidas legales y administrativas de protección, prevención e interdicción;</p> <p>g) Otorgar y controlar las</p>	<p>Eliminado</p>

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

ingreso a las Reservas Territoriales	autorizaciones extraordinarias para el ingreso a las Reservas Territoriales Indígenas de acuerdo a lo establecido en el artículo 12° de la presente ley;	
Denunciar a los infractores de los que atenten contra los derechos a la vida y salud de estos pueblos	h) Comunicar a la presidencia del Consejo de Ministros a efectos que la Procuraduría Pública inicie las acciones correspondientes, a quienes resulten responsables de atentar contra la seguridad y la vida de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial;	
Proponer creación de Reservas Territoriales	i) Proponer a la Presidencia del Consejo de Ministros el establecimiento de Reservas Territoriales Indígenas para los pueblos en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial.	

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

La propuesta del Dictamen de la Comisión del Congreso elimina los siguientes elementos en cuanto a funciones y facultades de INDEPA:

- a. La formulación de la Política Nacional del Sistema de Protección;
- b. La coordinación con Gobiernos Regionales y Locales;
- c. La elaboración del diagnóstico de situación de indefensión de estos pueblos;
- d. La facultad de proponer el establecimiento de Reservas Territoriales "Indígenas";
- e. La creación de un Registro de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial;
- f. La elaboración de los Protocolos de Contacto con los sectores competentes;
- g. La elaboración de los planes de contingencia de protección (Protocolos de Excepción);
- h. La potestad de autorizar y controlar de INDEPA el ingreso a las Reservas Territoriales; y
- i. La capacidad de denunciar a los infractores de los que atenten contra los derechos a la vida, salud e identidad cultural de estos pueblos.

Todas las funciones detalladas anteriormente son fundamentales para llevar a cabo la ejecución del sistema del régimen especial de protección; sin embargo, han sido eliminados del texto del Dictamen congresal. Entre los futuros vacíos –si se aprobara esta norma-, se constataría la forma de establecimiento de reservas territoriales indígenas, el rango de la norma de establecimiento de la reserva territorial, la institución gubernamental que tiene la potestad de establecerla, etc., es decir, la eliminación de los elementos formales esenciales para la eficacia del sistema de protección tornan inviable la propuesta del Dictamen N° 13057 de la Comisión del Congreso.

Cuadro N° 10

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN	DICTAMEN N° 13057
	PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
COMPETENCIAS DE	Art. 8°.- De las Competencias de las	Eliminado

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

LAS INSTITUCIONES ESTATALES	Instituciones del Estado El reglamento definirá las competencias específicas de cada uno de los sectores e instituciones del Estado dentro del ámbito de la presente ley.	
-----------------------------	--	--

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

Se elimina completamente el carácter transectorial del régimen especial de protección que compromete a todas las instituciones del Estado. De esta manera, se desintegra el involucramiento de sectores responsables en acciones del sector salud (seguridad sanitaria), vivienda (poblamiento y construcción), Defensa e Interior (seguridad territorial), relaciones exteriores (cumplimiento de tratados internacionales), agricultura (frontera agrícola), INRENA (aprovechamiento de recursos naturales), etc.

Cuadro N° 11

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS	Art. 9°.- Participación de las Organizaciones Indígenas Las organizaciones indígenas y comunidades nativas colindantes coadyuvan al cumplimiento de la presente ley, <i>podrán proponer al INDEPA la creación de Reservas Territoriales indígenas y participarán en el control y vigilancia de las mismas.</i>	Eliminado

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

En la propuesta de la Comisión Especial del Poder Ejecutivo, podemos encontrar que se le reconoce subjetividad jurídica en la participación, en el control y vigilancia de las reservas territoriales a las organizaciones indígenas (de carácter nacional, regional o a través de federaciones) y a las comunidades nativas. Una pieza fundamental para cumplir con los protocolos de contacto, el control del ingreso a las reservas es la participación de las comunidades colindantes, sin embargo, en la propuesta del Dictamen N° 13057 se elimina esta visión integral de proteger a pueblos que mantienen permanente contacto entre sí y esta interacción podría ser un instrumento de protección.

A continuación el análisis normativo comparativo sobre las Reservas Territoriales Indígenas, especialmente las diferencias en cuanto al carácter de intangibilidad de estas áreas territoriales.

Cuadro N° 12

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS RESERVAS TERRITORIALES INDÍGENAS	Art. 10°.- Naturaleza Jurídica de las Reservas Territoriales Indígenas Las Reservas Territoriales Indígenas son áreas territoriales con <i>carácter transitorio</i> establecidas por el Estado para garantizar la existencia y los <i>derechos reales y colectivos</i> de los pueblos que las habitan y les permiten el aprovechamiento de sus recursos naturales para fines de subsistencia conforme a sus tradiciones y costumbres. Cualquier pueblo al interior de las Reservas Territoriales Indígenas podrá constituirse en Comunidad Nativa si así lo decide, de acuerdo al procedimiento establecido en la normatividad vigente, <i>dejando a salvo los derechos de los otros pueblos existentes al interior de la citada reserva.</i>	Eliminado
--	--	-----------

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

La propuesta del Dictamen de la Comisión del Congreso elimina los siguientes principios de las reservas territoriales "indígenas":

- a. El carácter transitorio de las reservas territoriales "indígenas";
- b. La finalidad de garantizar derechos reales y colectivos de estos pueblos;
- c. La autonomía y la libre voluntad de asimilación al régimen legal nacional de comunidades campesinas y nativas por estos pueblos; y,
- d. La protección de los derechos de los otros pueblos existentes al interior de la reserva durante el proceso de contacto con la sociedad nacional.

Este último punto es sumamente importante frente al riesgo del proceso de asimilación legal de los pueblos indígenas al interior de las reservas y el posible interés contrapuesto frente al reconocimiento de derechos territoriales, principalmente, de otros pueblos aún no contactados en dicho proceso de asimilación jurídica y cultural.

Cuadro N° 13

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
INTANGIBILIDAD DE LAS RESERVAS TERRITORIALES INDÍGENAS  Prohibición de Asentamiento Poblacionales	Art. 11°.- Características y Condiciones de las Reservas Territoriales Indígenas Las Reservas Territoriales Indígenas garantizan <i>la integridad territorial, cultural, ecológica y económica de los pueblos indígenas</i> en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial, en tal sentido: a) No podrán establecerse asentamientos poblacionales distintos a los de los pueblos indígenas que habitan en su interior.	Art. 4°.- <i>Carácter intangible de las reservas territoriales.</i> - Las reservas territoriales para los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial son intangibles. El Estado garantiza su integridad mediante las siguientes condiciones: a) No podrán establecerse en las reservas territoriales asentamientos poblacionales distintos al de los pueblos indígenas que habitan en su interior.

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en  
Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

Prohibición de Actividades Culturales	b) Se prohíbe la realización de cualquier actividad distinta a la de los usos y costumbres de sus habitantes.	b) Se prohíbe la realización de cualquier actividad distinta a la de los usos y costumbres de sus habitantes y;
Prohibición de Actividades Económicas	c) <i>Se prohíbe el otorgamiento de derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo el aprovechamiento con fines de subsistencia por parte de dichos pueblos.</i>	c) <i>Los bosques y otras formaciones vegetales naturales, ubicadas al interior de las Reservas Territoriales Indígenas están comprendidas dentro del alcance del artículo 310° del Código Penal.</i>
Concurrencias de Derechos y calidad de beneficiarios de los pueblos indígenas	d) La totalidad de los pueblos indígenas al interior de una Reserva Territorial Indígena concurrirán como únicos beneficiarios mancomunados de la misma.	

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

Esta disposición es una de las principales críticas al proyecto de la Comisión del Congreso que, pese que declara literalmente la "intangibilidad de las reservas territoriales indígenas", en sus presupuestos de prohibición no contempla a las actividades económicas extractivas que, como se conoce hoy, en el caso del proyecto del Gas de Camisea, pueden tener un efecto pernicioso y causar situaciones de vulneraciones de estos pueblos. La propuesta de la Comisión Especial señala claramente las prohibiciones de actividades en reservas territoriales con la finalidad de proteger a los pueblos que habitan en ellas:

- a. Prohibición de Asentamientos Poblacionales;
- b. Prohibición de Actividades Culturales distintas al de los Pueblos;
- c. Prohibición de Actividades Económicas; y,
- d. Cláusula de concurrencias de Derechos y calidad de beneficiarios de los pueblos indígenas

Cuadro N° 14

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
PROCEDIMIENTOS AUTORIZACIONES EXCEPCIONALES DE INGRESO A LAS RESERVAS	Art. 12°.- Autorizaciones excepcionales de ingreso a las Reservas. No se permite el ingreso de agentes externos a las Reservas Territoriales Indígenas, a fin de preservar la salud de las poblaciones en aislamiento voluntario o contacto inicial. El INDEPA, otorgará autorizaciones excepcionales de ingreso a las Reservas Territoriales Indígenas, únicamente en los siguientes casos: a) Cuando se hayan producido situaciones de contagio de enfermedades infectocontagiosas, que signifiquen amenaza de epidemia para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. b) Cuando se identifiquen o denuncien actividades ilegales o ingresos no	Art. 5°.- No se permite el ingreso de agentes externos a las Reservas territoriales Indígenas, a fin de preservar la salud de las poblaciones en aislamiento voluntario o contacto inicial. El INDEPA, otorgará autorizaciones excepcionales de ingreso a las Reservas Territoriales Indígenas, únicamente en los siguientes casos: a) cuando se prevea situaciones de riesgo o se haya producido situaciones de contagio de enfermedades infectocontagiosas, que signifiquen amenaza de epidemia para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial; b) Cuando se identifiquen o denuncien actividades ilegales o ingresos no autorizados al interior de las

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

	<p>autorizados al interior de las Reservas Territoriales Indígenas.</p> <p>c) Cuando se constate la contaminación de los recursos hídricos o alimenticios, entre otros.</p> <p><i>El procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones excepcionales será normado en el reglamento de la presente ley.</i></p>	<p>Reservas Territoriales Indígenas;</p> <p>c) Cuando se constate la contaminación de los recurso híbridos o alimenticios y;</p> <p>d) <i>En otras situaciones análogas de riesgos, por acuerdo del Consejo Directivo del INDEPA.</i></p>
--	---	---

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

Pese que no existen diferencias cualitativas en ambas propuestas, lo cierto es que se ha dejado en la propuesta de la Comisión un carácter discrecional amplio y se ha eliminado el establecimiento de las pautas para un procedimiento especial de otorgamiento de autorizaciones de ingreso a las reservas territoriales "indígenas".

Cuadro N° 15

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN	DICTAMEN N° 13057
<p>COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTOS</p> <p>Cláusula de Ingreso Discrecional</p>	<p>PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)</p> <p>No hay antecedente</p>	<p>DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)</p> <p>Art. 6°.- El procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones excepcionales, las competencias específicas que corresponda al Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA-, al Instituto nacional de Recursos Naturales -INRENA- y a otras instituciones del Estado, así como el funcionamiento de las Reservas territoriales Indígenas, los protocolos de relacionamiento con las poblaciones en contacto inicial se establecen en el reglamento de la presente ley.</p>

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

Al desmembrarse la institucionalidad del régimen especial, este artículo propuesto por la Comisión de Amazonía del Congreso pretende establecer facultades para el otorgamiento de autorizaciones "excepcionales", no sólo al INDEPA o INRENA -uno por ser el legitimado a gestionar el régimen de reservas territoriales y el otro para prestar colaboración cuando las reservas territoriales se superponen a Áreas Naturales Protegidas-, sino también a otras instituciones estatales que, sin tener responsabilidad en el régimen especial, tienen dicha facultad. Se convierte en un contrasentido eliminar cualquier responsabilidad u obligación de las instituciones estatales y después otorgarle ciertas facultades discrecionales con carácter de excepción, al parecer con la intención de dotarles de mayor autonomía a los sectores estatales que regulan actividades económicas de extracción.

Cuadro N° 16

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN	DICTAMEN N° 13057
-----------------------------------	---	-------------------

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

	PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
OBLIGACIONES Y PRERROGATIVAS DE LAS COMUNIDADES NATIVAS COLINDANTES	Art. 13°.- De las relaciones comunitarias con las comunidades nativas colindantes Cada Decreto Supremo de creación de una Reserva Territorial Indígena, establecerá las obligaciones y prerrogativas de las comunidades nativas colindantes.	Eliminado

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

La eliminación de la propuesta de la Comisión Especial es parte de la propuesta general de excluir en el régimen especial de protección a las comunidades nativas colindantes a las reservas territoriales. Desafortunadamente, no había muchas luces con respecto a la definición de las "prerrogativas", entiéndase como derechos de estas comunidades nativas con respecto a la reserva territorial a favor de los pueblos indígenas. Al parecer, se deberían precisar las obligaciones de estas comunidades con respecto a estos grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial.

Cuadro N° 17

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
SISTEMA MIXTO DE PROTECCIÓN	Art. 14°.- Control y rutas de ingreso <i>El INDEPA de manera coordinada con el Instituto nacional de Recursos Naturales -INRENA-</i> y demás sectores competentes, en coordinación con las organizaciones de los pueblos indígenas de la región mediante procesos participativos, consultados y concertados establecerán los planes de control sobre las rutas de acceso a las Reservas Territoriales Indígenas.	Eliminado

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

El elemento de vigilancia y control de las reservas territoriales a través de rutas de ingreso es parte de la aplicación del sistema mixto de protección de las reservas territoriales "indígenas". Este es un sistema que amalgama los intereses de la conservación y la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, falta por desarrollar todo un sistema de herramientas, normas, instituciones y procedimientos que se estructuran en el sistema mixto.

Cuadro N° 18

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO
--------------------------------------	---	---



Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

	(26 DE ABRIL DE 2005)	(21 DE JUNIO DE 2005)
DELITO DE GENOCIDIO	Art. 15°.- De la Intervención del Ministerio Público El Ministerio Público formalizará la denuncia penal por delito de genocidio conforme a lo establecido por el artículo 319° inciso 3 del Código Penal cuando se produzca la eliminación física total o parcial de un pueblo indígena en aislamiento voluntario o contacto inicial por incumplimiento flagrante de la normatividad sobre la materia.	Eliminado
DELITO POR DAÑO A RECURSOS NATURALES	Artículo 16°.- De la protección de los recursos naturales Los bosques y otras formaciones vegetales naturales, ubicadas al interior de las Reservas Territoriales Indígenas están comprendidas dentro del alcance del artículo 310° del Código Penal.	Art. 4°.- Carácter intangible de las reservas territoriales.- (...) c) Los bosques y otras formaciones vegetales naturales, ubicadas al interior de las Reservas Territoriales Indígenas están comprendidas dentro del alcance del artículo 310° del Código Penal.

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

La eliminación de la propuesta de la Comisión Especial es un limitante para detener este tipo de ilícitos penales que se producen en la amazonía peruana por diversos agentes económicos. Asimismo, el artículo 16° ha sido considerado en la propuesta del Dictamen, como hemos dicho, intentando llenar el vacío dejado en el concepto de intangibilidad de las reservas territoriales, establecido en el artículo 4° del Dictamen N° 13057.

Cuadro N° 19

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
CAUTELA DE DERECHOS	No hay antecedente	Art. 7°.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo, al Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA - y a las organizaciones representativas de las comunidades nativas cautelar los derechos que la ley reconoce a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

La propuesta de la Comisión incluye esta disposición con la finalidad de articular a la sociedad civil, la Defensoría, el INDEPA y las organizaciones regionales indígenas en la cautela de derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial. Sin embargo, es muy poco claro colocar a INDEPA al mismo nivel de participación y responsabilidad que los actores porque esta institución no sólo cautela sino protege efectivamente a través de la gestión de las reservas territoriales a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial.

Cuadro N° 20

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
CARÁCTER SUBSIDIARIO DE LOS DERECHOS DE COMUNIDADES NATIVAS	No hay antecedente	Art. 8°.- Los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial se benefician de todos los derechos que la Constitución y la Ley establece a favor de las Comunidades Nativas.

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

La propuesta de la Comisión del Poder Legislativo incluye este articulado con el fin expreso de poder aplicar -ante el vacío legal de su propuesta de régimen de protección- la legislación de comunidades campesinas y nativas a la situación de estos pueblos en aislamiento voluntario o contacto inicial. No obstante, creemos que no ha sido evaluada profundamente la normatividad aplicable de las comunidades nativas para poder "aplicarla" a la situación de indefensión y de no formalidad -o indeterminación- en que viven estos grupos culturales.

Cuadro N° 21

CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE LEY	PROPUESTA DE RÉGIMEN ESPECIAL DE PROTECCIÓN  PROYECTO COMISIÓN ESPECIAL - PODER EJECUTIVO (26 DE ABRIL DE 2005)	DICTAMEN N° 13057  DICTAMEN DE LA COMISIÓN AMAZONÍA DEL CONGRESO (21 DE JUNIO DE 2005)
DISPOSICIONES FINALES	PRIMERA. En un plazo de sesenta días posteriores a la promulgación de la presente ley, la Presidencia del Consejo de Ministros aprobará su reglamento, el mismo que definirá las competencias específicas de cada una de las instituciones del Estado y el funcionamiento de las reservas Territoriales Indígenas así como:	1. El poder ejecutivo aprobará por Decreto Supremo el reglamento de la presente ley, en un plazo no mayor a sesenta (60) días, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.  2. Derógase (sic) y déjense sin efecto toda norma que se oponga a la presente ley.
Protocolos de Ingreso	a) Los procedimientos para el ingreso a las reservas territoriales indígenas y los protocolos de relacionamiento con las poblaciones en contacto inicial.  b) Las relaciones entre las Reservas territoriales indígenas y las áreas naturales protegidas.	Eliminado
Relación ANPs y Reservas Territoriales		
Elevación a rango de Decreto Supremo o reglamentario las reservas territoriales existentes	SEGUNDA. Dentro de un plazo de sesenta días posteriores a la promulgación de la presente ley, la Presidencia del Consejo de Ministros formalizará mediante Decreto Supremo las reservas territoriales existentes, señaladas en la disposición final del Decreto Supremo N° 024-2005-PCM.	Eliminado

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en  
Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

Cláusula de Salvedad: Desajustes del Aprovechamiento	TERCERA. Para los casos de las Reservas Territoriales en las que se estén realizando actividades legales de aprovechamiento de recursos naturales a la fecha de la expedición de la presente ley, se deberá cumplir con la legislación nacional competente para la materia.	Eliminado
--	---	-----------

Fuente: Oficio N° 078°-2005-PCM/DM-100 del 26-04-05, Folleto 25 Aniversario AI DESEP 2005

Finalmente, la propuesta del Dictamen de la Comisión del Congreso elimina los siguientes mandatos de contenido para el futuro reglamento a aprobarse con la finalidad de tornar la gestión de las reservas territoriales indígenas operativas:

- a. Los Protocolos de ingreso a las reservas territoriales;
- b. La Relación institucional, procedimental y normativa entre la gestión y vigilancia de Áreas Naturales Protegidas y las Reservas Territoriales "Indígenas";
- c. La Elevación a rango de Decreto Supremo o reglamentario las reservas territoriales "Indígenas" existentes; y,
- d. La Cláusula de Salvedad: Desajustes del Aprovechamiento

Para darle un marco normativo coherente al sistema de protección, se han establecido los anteriores tópicos de desarrollo reglamentario, entre los que resalta la "Cláusula de Salvedad" para las actividades de aprovechamiento de recursos naturales ya existentes, las cuales no les serán aplicables a este régimen especial, sino se guiaran por la ley de la materia, arropándose en el principio de la "seguridad jurídica" para los derechos adquiridos y las inversiones en la amazonía, una clara limitación al Régimen Especial de Protección.

#### IV. PROPUESTAS A FUTURO SOBRE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y CONTACTO INICIAL

Hasta el momento, ha quedado claro el estado de indefensión histórico, político y social en que se encuentran los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial no ha sido tratado por el ordenamiento jurídico nacional. Asimismo, las normas internacionales y nacionales de derechos humanos plantean acciones obligatorias del Estado para proteger a estos grupos culturales frente a las posibles vulneraciones actuales de derechos por las acciones de extractores, legales o ilegales, de recursos naturales en la amazonía. Frente a ello, este trabajo ha encontrado hasta cuatro posibles "salidas" político jurídicas para proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Una conclusión a priori sobre este problema social, es que la solución más eficaz para una protección a estos pueblos transita por establecer principios claros con los cuales se impida la instrumentalización del discurso jurídico y herramientas legales con los cuales se protege a estos pueblos, como es la adecuación de las "reservas territoriales indígenas" bajo un Régimen Especial de Protección.

##### 4.1. Estrategias Normativas a Seguir

Es claro que los "riesgos" a considerar frente al problema social de falta de protección que viven los grupos culturales en estado de indefensión como son los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial se pueden manifestar por los siguientes elementos:

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

- a. Ausencia de una protección eficaz a los grupos culturales en aislamiento voluntario y contacto inicial bajo un enfoque de derechos humanos;
- b. La constante e histórica irresponsabilidad del Estado frente a la situación de indefensión de estos pueblos;
- c. La existencia de discursos excluyentes para su protección: por un lado, el discurso conservacionista de proteger los recursos naturales, dejando de lado la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial; y, por otro lado, el discurso indigenista de proteger a estos grupos culturales sin amalgamar la protección de los recursos naturales;
- d. La ausencia de espacios de dialogo, grupos de trabajo y temas de consenso sobre la protección de un objeto común de protección y estudio: la unidad integral de biodiversidad cultural;
- e. La existencia de agendas políticas excluyentes e intereses contradictorios de las elites de las organizaciones indígenas y conservacionistas; y,
- f. Ausencia de una propuesta concreta de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial<sup>36</sup>.

Frente a esta realidad jurídico-social adversa, hasta el momento, el accionar del Estado y las propuestas jurídicas de la sociedad civil nos han presentado cuatro propuestas que debemos sopesar:

- a. Continuar con el sistema mixto "por defecto" de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial y de protección de los recursos naturales, considerando su alto grado de ineficacia normativa y material;
- b. Dejar abierta la posibilidad de aprobar el Dictamen de Proyecto de Ley N° 13057/2004-CR que propone la ley para la protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, considerando que el proyecto de la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos del Congreso desvirtúa completamente la propuesta del Régimen Especial de Protección de la Comisión Especial del Poder Ejecutivo (D.S. N° 024-2005-PCM);
- c. Desarrollar la solución intermedia, entre los discursos jurídicos "conservacionistas" e "indigenistas", la cual considera propuestas a corto plazo como es el establecimiento, en paralelo, de Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales "Indígenas", verificando la compatibilidad del SINANPE y la legislación de Áreas Naturales Protegidas, los posibles conflictos jurídicos como el reconocimiento del derecho de propiedad; la elevación a Decreto Supremo de las normas que establecen las actuales cinco reservas territoriales<sup>37</sup>; y,
- d. Desarrollar una solución final y eficaz: crear un "Real" Sistema Mixto de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial, considerando las herramientas otorgadas por el Proyecto de Ley de la Comisión Especial Multisectorial y el Documento Integrado del Plan de Protección y Defensa de los Pueblos en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Exceptuándose para los casos concretos como el plan de protección para la reserva territorial de los Nahua, Kugapakori del año 2005.

<sup>37</sup> Tomando en cuenta la eficacia de esta medida porque la concepción de la reserva es para proteger un derecho expectatio de propiedad, mas no la prohibición de actividades económicas en estas áreas ya que la norma que la establece no es vinculante sectorialmente o se podría restringir su eficacia al aplicar los principios de jerarquía de normas, especialidad, temporalidad, etc. Se debe tomar en cuenta que la Reservas Territorial de los Nahua, Kugapakori, etc (2003) es la única que establece una protección mucho más integral para estos grupos culturales, pero tan sólo es un caso y no un sistema jurídico nacional.

<sup>38</sup> Documento elaborado en el marco del Ministerio de Energía y Minas y el Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional GTCI Camisea, por Carlos Mora B. (Coordinador), Ivan Brehaut L, Manuel Pulgar Vidal, Federico Dejo S, entregado el 27 de julio de 2005.

Ciertamente, el análisis comparativo de las cuatro soluciones político jurídicas para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial nos arroja los alcances de la eficacia de las cuatro "salidas" político jurídicas para proteger a estos grupos culturales. Es la cuarta opción la que nos proporciona mayor eficacia por ser una propuesta integral y que comprende la construcción de un régimen jurídico de normas, instituciones y procedimientos que se conviertan en un espacio jurídico formal y material de protección de derechos humanos de estos grupos culturales de la amazonía peruana.

#### 4.2. Herramientas Jurídicas de Protección: Régimen Especial de Protección

Definidos los alcances dogmático jurídicos y el carácter teleológico de las reservas territoriales indígenas hasta el momento, creemos necesario establecer los principios básicos de un sistema de protección especial de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial. Estos principios serían los siguientes:

- a. Carácter teleológico del régimen especial de protección: proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial, en el cual se integran normas, instituciones y procedimientos del Estado para que actúen coordinadamente para cumplir dicha finalidad;
- b. Carácter extraordinario o especial del régimen de protección: primacía de aplicación de derechos humanos frente a los principios constitucionales o legales de la estructura jurídica nacional y de las instituciones de la sociedad civil (económicos, sociales, político, culturales) dentro del espacio de protección o de las normas de aplicación del régimen especial de protección;
- c. Naturaleza Jurídica de sujeto de derecho a proteger: un grupo cultural que se encuentra en estado de indefensión frente a las actividades del Estado o de los agentes económicos de la amazonía;
- d. Objeto Jurídico de Protección: se protege la unidad integral de biodiversidad cultural<sup>39</sup>, concepto que se construye sobre la base del concepto de sujeto de derecho que se desprende los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y que cautela un derecho a un ambiente sano y físicamente equilibrado y el respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente los que se encuentran en estado de indefensión;
- e. Herramientas jurídicas de protección: normas, instituciones y procedimientos especiales con los cuales se protege y defiende a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial a través de la unidad integral de biodiversidad cultural.
- f. Herramienta Jurídica "sui generis": Reserva Territorial "Indígena" comprendería el concepto de unidad integral de biodiversidad integral.

Bajo estos principios ordenadores, se construye la propuesta de protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial. El marco jurídico que se vislumbra sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas plantea la titularidad de los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Asimismo, la titularidad recae en estas colectividades y el ejercicio de estos derechos se realiza de manera colectiva o individual. Al establecer el marco de los derechos colectivos de los

---

<sup>39</sup> Se ha desarrollado el concepto de "corredor ecológico cultural" (Mesa de Trabajo "Situación de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial", organizado por el Programa de Comunidades Nativas de la Defensoría del Pueblo en Lima, el 27 de mayo de 2003). La "unidad integral de biodiversidad cultural" comprendería la subjetividad jurídica "indígena" a tutelar, por el cual el concepto de persona, en el mundo indígena, se extendería a los recursos naturales (ríos, bosques, tierras, astros, etc). Este es un concepto aún meta jurídico que se debe comenzar a elaborar como propuesta de herramienta de derecho humano y del régimen especial de protección.

pueblos indígenas, la propuesta debe materializar estos derechos sobre la base de los siguientes contenidos:

- a. Derecho Colectivo a gozar de una Identidad. El respeto del valor identidad a comunidades se ve reflejado en el derecho a la cultura, en el derecho a la identidad propiamente y en el derecho a la educación. Así, por ejemplo, la identidad que se manifiesta en actos comunes de un grupo humano determinado está vinculada íntimamente al ejercicio individual de derechos de los miembros de los pueblos indígenas. La comunidad, como sujeto de derecho<sup>40</sup>, puede reconocerse y reconocer a sus miembros un status especial para constituir una identidad más compleja y cohesionada, llámese nación o tan solo para preservar la propia. En ese sentido, este dispositivo no es contradictorio con los principios constitucionales de reconocimiento de la diversidad cultural de la nación peruana.
- b. Derecho Colectivo a gozar de una Capacidad Jurídica. La autodeterminación es la base fundamental de los derechos colectivos de la cual se deriva el derecho colectivo a gozar o ejercer una autonomía frente a otro grupo cultural o a la cultura societaria imperante (Estado). Ello mediante la capacidad de auto organizarse, a gozar de una personería jurídica, ser autónomo política, económica y socialmente, a ser parte de la consulta y participación política en la "sociedad nacional" (relacionado con el derecho a la identidad), y complementariamente, a la jurisdicción y solución de conflictos sociales<sup>41</sup>. Este principio involucra una serie de reformas constitucionales y legales, así como gastos económicos al Estado para adaptar diversas instituciones e incorporar a los pueblos indígenas en la estructura gubernamental.
- c. Derecho Colectivo de Territorialidad y "Patrimonial". Este derecho está vinculado con la capacidad de la comunidad de dirigir, administrar y aprovechar su territorio. Al referirnos al derecho colectivo "patrimonial" - término que ciertamente es incorrecto pero que empleamos hasta una mejor conceptualización - estamos incluyendo el derecho a la tierra<sup>42</sup>, al territorio, a los recursos naturales, a su administración y aprovechamiento. Este principio entra en conflicto con algunas disposiciones constitucionales y legales sobre la soberanía de la nación peruana y las facultades del Estado de regular y decidir sobre los recursos naturales, aprovechamiento energético e implicaría una reforma del sistema normativo peruano actual<sup>43</sup>.

Sobre la base de la eficacia de estos derechos, se construye el carácter de protección de la unidad integral de biodiversidad cultural, entre las cuales se encuentra la intangibilidad de las reservas territoriales "indígenas" bajo las siguientes restricciones:

- a. Prohibición de Asentamientos Poblacionales;
- b. Prohibición de Actividades Culturales distintas al de los Pueblos en aislamiento; y,
- c. Prohibición de Actividades Económicas.

---

<sup>40</sup> Sobre la construcción del concepto de derecho humano como sujeto de derecho en César Gamboa, "Libertad vs. Identidad: Fundamento jurídico de los derechos humanos colectivos", en *Aportes Andinos. Aportes sobre diversidad, diferencia e identidad* (Quito), N° 11 (oct. 2004), pp. 8-9. Véase la versión electrónica en la siguiente página web: <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs11/cesar%20gamboa.pdf>

<sup>41</sup> Julio César Trujillo, Agustín Grijalva, Ximena Endara, *Justicia Indígena en el Ecuador*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2001, p. 33.

<sup>42</sup> Lourdes Tibán Guala, *Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas en el Ecuador: Aplicabilidad, Alcances y Limitaciones*. Quito: INDESIC / Fundación Hans Seidel, 2001, p. 79.

<sup>43</sup> César Gamboa, "Los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas en la Comunidad Andina (CAN)", en Programa Andino de Derechos Humanos, *Aportes Andinos sobre Derechos Humanos, Investigaciones Monográficas*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo - COSUDE / Unión Europea / Ediciones Abya Yala, 2005. pp. 23-4.

Asimismo, se debe incluir la “Cláusula de derecho exclusivo de aprovechamiento de los recursos naturales y la protección de su derecho de propiedad” de estos pueblos, dejando en claro que las reservas territoriales “indígenas” se establecen para beneficiar única y exclusivamente a los pueblos indígenas que habitan en ella, en situación de no contactados, en aislamiento voluntario y en contacto inicial, y no sólo para proteger un derecho de propiedad expectatio, sino todos los derechos colectivos de los cuales son titulares estos pueblos. Sobre todo, esto se hace más que necesario cuando existen aún pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial que necesitan protección:

Cuadro N° 22

PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y EN CONTACTO INICIAL QUE NO CUENTAN CON RESERVA TERRITORIAL		
ÁREA NATURAL PROTEGIDA	PUEBLO INDÍGENA EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO	UBICACIÓN
RESERVA COMUNAL AMARAKAERI	YI NE, YORA Y PANO	MADRE DE DIOS
PARQUE NACIONAL CORDILLERA AZUL	CASHI BO CATACAI BO <sup>44</sup>	UCAYALI
PARQUE NACIONAL MANU	MASCHO PI RO	CUSCO
PARQUE NACIONAL OTISHI	ASHANI NKAS	CUSCO
PARQUE NACIONAL ALTO PURUS	SHARANAHUA, YAMI NAHUA, CHI TONAHUA, CUJAREÑO, MASCHO PI RO - I ÑAPARI	UCAYALI
RESERVA COMUNAL PURUS		

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2003

Bajo los anteriores principios se debe construir una propuesta de sistema mixto de protección de los recursos naturales en concordancia con los derechos colectivos de estos grupos culturales.

#### 4.3. Creación del Sistema Mixto de Protección: Amalgama entre el Discurso de la Conservación y el Discurso Indígena

La integración de los discursos conservacionistas e indigenistas se basará en el sistema mixto de protección a través de la defensa de la unidad integral de biodiversidad cultural, concepto con el cual se protegerá a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial y a los recursos naturales. Sobre la base de este concepto, se construirán las herramientas normativas, institucionales y procedimentales para la protección y la intangibilidad de las reservas territoriales “indígenas”.

Para ello, se deben desarrollar ciertos presupuestos del Régimen Especial de Protección de los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y en Contacto Inicial de la “Comisión Especial encargada de formular el anteproyecto de ley para la regulación del régimen y protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial”. Para ello,

<sup>44</sup> En el caso de este pueblo indígena, este año se ha presentado un expediente al Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA.

se necesitará crear un “real” Sistema Mixto de Protección bajo los siguientes instrumentos jurídicos<sup>45</sup>:

- a. Herramienta de Conservación y de Protección Cultural (“Unidad Integral de Biodiversidad Cultural”);
- b. Componente de Biodiversidad amalgamado al Socio Cultural de los grupos culturales en situación de indefensión; y,
- c. Régimen Especial oponible a cualquier principio del ordenamiento jurídico en interpretación *pro juris hominum* y en primacía de los derechos humanos de estos grupos culturales.
- d. Carácter de intangibilidad de las Reservas territoriales;
- e. Carácter Transectorial de la institucionalidad del Régimen Especial;
- f. Protocolización con instrumentos de contacto inicial a través de estudios multidisciplinarios;
- g. Sistema de medidas de prevención, adecuación y sanción de las normas que regulan el Régimen Especial.

En cuanto a la reserva territorial “indígena” bajo un Régimen Especial de Protección, se establecería dentro del marco normativo de una ley general que regule todo lo concerniente a la protección de los derechos colectivos, especialmente territoriales, de los “grupos culturales de la amazonía peruana en aislamiento voluntario o contacto inicial” mediante normas, instituciones y procedimientos. Con las propuestas oficiales de la Comisión Especial y del Dictamen de la Comisión de la Amazonía del Congreso de la República, debe evaluarse concienzudamente cualquier propuesta futura a debatirse en el pleno del Congreso, la cual como régimen jurídico especial y provisional de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial deberá contener las siguientes temáticas:

- a. La descripción del sistema de protección de los grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial;
- b. Las definiciones técnicas y legales de los siguientes conceptos: Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial; la reserva territorial “indígena”; y los derechos colectivos de territorio y tierra;
- c. La descripción de los derechos colectivos protegidos por la reserva territorial “indígena”. El alcance de sus prácticas culturales y de sus derechos de propiedad y posesión, así como su salud y su identidad cultural;
- d. La explicación de las obligaciones y de la estructura orgánica-jerárquica del sistema de protección de los grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial de la amazonía peruana: órgano rector, INDEPA, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios de Salud, Agricultura, Economía y Finanzas, Defensa, Interior, Transporte, Relaciones Exteriores, Defensoría del Pueblos, INRENA, y como parte de la sociedad civil, organizaciones indígenas de alcance nacional, regional y local, así como organizaciones involucradas en la defensa y promoción de derechos de los pueblos indígenas;
- e. La explicación de las obligaciones del órgano rector del sistema de protección de los grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la amazonía peruana;
- f. La descripción de los mecanismos mixtos de control de las reservas territoriales “indígenas” y el sistema de control de las áreas naturales protegidas. Alcance de la función del INRENA y de las Direcciones Regionales Agrarias en cuanto a las limitaciones de ejercicio de los

---

<sup>45</sup> Presupuestos del proyecto de la comisión especial del sistema mixto:

“Art. 14°.- *El INDEPA de manera coordinada con el Instituto nacional de Recursos Naturales -INRENA- y demás sectores competentes, en coordinación con las organizaciones de los pueblos indígenas de la región mediante procesos participativos, consultados y concertados establecerán los planes de control sobre las rutas de acceso a las Reservas Territoriales Indígenas*”. Asimismo, la Disposición Final 1.- En el futuro Reglamento: (...),  
b) *Las relaciones entre las Reservas territoriales indígenas y las áreas naturales protegidas*”.



- derechos colectivos de propiedad y de administración de recursos naturales dentro de áreas naturales protegidas;
- g. La explicación de la estructura normativa que regula el sistema de protección de los grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial de la amazonía peruana: la ley marco, los decretos supremos que establecen las reservas territoriales indígenas y demás disposiciones específicas de menor jerarquía que se contemplan dentro del sistema;
  - h. La explicación de la naturaleza jurídica y de las características de las reservas territoriales "indígenas". En ese sentido, alcance sectorial de la reserva territorial, de la fijación del espacio de la reserva territorial "indígena" por los órganos del Ministerio de Agricultura y su carácter de intangibilidad; y,
  - i. Explicación de la estructura procedimental del sistema de protección de los grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial de la amazonía peruana: alcance de los procedimientos y protocolos frente a situaciones de contacto inicial, ingreso a reservas territoriales, obligaciones, infracciones y sanciones señalados hacia conductas violatorias del régimen de la reserva territorial por parte de terceros o entidades del Estado; planes integrales de salud, educación; planes de contingencia frente a posibles contactos iniciales no previstos con los grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la amazonía peruana.

En cuanto a los objetivos del sistema de protección de estos grupos culturales, el "Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios", elaborado por la Secretaría Técnica de la "Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas" estableció tres principales principios para regular la problemática de los grupos culturales de la amazonía peruana en aislamiento voluntario o contacto inicial a través de un sistema normativo integral:

- a. Establecer el régimen jurídico especial de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario (dimensión orgánica del sistema de protección);
- b. Garantizar la conectividad del territorio de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial conformado un corredor ecológico cultural (amalgama de los discursos de conservación e indígena); y,
- c. Proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de cualquier intrusión no autorizada en sus territorios de personas ajenas a ellos, especialmente el relacionado a su vida, a su derecho a la propiedad y a la identidad cultural (dimensión subjetiva del sistema de protección).

El régimen de estos grupos culturales que se establecería por ley es especial y provisional, hasta que se defina una de las situaciones a que se refieren los incisos a) y b) del Dec. Ley N° 22175. no obstante, se precisa que la finalidad jurídica del total del área establecida como Reserva Territorial "Indígena" será destinada íntegramente a favor de los pueblos indígenas ubicados a su interior realizándose la futura titulación correspondiente -así como el establecimiento de una o varias Reservas Comunales, de ser el caso-, sobre la totalidad de la superficie no titulada a las Comunidades. En ese sentido, el reconocimiento de un derecho histórico de propiedad -la propiedad "indígena" de tierras comunales e individuales en áreas naturales protegidas y la preservación se basa en una visión distinta al de la cultura societaria imperante nacional- de los grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial se concatena con el marco del proceso de titulación protección de recursos naturales.

Las funciones de los organismos que supervisarían la regulación de las reservas territoriales "indígenas" serían las siguientes:

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en  
Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

- a. Establecer los lineamientos a seguir por las personas naturales y jurídicas de derecho público y privado que desarrollen actividades hidrocarburíferas, forestales, de minería, turísticas o de cualquiera otra índole en los lugares donde se desplacen los grupos culturales en aislamiento voluntario o contacto inicial;
- b. Establecer los mecanismos para asegurar la participación de dichos grupos culturales en los beneficios que reporten tales actividades o en su caso resguardar su derecho expectatio;
- c. Establecer, según sea el caso, que grupos culturales deberían recibir además una indemnización equitativa por cualquier daño que pudieran sufrir como resultado de las actividades antes mencionadas;
- d. Establecer los mecanismos de coordinación con las organizaciones representativas de los grupos culturales "indígenas" para el cumplimiento de lo señalado en la norma de creación; y,
- e. Incluir la intervención de diversos organismos en la regulación de las reservas territoriales indígenas (sectores gubernamentales, INDEPA, etc).

En cuanto a las funciones del INDEPA como órgano competente que garantice los derechos de estos grupos culturales, estas son:

- a. La obligación de establecer directivas, que serán observadas por las personas con derechos de aprovechamiento de recursos naturales actualmente existentes;
- b. La obligación de autorizar el ingreso de terceros, sean éstos públicos o privados, con fines asistenciales, de salud, investigación, debiendo poner en conocimiento de las organizaciones indígenas de la zona;
- c. La obligación de formular planes de contingencia y emergencia en caso de contacto con los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial, por su alta vulnerabilidad; y,
- d. La obligación de conducir, coordinar y/o autorizar las actividades científicas o humanitarias que requieran desarrollarse al interior de la Reserva Territorial.

Por otra parte, se debe encargar al INRENA en coordinación con el INDEPA establecer los siguientes mecanismos que involucrarían un sistema mixto de protección:

- a. Los mecanismos de control con la finalidad de cautelar la integridad territorial de la Reserva Territorial creada mediante un sistema "mixto" de guarda parques;
- b. Los mecanismos de control de las rutas de ingreso a las reservas territoriales "indígenas" a través del personal del área natural protegida contigua o cuando la reserva se encuentre dentro de ésta; y,
- c. Los mecanismos de control y de titulación de tierras dentro de reservas territoriales "indígenas" cuando se encuentren en áreas naturales protegidas.

En las resoluciones y normas que crearon las reservas territoriales "indígenas", el objetivo es proteger a los grupos culturales en aislamiento voluntario y en contacto inicial, incidiendo en la protección del derecho de propiedad y en el aprovechamiento "exclusivo" de este espacio<sup>46</sup>. En ese sentido, se debería proteger los otros intereses y derechos de estos grupos culturales mediante la prohibición de cualquier tipo de actividad que interfiera o pueda interferir con sus prácticas culturales en esta área determinada. Los objetivos establecidos por las diversas normas que crean reservas territoriales indígenas son:

---

<sup>46</sup> Es interesante como podemos concordar la protección del derecho de propiedad expectatio que se les protege a estos grupos culturales, bajo los mismos supuestos y procedimientos que desarrolló la sentencia de la Corte en el caso Awás Tigni. César Gamboa Balbín, "Los Efectos de la Sentencia Awás Tigni vs. Nicaragua sobre el Derecho de Propiedad de los Recursos Naturales de los Pueblos Indígenas", en *Boletín DAR* (Lima), N° 31 (25 de julio de 2005), en: <http://www.fondoamericas.org.pe/Boletines%20DAR.htm>

- a. Establecer medidas de control y limitaciones a las actividades económicas en dicha área (reserva territorial);
- b. Limitar las actividades de aprovechamiento de recursos naturales actualmente existentes en la reserva territorial con una adecuación a los fines del régimen especial de protección;
- c. Designar a las autoridades competentes para garantizar los derechos que asisten a los pueblos localizados en dicha área;
- d. Prohibir el establecimiento de asentamientos humanos diferentes a los grupos en aislamiento al interior de la reserva territorial; y,
- e. Prohibir el desarrollo de actividades económicas, así como el otorgamiento de nuevos derechos que implique el aprovechamiento de recursos naturales.

En general, el contenido de una regulación exhaustiva de los derechos de los grupos culturales de la amazonía peruana en aislamiento voluntario y en contacto inicial debe ser el siguiente:

- a. Preservar los derechos sobre su territorio (prácticas culturales y materiales) y sus tierras (derecho de propiedad);
- b. Preservar los derechos de aprovechamiento con fines de subsistencia de los recursos naturales del área (derecho a administrar los recursos naturales);
- c. Garantizar la integridad territorial, ecológica y económica de las tierras a través de las siguientes medidas:
  - i) Prohibir el establecimiento de asentamientos humanos diferentes a los grupos en aislamiento al interior de la reserva territorial (asentamientos humanos extraños de colonos y otros pueblos indígenas);
  - ii) Prohibir el desarrollo de actividades económicas, así como el otorgamiento de nuevos derechos que implique el aprovechamiento de recursos naturales;
- d. Permitir actividades de aprovechamiento de recursos naturales actualmente existentes en la reserva territorial adecuándose a los fines del régimen especial de protección; y,
- e. Designar a las autoridades competentes para garantizar los derechos que asisten a los pueblos localizados en dicha área.

En consecuencia, una propuesta integral de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial deberá recoger varios de estos elementos que conjuguen la defensa de los derechos de estos grupos culturales y la protección de la biodiversidad como una unidad dinámica de la realidad social de la amazonía peruana, alejándose finalmente de posiciones radicales<sup>47</sup>.

## V. PROCESO JURÍDICO Y POLÍTICO DE LA PROPUESTA DEL RÉGIMEN ESPECIAL

Como hemos mencionado anteriormente, la protección legal de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en aislamiento forzoso y contacto inicial ha sido por demás desordenada e incompleta. Durante toda la vida republicana, el Estado peruano ha mostrado un completo desinterés por estos grupos culturales; sin embargo, recién con el desarrollo de actividades económicas de extracción de recursos naturales en la selva peruana en la

---

<sup>47</sup> César Gamboa Balbín, "El Derecho de Propiedad sobre los Recursos Naturales y los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial", en *Boletín DAR* (Lima), N° 20 (11 de marzo de 2005); el mismo autor, "La Extraña Amalgama entre el Derecho Ambiental y los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas", en *Boletín DAR* (Lima), N° 17 (01 de febrero de 2005), ambos artículos en: <http://www.fondoamericas.org.pe/Boletines%20DAR.htm>

segunda mitad del siglo XX, el Estado optó por una legislación defectuosa que protegiera a estas "poblaciones indígenas" de posibles agresiones o amenazas realizadas por actores sociales y económicos que interactúan en la selva, como son los colonos, las empresas mineras o petroleras que han adquirido derechos legitimados por el Estado de exploración y explotación de recursos, concesionarios forestales o madereros ilegales, cocaleros, narcotraficantes, otros pueblos indígenas, etc.; en fin, de todos los heterogéneos intereses de una cultura societaria imperante que pretenden ser dominantes en las áreas amazónicas que habitan estos pueblos.

#### 5.1. Protección Internacional a los Pueblos Indígenas "Aislados"

Muchos intentos por impulsar una normatividad especial que proteja a los pueblos indígenas a nivel mundial, y específicamente, en el ámbito latinoamericano se han frustrado desde hace dos décadas. Aún se encuentran en proceso de revisión los proyectos de declaración de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, tanto en el seno de Naciones Unidas como en la Organización de los Estados Americanos. Mientras tanto, el Convenio N° 169 sirve como el único manto tuitivo de protección de los derechos de los pueblos indígenas "aislados", como se conoce en el ámbito mundial a los pueblos en aislamiento voluntario y en contacto inicial.

Estos múltiples esfuerzos han llevado a cabo que se produzca en Belem do Pará (Brasil), la reunión de organizaciones indígenas, organizaciones de la sociedad civil americana y organismos de cooperación, así como agencias de conservación, y expertos en el "Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonía y del Gran Chaco" (noviembre de 2005) para tratar el tema de su protección y defensa de sus derechos. Entre las organizaciones nacionales, estuvieron AIDSESEP -única organización indígena en el evento-, la Defensoría del Pueblo de Perú, el Instituto del Bien Común, APECO, WWF Perú, y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR.

Este evento organizado por la Coordinación General de Indios Aislados de la FUNAI con la ONG Centro de Trabajo Indigenista (CTI), obtuvo un diagnóstico general, el cual indica el grave estado de indefensión en que se encuentran estos grupos culturales en toda la amazonía peruana y en la zona del Chaco:

Cuadro N° 23

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS "AISLADOS" EN SUDÁMERICA			
PAÍSES	SITUACIÓN JURÍDICA	SITUACION REAL	PROPUESTAS
BOLIVIA	No existe	Indefensión (casi no existen estos pueblos)	No existen
BRASIL	Zonas de Protección	Indefensión (Gobiernos estatales y madereros ilegales)	Ley de 1973
COLOMBIA	Zonas de Protección en parque nacional	Indefensión (Violencia política)	Zonas de Protección en parque nacional
ECUADOR	Decreto Ejecutivo	Indefensión (política hidrocarburos)	Zonas de Protección en parque nacional

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

PERÚ	Reservas Territoriales	Indefensión (política económica en amazonía)	Propuesta de Régimen Especial de Comisión Especial (D.S. N° 024-2005-PCM)
PARAGUAY	Propiedades compradas por ONGs	Indefensión Cultural	No existe sólo Reserva Biosfera del Chaco

Fuente: Brackelaire, 2005<sup>48</sup>

Las organizaciones presentes vieron la necesidad de constituir una red internacional de información y monitoreo para la protección de estos pueblos. Es así como se crea la "Alianza Internacional para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados"; cuya secretaria quedo encargada a la OIT Brasil. A través de la Declaración de Belém sobre Pueblos Indígenas Aislados (11 de noviembre), se exhortó a los Estados de la región amazónica y del Chaco a tomar medidas eficaces de protección para estos pueblos aislados<sup>49</sup>.

## 5.2. Reconocimiento Oficial de "Estado de Indefensión"

La Defensoría del Pueblo del Perú publicó el Informe Defensorial N° 101 (Resolución Defensorial N° 032-2005-DP) sobre "Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial", en cual se menciona una estimación que existen catorce grupos étnicos en situación de indefensión (vida, salud, propiedad, aprovechamiento recursos naturales) por serias amenazas de concesiones mineras, hidrocarburos, concesionarios madereros, operadores turísticos, madereros ilegales y del narcotráfico, etc. Asimismo, el Informe Defensorial señala las actividades económicas, principalmente hidrocarburíferas que causarían un impacto negativo en la existencia de estos pueblos indígenas aislados:

Cuadro N° 24

ACTIVIDADES HIDROCARBURIFERAS QUE AFECTAN AREAS DONDE SE DESPLAZAN PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO	
Grupo Cultural a Proteger	Lote / Principal Operador / Estado
Kugapakori, Nahua y Kirineri	Lote 88: Pluspetrol, TGP y Hunt Oil. Cusco. Licencia de Explotación Vigente
Kugapakori, Nahua y Kirineri	Lote 57: Cusco Ucayali. En negociación
Arabela, Auca (Huaroni)	Lote 39: Repsol. Loreto. Licencia de Explotación Vigente
	Lote 67: Barret. Loreto. Licencia de Explotación Vigente
Murunahua	Lote 35: Repsol. Ucayali. Licencia de Explotación Vigente

<sup>48</sup> Este cuadro se ha elaborado en función del diagnóstico de Brackelaire y de las exposiciones de los representantes de los países sudamericanos que participaron en el encuentro.

<sup>49</sup> Por otro lado, todas las organizaciones ahí presentes se comprometieron a impulsar procesos sociales y mecanismos legales a nivel nacional y regional para proteger a estos pueblos y a su entorno material. La primera acción de la Alianza ha sido coordinar el envío de cartas al Congreso de la República del Perú, para impulsar el proyecto de ley que contiene la constitución del Régimen de Protección Especial de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial, anteproyecto remitido por el Presidente del Consejo de Ministros Carlos Ferrero mediante Carta de 26 de abril de 2005 a la Comisión de Amazonía del Congreso.

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2005<sup>50</sup>

El informe Defensorial incide en que pese al establecimiento de reservas territoriales a favor de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, estas no han podido evitar que actividades económicas causen perjuicios a la vida, la salud e integridad física de estos pueblos, así como la vulneración de sus derechos territoriales, identidad cultural, etc., proponiendo la creación de régimen de protección especial a favor de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial:

Cuadro N° 25

PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS QUE SE DESARROLLAN EN RESERVAS TERRITORIALES		
Grupo Cultural Protegido	Norma de Creación y Modificación	Actividades que vulneran a los Pueblos en Aislamiento
Kugapakori, Nahua, Nanti y otros	Decreto Supremo N° 028-2003-AG, de 25/07/2003	Lote 88 del Proyecto Energético del Gas de Camisea
Murunahua (Grupo étnico)	Res. Directoral Regional Sectorial N° 453-99-CTAR-UCAAYALI-DRSA del 24/09/1999	Concesionarios Madereros y madereros ilegales (exclusión del área por INRENA)
Mashco - Piro (grupo etnolingüístico)	Res. Directoral Regional N° 190-97-CTARU/DRA de 01/04/1997	Concesionarios Madereros y madereros ilegales
Isconahua (grupo étnico)	Res. Directoral Regional N° 201-98-CTARU/DGRA-OAJ-T de 11/06/1998	Concesionarios Madereros y madereros ilegales
Mashco Piro (grupos no precisados en Madre de Dios)	Resolución Ministerial N° 427-2002-AG de 22/04/2002	Concesionarios Madereros y madereros ilegales (exclusión del área por INRENA)

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2005

Finalmente, la Resolución Defensorial N° 032-2005-DP, que aprobó el Informe Defensorial N° 101 "Pueblos Indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial", recomienda al Congreso de la República:

"aprobar una iniciativa legislativa que establezca una categoría especial para la intangibilidad de las reservas territoriales declaradas a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario, debido a que la demarcación del territorio no sólo persigue asegurar la tenencia de la tierra sino la subsistencia y supervivencia de estos pueblos, mientras perdure su condición de aislados".

De ello se desprende que la Defensoría del Pueblo está a favor de un Régimen de Protección Especial eficaz y real, que no desvirtúe con sus existencia las obligaciones del Estado para con estos pueblos y menos los derechos preexistentes de estos para con su reconocimiento jurídico, defensa social u oponibilidad frente a terceros.

<sup>50</sup> La Resolución Defensorial N° 032-2005-DP, que aprobó el Informe Defensorial N° 101 "Pueblos Indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial", fue publicada el 17 de noviembre de 2005. Este documento es un aporte invaluable de la Defensoría del Pueblo para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Se debe agradecer por ello al ex Defensor del Pueblo, y especialmente al Programa de Comunidades Nativas, especialmente a Pablo De La Cruz y Sonia Lou.

### 5.3. Proceso Legislativo del Régimen Especial de Protección

A partir de este año, la preocupante situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial evidenciado por el proyecto de Gas de Camisea, y los problemas sociales y económicos de la amazonía peruana fueron factores relevantes para la conformación de una Comisión Especial conformada por los representantes de los Ministerios de Agricultura, Salud, Defensa, Relaciones Exteriores, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, la Defensoría del Pueblo, INDEPA como presidente de la Comisión Especial, y participación de los representantes de los gremios campesinos y amazónicos como son AI DESEP y CONAP<sup>51</sup>, para elaborar un proyecto de ley que contenga un “Régimen Especial de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial”. Posteriormente, al terminar la elaboración del anteproyecto de ley, la Presidencia del Consejo de Ministros presentó la propuesta consensuada ante la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos del Congreso de la República<sup>52</sup>. Producto de un breve y llano análisis sobre los elementos del sistema de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial, la Comisión del Congreso dictaminó un proyecto de ley (Dictamen P.L. N° 13057) que limita y desestructura el régimen especial de protección de estos pueblos presentado por la Comisión Especial<sup>53</sup>. En ese sentido, existen dos propuestas de Ley completamente radicales:

- a. Anteproyecto de Ley sobre un Régimen Especial de Protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial, elaborada por la Comisión Especial del Poder Ejecutivo (D.S. N° 024-2005-PCM); y,
- b. Dictamen N° 13057 de Protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial (versión de 21 de junio)

Esta segunda propuesta desvirtuaba la propuesta del Régimen Especial por lo siguiente:

- a. Eliminaba el carácter transectorial de obligaciones del Estado;
- b. Eliminaba la Institucionalidad del Régimen: No existe ente rector;
- c. Eliminaba los Procedimientos de Protección; y,
- d. Eliminaba la Propuesta de Carácter Transectorial de la protección

A partir de la legislatura 2005 - 2006 iniciada en el mes de agosto, la nueva fusionada Comisión de Pueblos Andinoamazónicos, Afroperuano, Ecología y Ambiente del Congreso de la República solicitó al Consejo Directivo el retorno del Dictamen N° 13057 para un mejor estudio por esta Comisión. En realidad se debió a las comunicaciones de 04 y 05 de octubre de organizaciones indígenas (AI DESEP y CONAP) y ONGs (WWF, DAR, IBC, Shinai, Racimos, etc), pidiendo se detenga el procedimiento legislativo del Dictamen N° 13057 (versión que desvirtúa el anteproyecto de la Comisión Especial del Poder Ejecutivo de crear un Régimen Especial para una protección estricta a favor de los pueblos indígenas en aislamiento). Desafortunadamente, la agenda de la Comisión de Pueblos Andinoamazónicos,

---

<sup>51</sup> Decreto Supremo N° 024-2005-PCM de 28 de marzo de 2005 que crea Comisión que formulará Anteproyecto de Ley para Protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial.

<sup>52</sup> Mediante Oficio N° 078-2005-PCM de 26 de abril de 2005 la Presidencia del Consejo de Ministros alcanzó el texto del Régimen Especial de Protección, elaborado por la Comisión Especial del Poder Ejecutivo,

<sup>53</sup> Dictamen del Proyecto de Ley N° 13057/2004-CR, que propone “Ley Para la Protección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial”, versión de 21 de junio.

Afroperuano, Ecología y Ambiente del Congreso de la República no priorizó la discusión del dictamen hasta fines de noviembre, lo cual imposibilitó la aprobación de cualquier norma a favor de estos pueblos en el presente año.

Recién el 30 de noviembre del presente año los asesores de la Comisión presentaron a la Comisión fusionada de Pueblos Andinoamazónicos, Afroperuano, Ecología y Ambiente, un dictamen sobre el régimen especial de protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Es un texto que recortaba la propuesta inicial de Régimen Especial de la Comisión del Poder Ejecutivo, creada por DS. N° 024-2005-PCM, sin embargo, mantiene el carácter de intangibilidad de las reservas territoriales (prohibición de asentamientos poblacionales distintos a la de estos pueblos; prohibición de actividades culturales, y prohibición explícita de "otorgar derechos que impliquen el otorgamiento de recursos naturales").

Los vicios de esta propuesta son los siguientes, entre otros:

- a. La poca claridad en cuanto al régimen especial de protección, lo convierte en transitorio cuando el carácter transitorio son la permanencia de las reservas hasta que estos grupos culturales entren en contacto voluntariamente con la sociedad nacional;
- b. Se establecía de manera compleja dos procedimientos para proteger a estos pueblos: un procedimiento para probar su existencia y otro para crear una reserva territorial; y,
- c. Se menciona que las reservas territoriales que se creen, deben señalarse en los Decretos Supremos que las establecen, los plazos de duración de la existencia de la mencionada reserva territorial. Con ello, al establecerse un plazo arbitrario de cinco, diez o quince años, se flexibilizaría el criterio de protección estricta y posibilitaría en un futuro cercano el ingreso de actividades que vulneren los derechos de estos grupos culturales.

AI DESEP venía siguiendo este proceso legislativo junto con otras organizaciones y ongs (WWF, IBC, DAR, RACIMOS, SHINAI) en diversos espacios de diálogo, estableciendo diferentes estrategias para incidir políticamente en los congresistas, tanto en la Comisión como en el pleno. Los aportes de estas organizaciones sociales se han centrado en alcanzar a los asesores de la comisión y a los congresistas miembros de la comisión una propuesta que corrija los vicios de la propuesta del Dictamen N° 13057.

Quizás el punto más complejo ha sido el reconocimiento de los derechos de aprovechamiento de recursos naturales de los pueblos aislados, tutelados por el Convenio N° 169 de la OIT (tratado de derechos humanos). La finalidad del Régimen Especial de Protección en este punto es regular y armonizar esas actividades económicas -de economías extractivas hasta el aprovechamiento sostenible de recursos naturales-, con los derechos humanos de los pueblos indígenas aislados, más aún cuando existe una normatividad internacional que los protege o podría acarrear al Estado peruano sanciones internacionales, como la ya señalada en la Sentencia de la Corte Interamericana de Awastigni vs. Nicaragua, en la cual se prohíbe a Nicaragua que no podrá otorgar concesiones de recursos naturales hasta que reconozca el derecho de propiedad ancestral e histórico de las comunidades indígenas de Awastigni, a través de su defensa, protección, delimitación y demarcación territorial previa.

#### 5.4. Virtudes y Vicios del Dictamen N° 13057: Fin de un Largo Camino



El 13 de diciembre la Comisión de Pueblos Andinoamazónicos, Afroperuano, de Ambiente y Ecología aprobó el Dictamen 13057 cuyo contenido recoge de forma incompleta el Régimen de Protección Especial para Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial.

La aprobación del Dictamen 13057 recoge "diversos" elementos de la propuesta original de anteproyecto de la Comisión Especial del Poder Ejecutivo (creada por D.S. N° 024-2005-PCM), en la cual participaron instituciones del Estado (MINEN, MINSA, MRE, MINAG, INRENA, etc) y organizaciones indígenas (AI DESEP y CONAP). Ciertamente este texto es mucho mejor que el anterior texto de este dictamen (versión de 24 de junio de 2005). En ese sentido, los elementos rescatables del presente texto del Dictamen 13057 son:

- a. Carácter Transectorial del Régimen;
- b. Obligaciones claras del Estado para con estos grupos culturales;
- c. Carácter Intangibilidad de las Reservas Territoriales (prohibición de establecer asentamientos poblacionales y de realizar actividades culturales y económicas).

Los vicios de este texto son los siguientes:

- a. Se ha eliminado el carácter sancionador del sistema de protección (se ha eliminado la conjunción de establecer sanciones penales a los ingresos no autorizados a las reservas territoriales). Este punto debilita las medidas de prevención y las medidas de protección de la propuesta de régimen de protección especial original;
- b. Se ha establecido plazo de duración de las reservas territoriales indígenas "de carácter renovable de manera indefinida tantas veces sea necesario". No se ha recogido el criterio intercultural de la duración de la reserva hasta que estos pueblos en aislamiento decidan contactarse;
- c. No se ha recogido la disposición normativa que señale "que los derechos adquiridos de terceros o las actividades económicas que se estén desarrollando al momento de establecer una reserva territorial, se deberán adecuar a los fines y disposiciones del Régimen Especial de Protección, a esta ley y su reglamento".

Existen otros elementos que pueden interpretarse de manera perjudicial pero que se deben definir en el reglamento, como por ejemplo la intención de reducir reservas territoriales por la superposición de estas con derechos de terceros, concesiones forestales u de otros derechos de aprovechamiento; es mas con bosques de producción permanente y unidades de aprovechamiento que obviamente no es un otorgamiento de un recursos forestales. Debemos evitar ese peligro de reducir estas áreas de protección de estos grupos culturales.

Los próximos pasos a seguir en el procedimiento legislativo son lo siguientes:

- a. El nuevo reformado Dictamen N° 13057 es aprobado en el periodo de esta legislatura por el pleno del Congreso, es decir, a partir de marzo de 2006; o,

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

- b. Se reforma e impulsa el Dictamen N° 13057 para que sea aprobado como ley por la Comisión Permanente<sup>54</sup> del Congreso durante los meses de enero y febrero, meses en que esta entra en funcionamiento.

Aún así, este dictamen puede ser modificado a favor o en contra de una protección estricta para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Aun muchos intereses en juego como los mineros e hidrocarburíferos pueden realizar la incidencia en el Congreso como el grupo de trabajo liderado por AI DESEP (WWF, Shinai, Racimos, DAR, IBC, etc). Lo importante es que esta es una oportunidad única para visualizar a los que hasta hoy la ley nacional no consideraba sujetos de derecho, plenos ciudadanos, verdaderos peruanos. Corresponderá, en el mejor de los casos, a los miembros de la Comisión Permanente aprobar el Dictamen N° 13057 con las propuestas alcanzadas por la sociedad civil, especialmente las organizaciones indígenas.

#### 5.5. Propuesta de Mejoras para el Dictamen N° 13057<sup>55</sup>

Como hemos ya señalado, el 13 de diciembre la Comisión de Pueblos Andinoamazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología dictaminó la aprobación del Proyecto de Ley N° 13057/2004-CR con el texto sustitutorio, reemplazando la versión del 24 de junio de 2005, de la anterior legislación.

De esta manera, muchas organizaciones indígenas, especialmente AI DESEP y ongs relacionadas con la protección de los derechos de los pueblos indígenas aislados y con la conservación de los recursos naturales han desarrollado ciertas propuestas para la protección de los derechos de estos pueblos, a su identidad cultural, a la vida, a su territorio y al aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales. Es así como en el siguiente cuadro se pueden observar estos aportes de manera clara:

Cuadro N° 26

APORTES PARA MEJORAR EL DICTAMEN N° 13057 LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y EN SITUACIÓN DE CONTACTO INICIAL		
CONTENIDOS DE LAS PROPUESTAS DE LEY	DICTAMEN N° 13057 (ÚLTIMA VERSIÓN 13 DE DICIEMBRE DE 2005)	APORTES DEL GRUPO DE TRABAJO LIDERADO POR AI DESEP
DEL OBJETO Y LA FINALIDAD DE LA NORMA	Artículo 1°. - Objeto de la Ley. La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen especial	Incorporar las palabras "al territorio" en el artículo 1° del dictamen. Artículo 1°. - Objeto de la Ley. La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen especial

<sup>54</sup> La Comisión Permanente del Congreso es un pequeño Senado que aprueba normas legales mientras no funciona el pleno del Congreso y tiene la potestad de aprobar ciertos proyectos de ley que no necesiten de la aprobación del pleno del Congreso.

<sup>55</sup> Las personas e instituciones que trabajaron directamente en el proceso de aportes dentro del Grupo de Trabajo liderado por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana AI DESEP, han sido las siguientes: Haroldo Salazar, Shapión Noningo y Julio Cusurichi, Directivos de AI DESEP; Patricia Urteaga, Beatriz Huertas y Gabriel García, asesores legales de AI DESEP; James Matos de Shinai; Pilar Camero de WWF Perú; Milagros Ortega y Margarita Vara del Instituto del Bien Común; José Luis Caro y Marleni Canales de INDEPA; Vladimir Pinto de Racimos de Ungurahui, César Gamboa de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR.

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

	transectorial de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana que se encuentren en situación de aislamiento voluntario o en situación de contacto inicial, garantizando en particular sus derechos a la vida y a la salud y salvaguardando su existencia e integridad.	transectorial de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana que se encuentren en situación de aislamiento voluntario o en situación de contacto inicial, garantizando en particular sus derechos a la vida, al territorio y a la salud y salvaguardando su existencia e integridad.
<p>PROCEDIMIENTO DE CATEGORIZACIÓN</p> <p>Procedimiento de Reconocimiento de Existencia</p>	<p>Artículo 3°. - Categorización.</p> <p>Para los efectos de la presente ley:</p> <p>a) Se reconoce a un grupo humano la categoría de Pueblo Indígena en situación de Aislamiento Voluntario o en situación de Contacto Inicial mediante Decreto Supremo, el mismo que para su validez requiere de un estudio previo realizado por una Comisión Multisectorial presidida por el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano - INDEPA e integrada por la Defensoría del Pueblo y por los demás que establezca el reglamento de la presente ley. Dicho estudio debe contener medios probatorios de la existencia del grupo o grupos humanos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, su identificación, así como la indicación de la magnitud de su población y las tierras en las que habitan.</p> <p>b) Las reservas territoriales indígenas adquieren tal categoría por Decreto Supremo sustentado en un estudio adicional al detallado en el párrafo anterior, el mismo que para su validez debe señalar plazo de duración renovable las veces que sea necesario, los pueblos indígenas beneficiados y las obligaciones y prerrogativas de las comunidades nativas o pueblos indígenas colindantes. Este estudio, dirigido por el INDEPA, debe articular las opiniones técnicas y las estrategias de intervención de los sectores: Salud, Mujer y Desarrollo Social, Agricultura, Energía y Minas, Defensa, Interior y, de ser el caso, Relaciones Exteriores.</p>	<p>Simplificar la redacción del artículo 3° y el procedimiento administrativo que contiene de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 3°. - Categorización.</p> <p>Para los efectos de la presente ley, las reservas territoriales indígenas adquieren tal categoría por Decreto Supremo sustentado en un estudio que debe señalar el grupo o grupos humanos en aislamiento voluntario o en contacto inicial que se presume habitan dichas áreas, los territorios de pueblos indígenas beneficiados y las relaciones con las comunidades nativas o pueblos indígenas colindantes. Este estudio, dirigido por el INDEPA, deberá articular opiniones técnicas y las estrategias de intervención de los sectores: Salud, Mujer y Desarrollo Social, Agricultura, Energía y Minas, Defensa, Interior y, de ser el caso, Relaciones Exteriores.</p>
<p>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ESTABLECIMIENTO DE RESERVAS TERRITORIALES</p>		
<p>DERECHOS PROTEGIDOS</p>	<p>Artículo 4°. - Derechos de los pueblos en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial</p> <p>El Estado garantiza los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o en situación de</p>	<p>Precisar la redacción del inciso d) del artículo 4° de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 4°. - Derechos de los pueblos en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial</p> <p>El Estado garantiza los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o en situación de</p>

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

<p>Derecho a la vida. Acción del Estado (obligación de hacer)</p> <p>Autonomía Social</p> <p>Identidad Cultural y el derecho a un medio ambiente sano</p> <p>Derecho a la propiedad a la tierra y al aprovechamiento de los recursos naturales</p> <p>Derecho al territorio</p>	<p>contacto inicial, asumiendo las siguientes obligaciones para con ellos:</p> <p>a) Proteger su vida y su salud desarrollando prioritariamente acciones y políticas preventivas, dada su posible vulnerabilidad frente a las enfermedades transmisibles.</p> <p>b) Respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad nacional y con el Estado;</p> <p>c) Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de estos pueblos con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad;</p> <p>d) Reconocer su derecho a poseer las tierras que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos a los mismos; la propiedad de las poblaciones sobre las tierras que poseen se garantiza cuando adopten el sedentarismo como modo de vida;</p> <p>e) Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia; y</p> <p>f) Establecer reservas territoriales, las que se determinarán sobre la base de las áreas que ocupan y a las que hayan tenido acceso tradicional, hasta que decidan su titulación en forma voluntaria.</p>	<p>contacto inicial, asumiendo las siguientes obligaciones para con ellos:</p> <p>a) Proteger su vida y su salud desarrollando prioritariamente acciones y políticas preventivas, dada su posible vulnerabilidad frente a las enfermedades transmisibles.</p> <p>b) Respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad nacional y con el Estado;</p> <p>c) Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de estos pueblos con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad;</p> <p>d) Reconocer sus derechos a poseer las áreas que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos, y a ejercer la propiedad de las mismas cuando se hayan sedentarizado;</p> <p>e) Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia; y</p> <p>f) Establecer reservas territoriales, las que se determinarán sobre la base de las áreas que ocupan y a las que hayan tenido acceso tradicional, hasta que decidan su titulación en forma voluntaria.</p>
<p>INTANGIBILIDAD DE LAS RESERVAS TERRITORIALES INDÍGENAS</p> <p>Prohibición de Asentamiento Poblacionales</p> <p>Prohibición de Actividades Culturales</p> <p>Prohibición de Actividades Económicas</p> <p>Concurrencias de Derechos y calidad de beneficiarios de los pueblos indígenas</p>	<p>Artículo 5º.- Carácter intangible de las reservas territoriales</p> <p>Las reservas territoriales para los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario o de Contacto Inicial son intangibles en tanto mantengan la calidad de tales. En ellas:</p> <p>a) No podrán establecerse asentamientos poblacionales distintos a los de los pueblos indígenas que habitan en su interior;</p> <p>b) Se prohíbe la realización de cualquier actividad distinta a la de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas;</p> <p>c) No se otorgarán derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo el que con fines de subsistencia realicen los pueblos que las habiten; y,</p> <p>d) Los pueblos indígenas que las habitan son los únicos y mancomunados beneficiarios de la misma.</p>	<p>Incorporar en el artículo 5º el inciso e) con el siguiente texto:</p> <p>Artículo 5º.- Carácter intangible de las reservas territoriales</p> <p>Las reservas territoriales para los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario o de Contacto Inicial son intangibles en tanto mantengan la calidad de tales. En ellas:</p> <p>a) No podrán establecerse asentamientos poblacionales distintos a los de los pueblos indígenas que habitan en su interior;</p> <p>b) Se prohíbe la realización de cualquier actividad distinta a la de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas;</p> <p>c) No se otorgarán derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo el que con fines de subsistencia realicen los pueblos que las habiten;</p> <p>d) Los pueblos indígenas que las habitan son los únicos y mancomunados beneficiarios de la misma; y,</p>

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

		e) Los bosques y otras formaciones vegetales naturales, ubicadas al interior de las reservas territoriales indígenas están comprendidas dentro del alcance del artículo 310° del Código Penal.
<p>DISPOSICIONES FINALES</p> <p>Protocolos de Ingreso</p> <p>Relación ANPs y Reservas Territoriales</p> <p>Elevación a rango de Decreto Supremo o reglamentario las reservas territoriales existentes</p> <p>Cláusula de Salvedad: Desajustes del Aprovechamiento</p>	<p>DISPOSICIONES FINALES</p> <p>Primera.- Del Reglamento de la Ley El Poder Ejecutivo aprueba, por Decreto Supremo, el Reglamento de la presente Ley, en un plazo no mayor a 60 (sesenta) días calendarios, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.</p> <p>Segunda.- Situación de las Reservas territoriales. Dentro de un plazo de 60 (sesenta) días calendarios posteriores a la promulgación de la presente Ley, la Presidencia del Consejo de Ministros formalizará, mediante Decreto Supremo, las reservas territoriales existentes considerando la situación actual de las mismas.</p>	<p>Incorporar las siguientes disposiciones finales:</p> <p>DISPOSICIONES FINALES</p> <p>Primera.- Del Reglamento de la Ley El Poder Ejecutivo aprueba, por Decreto Supremo, el Reglamento de la presente Ley, en un plazo no mayor a 60 (sesenta) días calendarios, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.</p> <p>Segunda.- Situación de las Reservas territoriales. Dentro de un plazo de 60 (sesenta) días calendarios posteriores a la promulgación de la presente Ley, la Presidencia del Consejo de Ministros formalizará, mediante Decreto Supremo, las reservas territoriales existentes considerando la situación actual de las mismas.</p> <p>Tercera.- Concordancia con los derechos adquiridos Los derechos adquiridos de terceros existentes al momento de establecerse una reserva territorial, deberán adecuarse y concordarse con los fines y disposiciones del régimen especial de protección establecido en la presente ley y su reglamento.</p> <p>Cuarta.- Adecuación al trámite administrativo de las reservas Las solicitudes de creación de nuevas Reservas Territoriales que hayan iniciado su trámite antes de la vigencia de la presente ley, deberán ser remitidos por el Ministerio de Agricultura al INDEPA en un plazo máximo de 30 días calendarios, con la finalidad de ser establecidas mediante Decreto Supremo en un plazo máximo de (60) sesenta días calendarios, posteriores a la remisión.</p>

Fuente: Pagina Web del Congreso (15 dic. 2005)

## VI. CONCLUSIONES

El Estado peruano tiene la responsabilidad y autoridad para velar por la protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial o esporádico, pero la ausencia de un marco legal e institucional claro, estable y confiable crea serias dudas ante los riesgos que implica permitir la continuidad de actividades de

aprovechamiento económico, científicas, e incluso las humanitarias al interior de la Reserva Territorial del Estado actualmente. De hecho, en este contexto, que INDEPA asuma la protección de los pueblos en aislamiento voluntario o contacto inicial o esporádico, limita la condición jurídica de dichos pueblos y sus posibilidades de alcanzar un respeto y dignidad, los ubica en una posición más débil en la sociedad. Por ello, sería necesario el involucramiento de otros sectores del Estado, así como de representaciones de las organizaciones indígenas representativas, es decir, es necesario plantear un salto cualitativo de protección de las reservas territoriales actuales que protegen un derecho de propiedad expectatio a un régimen especial de protección que protegería los derechos colectivos de estos pueblos indígenas (derecho a la vida, a la identidad cultural, a la integridad física, a la propiedad, al aprovechamiento del recurso natural, etc).

Debe establecerse con claridad las competencias sectoriales de los diversos entes del Estado en el nuevo sistema de protección o régimen provisional especial de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial. Bajo este marco, el sector agricultura debe mantener las potestades de limitar el territorio (reserva territorial "indígena") y el ejercicio del derecho de propiedad (titulación de tierras dentro de las reservas territoriales) por ser el ente más idóneo en competencias técnicas y jurídicas para cumplir con estas funciones actualmente.

Asimismo, es necesario definir una política integral transectorial que involucre al Estado, la sociedad civil y pueblos indígenas contiguos a las reservas territoriales para participar en el control y gestión del régimen de protección especial de los "grupos culturales en aislamiento voluntario o contacto inicial de la amazonía peruana". En ese sentido, se debe limitar con mayor claridad la continuidad de actividades de aprovechamiento económico, científicas, e incluso las humanitarias al interior de las Reservas Territoriales "indígenas".

Por otro lado, sería posible crear un sistema de protección de grupos culturales en aislamiento voluntario o contacto inicial a través de reservas territoriales "indígenas" de carácter provisional. Este sistema -a corto plazo- se crearía a través de una ley especial que regule este tipo de reservas territoriales del Estado favor de estos grupos. El carácter transitorio de este sistema se apoyaría en la creación de un sistema mixto de protección de reservas y áreas de conservación (ANPs). Por ello, se deben crear procedimientos generales para que cuando las reservas territoriales "indígenas" se encuentren dentro de un área natural protegida, los guarda parques y los puestos de control controlen el ingreso de terceros a las reservas territoriales y conjuntamente proteger los derechos colectivos de estos grupos culturales.

En ese sentido, el Estado peruano tiene la responsabilidad de proteger a los "grupos culturales en aislamiento voluntario o contacto inicial de la amazonía peruana", pero la falta de un sistema normativo de protección institucional claro, sostenible y eficaz no permitiría proteger a estos grupos dentro del actual sistema mixto de protección de recursos naturales y de creación de reservas territoriales "indígenas", sea por resoluciones directorales agrarias o por decretos supremos. Bajo este marco, sería poco adecuado la elevación de las reservas territoriales a decretos supremos sin un sistema normativo idóneo como son el marco legal del régimen de protección especial propuesto por la Comisión Especial y una reglamentación que establezca las claras obligaciones del Estado y la ejecución de todo el sistema de protección a través de normas, instituciones y

procedimientos: debe señalarse el ente rector encargado, la jerarquía normativa del sistema de protección y los procedimientos para el ingreso o los protocolos de contacto con estos grupos culturales mediante una ley marco que posibilite un sistema eficaz y sostenible de protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial.

Por otro lado, debe estudiarse con mayor profundidad el régimen mixto de preservación y protección de recursos naturales y de los derechos colectivos de territorio, propiedad y administración de recursos naturales de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial a través de las normas expedidas por las resoluciones directorales agrarias con la finalidad de extraer un sistema base y de coordinación que sostenga el nuevo sistema de protección de grupos culturales en aislamiento voluntario o contacto inicial a través de reservas territoriales "indígenas" de carácter provisional.

Asimismo, debe realizar un diagnóstico en el ámbito nacional sobre los posibles riesgos, peligros, violaciones y amenazas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial y sus territorios por las actividades económicas, asentamientos humanos de colonos o terceros extraños, madereros ilegales y concesionarios forestales, mineros y de hidrocarburos, organizaciones religiosas, etc.

Finalmente, la construcción de un concepto sui generis que involucre la creación de un sistema normativo y la actuación de diversos agentes sociales en pos de intereses de la conservación de los recursos naturales se engarza por la defensa de la integridad territorial de las reservas territoriales "indígenas" a través de la unidad integral dinámica de biodiversidad cultural, una correspondencia material e inmaterial entre estos pueblos y los recursos naturales que son parte de su entorno, donde protegiendo al objeto se protege al sujeto.

A la par de estas recomendaciones, en el caso de protección de los recursos naturales, se puede lograr con el apoyo logístico y legal de las reservas territoriales indígenas por crearse, a través de mecanismos de diálogo y consenso entre las organizaciones sociales vinculadas a los pueblos indígenas, ONGs conservacionistas e indigenistas y actores de la sociedad civil que comprendan que el camino que ha sido dejado por el vacío legal del proyecto del dictamen, les permitirá ir esbozando, no sólo desde la legalidad, sino desde el trabajo social concertado los distintos mecanismos de protección según los derechos a proteger: los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial y los fines de la conservación, por proteger los recursos naturales. Actualmente, la labor de construir una amalgama en el Régimen Especial de Protección de un bien jurídico a tutelar como la unidad integral de biodiversidad cultural es un esfuerzo conjunto entre diversos actores sociales que posibilitaría una defensa de derechos de manera sostenida, frente a los diversos agentes económicos asentados en el renovado mercado de la amazonía peruana.

La finalidad de este régimen especial no es generar los guettos culturales creados por el sistema de reservas nacionales que usaron las elites del siglo XIX en los Estados Unidos contra indios de la "Cultura del Búfalo" para tomar posesión de sus tierras y reducirlos a la inacción social. Tampoco es la creación de las reducciones de Toledo en el siglo XVI. Quizás este nuevo sistema de protección podrá acabar con ese doble carácter teleológico de las

normas de las culturas societarias imperantes: parecen que tienen carácter tuitivo, al final de cuentas, es una forma de legitimar la posesión de bienes mediante la violencia política y ahogar a una cultura en un espacio tan reducido para tornar a distintas identidades en una sociedad monocultural. Está vez lo que se pretende es limpiar esta dualidad del discurso legal a través del régimen especial: reconocer derechos a estos pueblos y protegerlos sinceramente de cualquier injerencia social, económica, cultural y política de avasallamiento como ocurrió antaño con los caucheros, con Sendero Luminoso, con las Fuerzas Armadas, con los colonos o con otras comunidades nativas.

Es necesario señalar que la protección constitucional y legal de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y su ejercicio debe estar concordado con el respeto de los derechos humanos, con lo dispuesto por la Constitución y según sea el caso, con la ley. A la par de crear un régimen especial de protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial y de elaborar una cláusula de concordancia constitucional que contenga un "bien jurídico constitucional" al cual respetar y vincular a nuestro sistema, este marco de protección debe buscar establecer un dialogo intercultural justo y claro entre una cultura societaria imperante y una cultura andina y amazónica avasallada y oscurecida por la amnésica historia republicana. Quizás este régimen sea el comienzo de un nuevo comienzo de identidades fundadas en la noción que Mariategui denominó "peruanidad".

Esta es una oportunidad que nos otorga la historia como sociedad nacional, al menos, intentemos tomar conciencia de ello.

## VII. FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN

### 7.1. Fuentes Normativas

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)
- Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (1996)
- Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, "Soberanía Permanente sobre Recursos Naturales" (1962)
- Tratado de Cooperación Amazónica (1978)
- Estrategias y Procedimientos para Temas Socio-Culturales en Relación con el Medio Ambiente del Comité del Medio Ambiente del Banco Interamericano de Desarrollo (1990)
- Directriz Operativa DO 4.20 del Banco Mundial concerniente a los Pueblos Indígenas (1991)
- Acuerdos Agenda 21 (1992). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (31 de agosto de 2001)
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (1988)
- Resolución sobre el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (1997)
- Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza (2001)



Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en  
Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

- Carta Andina de Derechos Humanos (2002)
- Decisión Andina N° 524. Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2002)
- Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en Ginebra, el 27 de junio de 1989. Aprobado por Resolución Legislativa N° 26253, de 02 de diciembre de 1993. El Instrumento de Ratificación de 17 de enero de 1994, se depositó el 2 de febrero de 1994. Vigente para el Perú, desde el 02 de febrero de 1995
- Constitución Política del Perú de 1993
- Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva, Decreto Ley N° 22175, de 09 de mayo de 1978
- Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834
- Decreto Supremo N° 038-2001-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas
- Decreto Supremo N° 15-2001-PCM, de 14 de febrero de 2001 que constituye la "Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas"
- Decreto Supremo N° 072-2001-PCM, de 23 de junio de 2001 que crea la Mesa de Dialogo Permanente para la solución de los problemas de las Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana
- Decreto Supremo N° 028-2003-AG, de 25 de julio de 2003, que crea la "Reserva Territorial a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros"
- Resolución Directoral N° 441-DZA-VIII-73, de 20 de noviembre de 1973, que crea la "Reserva Territorial del Estado a favor de la grupos nativos Mayorunas"
- Resolución Ministerial N° 00046- 90AG/DGRAAR, de 14 de febrero de 1990 que crea la "Reserva Territorial del Estado a favor de la grupos étnicos Kugapakori y Nahua"
- Resolución Directoral Regional N° 189-97-CTARU/DRA, de 01 de abril de 1997; modificada mediante Resolución Directoral Regional Sectorial N° 453-99-CTAR-UCAYALI-DRSA de 24 de septiembre de 1999, que crea la "Reserva Territorial a favor del grupo étnico Murunahua"
- Resolución Directoral Regional N° 000201-98-CTARU/DRA-OAJ-T, de 11 de junio de 1998, que crea la "Reserva Territorial a favor del grupo étnico I sconahua"
- Resolución Directoral Regional N° 000190-97-CTARU/DRA, de 01 de abril de 1997, que crea la "Reserva Territorial a favor del grupo etnolingüístico Mashco - Piro"
- Resolución Ministerial N° 427-2002-AG, de 22 de abril de 2002, que crea la "Reserva Territorial a favor de los grupos en aislamiento voluntario en los distritos de Iñapari, Laberinto, Las Piedras, Tambopata y Manu".

## 7.2. Fuentes Documentarias

- Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios, Lima, elaborado por la Mesa de Dialogo y Cooperación para las Comunidades Nativas de la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas (D.S. N° 15-2001-PCM), 31 de mayo de 2001
- Documento de la Mesa de Trabajo "Situación de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial", organizado por el Programa de Comunidades Nativas de la Defensoría del Pueblo en Lima, el 27 de mayo de 2003
- Informe Defensorial N° 101 "Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial", noviembre de 2005
- Informe Final "Identificación de Mecanismos Legales para el Control Comunitario de la Ocupación del Territorio de las Comunidades de la Cuenca del Urubamba", elaborado por Mercedes Manriquez, Lima, Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Zona de Influencia del Proyecto Camisea, febrero de 2004
- Documento de la "Cumbre para la Administración Intercultural de las Áreas Naturales Protegidas, Territorialidad, Derechos de Pueblos Indígenas en el Bosque Tropical y el Ambiente Amazónico", Satipo, Asociación Regional de Pueblos Indígenas de Selva Central ARPI SC, 19 al 22 de febrero de 2004

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en  
Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

- Protocolo de Relacionamiento-Programa de Protección y Defensa de los Pueblos en Aislamiento Voluntario de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros, Lima, presentado por la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos-CONAPA-Secretaría Ejecutiva, marzo de 2004
- Programa de Protección y Defensa de los Pueblos en Aislamiento Voluntario, documento revisado por la Mesa de Expertos y presentado por la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos-CONAPA, marzo de 2004
- Diseño e Implementación de Mecanismos Legales para Bloquear el Acceso al Bajo Urubamba por Colonos y Explotación Forestal, elaborado por Carlos Andaluz, Lima, Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Zona de Influencia del Proyecto Camisea, abril de 2004
- Propuesta de Plan para Cautelar la Integridad Territorial de la Reserva Territorial del Estado a favor de los Grupos Étnicos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros (RTEKNN), elaborado por Fernando Ghersi, Lima, agosto de 2004
- Documento Integrado del Plan de Protección y Defensa de los Pueblos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial, elaborado por Carlos Mora, Ivan Brehaut, Manuel Pulgar Vidal y Federico Dejo, Lima, Ministerio de Energía y Minas y Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional GTCI Camisea, 27 de julio de 2005
- Diagnostico regional preliminar para facilitar el diseño de estrategias de protección Estado de la situación de los últimos pueblos indígenas en aislamiento en América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela), elaborado por Vincent Brackelaire, Brasilia, Coordenação Geral de Índios Isolados (CGII-FUNAI) / Centro de Trabalho Indigenista (CTI), junio de 2005

### 7.3. Fuentes Bibliográficas

- ANDERSON, Benedict  
1992 *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el Origen y la Difusión del Nacionalismo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- CHAMBERS, Ian,  
1997 "El Convenio N° 169 de la OIT: Avances y Perspectivas", en Magdalena Gómez (com.), *Derecho Indígena*, México: Instituto Nacional Indigenista.
- CLAVERO, Bartolomé  
1997 "Multiculturalismo y Monoconstitucionalismo de Lengua Castellana en América", en Magdalena Gómez (com.), *Derecho Indígena*, México: Instituto Nacional Indigenista.
- BOLÍVAR, Ligia  
1996 "Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Derribar Mitos, Enfrentar Retos, Tender Puentes. Una Visión desde la (In)experiencia de América Latina", en Autores Varios, *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, t. V, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CIURLIZZA, Javier *et al.*,  
2004 *Hatún Willakuy, versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Perú*, Lima: Gráfica Navarrete.
- DE SOTO, Hernando  
2000 *El Misterio del Capital. Por Qué el Capitalismo Triunfa en Occidente y Fracasa en el Resto del Mundo*, Lima: Editorial El Comercio.
- DÉMELAS-BOHY, Marie-Danielle  
2003 *La Invención Política. Bolivia, Ecuador y Perú en el Siglo XIX*, Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos / Instituto de Estudios Peruanos.
- ESPINOSA, Juan  
[1853]  
2001 *Diccionario Republicano*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / University of The South-Sewanee.
- GAMBOA Balbín, César Leonidas  
César Leonidas Gamboa Balbín  
Av. Del Parque Norte N° 480, Of. 402, CORPAC - San Isidro
- cgamboabalbin@yahoo.es  
Teléfono: (511) 2255008

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en  
Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

- 2003 "¿Excepciones al Modelo Electoral Gaditano?: Las Elecciones Directas en el Perú del Siglo XIX", en *Revista Elecciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales* (Lima), N° 2 (dic.). Existe una versión electrónica en: <http://www.onpe.gob.pe/onpe/escaparate/caratulas/gamboa.pdf>
- 2004 "Aproximación Teórica a los Derechos Colectivos Constitucionalizados de los Pueblos Indígenas": ponencia presentada ante el Taller "Derechos, Estados, Minorías y Pueblos Indígenas" del VI Congreso Mundial de Derecho Constitucional, organizado por la Asociación Internacional de Derecho Constitucional y la Universidad de Chile, Santiago de Chile, del 12 al 16 de enero. Se publicó en: [www.iaclworldcongress.org](http://www.iaclworldcongress.org)
- 2004 "Libertad vs. Identidad: Fundamento jurídico de los derechos humanos colectivos", en *Revista Aportes Andinos. Aportes sobre diversidad, diferencia e identidad* (Quito), N° 11 (oct.). Véase la versión electrónica en: <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs11/cesar%20gamboa.pdf>
- 2005 *Las Virtudes y los Vicios de la Conciliación Extrajudicial: Dualidad Discursiva de la Justicia Moderna*, Lima: Consorcio Justicia Viva (Instituto de Defensa Legal-Pontificia Universidad Católica del Perú). Existe una versión en: [http://www.justiciaviva.org.pe/concurso\\_giusti/gamboa.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/concurso_giusti/gamboa.pdf)
- 2005 "Los Filtros Electorales Decimonónicos: Órganos Electorales y Procedimiento Electoral", en Cristóbal Aljovín (ed.), *Historia de las Elecciones en el Perú, Estudios sobre el Gobierno Representativo*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2005 "Los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas en la Comunidad Andina (CAN), en Programa Andino de Derechos Humanos, *Aportes Andinos sobre Derechos Humanos, Investigaciones Monográficas*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo – COSUDE / Unión Europea / Ediciones Abya Yala.
- LARREA Holguín, Juan
- 2000 *Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Vol. I. 6ª ed. Guayaquil: Corporaciones de Estudios y Publicaciones.
- MACKAY, Fergus
- 1999 *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Internacional*, Lima: Asociación Pro Derechos Humanos.
- MESÍA Ramírez, Carlos y Walter Gutiérrez (ed.)
- 1995 *Instrumentos Internacionales y Teoría de los Derechos Humanos*, Lima: Edición Oficial del Ministerio de Justicia.
- NOVAK, Fabián y Salmón, Elizabeth
- 2000 *Las Obligaciones Internacionales del Perú en Materia de Derechos Humanos*, Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- STAVENHAGEN, Rodolfo
- 1997 "El Marco Internacional del Derecho Indígena", en Magdalena Gómez (com.) *Derecho Indígena*, México: Instituto Nacional Indigenista.
- 2003 *Adenda al Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Adición Misión a Guatemala Doc. E/CN.4/2003/90/Add*, de 10 de febrero, presentado de conformidad con la Resolución 2001/57 de la Comisión Derechos humanos de Naciones Unidas, 59º período de sesiones, p. 11. En: <http://www.acnur.org/pais/docs/595.pdf>
- VINDING, Diana
- 2004 *El Mundo Indígena 2004*, Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas-IWGI A.
- TI BÁN Guala, Lourdes
- 2001 *Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas en el Ecuador: Aplicabilidad, Alcances y Limitaciones*. Quito: INDESIC / Fundación Hans Seidel.
- TRUJILLO, Julio César, Grijalva, Agustín y Endara, Ximena
- 2001 *Justicia Indígena en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- VAN Boven, Theodoor C.,

Análisis Jurídico de las Reservas Territoriales del Estado a Favor de Pueblos Indígenas en  
Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial en la Amazonía Peruana

1984 "Criterios Distintivos de los Derechos Humanos", en Karel Vasak (ed.), *Las Dimensiones Internacionales de los Derechos Humanos*, t. 1, Barcelona: Serbal / Unesco.

Fuente: Instituto del Bien Común (ICB) [en línea]

<http://www.ibcperu.org/doc/isis/7469.pdf>