



D E R E C H O
A M B I E N T E Y
R E C U R S O S
N A T U R A L E S

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:
IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO
INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

Ana Paula Mendoza Rázuri

BICENTENARIO
DEL PERÚ

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:
IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO
INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

Ana Paula Mendoza Rázuri

**EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:
IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO
INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Autora:

Ana Paula Mendoza Rázuri

Foto de portada:

ORPIO

Coordinación de la publicación:

Pamela Cifuentes Roca

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Calle Cartagena 130, Pueblo Libre, Lima-Perú
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Impreso por:

Nauttica Media Design SAC
RUC 20600005783
Dirección: Las malvas 163 of 401 Urb. Recaudadores, Ate
Correo: info@nautticamedia.com
Celular: 952189859

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2021-05098

Primera edición: mayo 2021, consta de 1000 ejemplares.

Se terminó de imprimir en mayo 2021.

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Charles Stewart Mott Foundation, Ford Foundation, Open Society Foundations y Coalición Flamenca para la Cooperación Norte Sur 11.11.11. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Charles Stewart Mott Foundation, Ford Foundation, Open Society Foundations y Coalición Flamenca para la Cooperación Norte Sur 11.11.11..

Hecho e impreso en el Perú.

Agradezco al Dr. Gamboa Balbín y a la organización Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) por la confianza depositada en esta publicación. Asimismo, deseo agradecer de forma especial al Dr. Eguiguren Praeli por apostar desde el primer momento por la presente investigación y por su valiosa asesoría durante el proceso. Finalmente, agradezco enormemente a todas las personas que aportaron a su elaboración, comenzando por mi familia, a quien le debo absolutamente todo.

"[...] Es el cuento del mono que llegó a un gran río, no era su hábitat, y vio a un alegre pez nadando, y queriendo salvarlo de las aguas, lo sacó del río con mucho trabajo y lo tenía orgulloso en sus manos... Ya imaginan ustedes lo que le pasó al pobre pez por culpa del estúpido mono.

¡Dios nos libre de las buenas intenciones de los que no nos conocen, ni a nosotros, ni al bosque que nos mantiene!"

Santiago Manuin Valera
Lider del pueblo awajun
1956-2020

CONTENIDO

ABREVIATURAS	9
PRÓLOGO	10
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1	
LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL. UN ESCENARIO DE ALTA VULNERABILIDAD	17
1.1. Aspectos conceptuales	18
1.1.1. Pueblos indígenas en aislamiento	20
1.1.2. Pueblos indígenas en contacto inicial	26
1.2. Características socioculturales de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial	28
1.2.1. Historias de contacto	29
1.2.2. Denominaciones	32
1.2.3. Vulnerabilidades	34
1.3. El dilema del contacto	43
CAPÍTULO 2	
EL DERECHO AL “NO CONTACTO”. MIRADA DESDE EL DIDH	48
2.1. El derecho colectivo a la libre determinación de los pueblos indígenas desde el DIDH	49
2.1.1. Marco internacional de protección	50
2.1.2. Contenido del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas	60
2.2. Surgimiento y desarrollo del “no contacto” en el DIDH	64
2.2.1. Antecedentes relevantes	64
2.2.2. Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos	65
2.2.3. Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos	75
2.3. Implicancias jurídicas del “no contacto”: mirada desde el <i>soft law</i>	80
2.3.1. El concepto de <i>soft law</i> y su importancia en el DIDH	80
2.3.2. El “no contacto” como norma de <i>soft law</i>	88

2.3.3. Naturaleza jurídica del principio de no contacto.	97
2.3.4. La vinculación del “no contacto” con otros derechos	103
2.3.4.1. Derecho a la vida	103
2.3.4.2. Derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales.	106
2.3.4.3. Derecho a la participación y a la consulta previa	111
2.3.4.4. Derecho a la salud	114
2.3.4.5. Derecho a la identidad cultural y espiritualidad indígena	118
2.3.4.6. Derecho al medio ambiente sano	121
2.3.5. Consideraciones para el respeto y garantía del “no contacto”.	124

CAPÍTULO 3

EL DERECHO AL “NO CONTACTO” EN EL PERÚ. AVANCES Y DESAFÍOS. . . 134

3.1. Institucionalidad	134
3.1.1. Marco jurídico de protección del principio de no contacto.	135
3.1.1.1. Ley PIACI.	136
3.1.1.2. Normas reglamentarias	139
3.1.1.3. Políticas públicas específicas	142
3.1.2. Ente rector y sistemas de articulación estatal	144
3.1.2.1. MINCUL	144
3.1.2.2. Sistemas de articulación estatal	145
3.1.3. Mecanismos judiciales para la protección del principio de no contacto.	155
3.2. Identificación y reconocimiento	157
3.3. Protección territorial	163
3.3.1. Intangibilidad	164
3.3.1.1. RT o RI existentes	164
3.3.1.2. La intangibilidad relativa establecida por la Ley PIACI	168
3.3.1.3. Desafíos de la categorización de RT a RI	173
3.3.1.4. Desafíos de la creación de nuevas RI	180
3.3.1.5. Ingresos excepcionales	187
3.3.2. Sistemas de vigilancia y monitoreo permanente.	191
3.3.3. Protección territorial transfronteriza.	199
3.3.4. Superposición de zonas intangibles con áreas naturales protegidas.	201
3.3.5. Superposición de zonas intangibles con proyectos viables.	207
3.4. Protocolos de actuación frente a escenarios de contacto	209

3.5. Sanciones ante el contacto forzado	217
3.5.1. Sanciones penales	218
3.5.2. Sanciones administrativas	219
3.6. Consulta previa	223
3.7. Sistemas de salud diferenciados	225

CONCLUSIONES.....	236
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	241
--------------------------	------------

ANEXO: NORMAS VINCULADAS A LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ	283
---	------------

ABREVIATURAS

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Convenio 169	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales
OIT	
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DACI	Dirección de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial
DDHH	Derechos humanos
Declaración Americana	Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DNUIPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
Directrices	Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay
Ley PIACI	Ley N° 28736, "Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial"
MINCUL	Ministerio de Cultura
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
RTKNN	Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros
RI	Reserva indígena / Reservas indígenas
RT	Reserva territorial / Reservas territoriales
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
VMI	Viceministerio de Interculturalidad

PRÓLOGO

Con especial afecto e inmensa satisfacción escribo estas breves páginas, como prólogo para esta publicación de Ana Paula Mendoza Rázuri basada en su excelente Tesis de licenciatura en Derecho, dedicada al análisis del principio de no contacto de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial en el Perú.

Conozco a Ana Paula desde hace varios años, en los que hemos venido compartiendo algunas de nuestras respectivas actividades académicas y profesionales. En el ámbito docente, ha sido asistente y luego profesora adjunta de algunos de mis cursos, en materia de Derecho Constitucional y de Derechos Fundamentales e Interpretación Constitucional por varios años; en el trabajo profesional, realizó bajo mi supervisión sus prácticas preprofesionales y luego ha colaborado conmigo en la elaboración de numerosos informes jurídicos. Siempre ha desarrollado ambas tareas con esmero y dedicación. He sido asesor de su tesis, por lo que hemos podido compartir el desarrollo del trabajo y muchas reflexiones sobre los temas abordados.

Considero que esta investigación constituye un esfuerzo verdaderamente pionero para el estudio en nuestro país, desde la disciplina jurídica y una visión intercultural, del tema del derecho al no contacto forzado de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial. Se estima que en el Perú existen unos 20 pueblos en esta situación en nuestra Amazonía, principalmente en las regiones de Madre de Dios, Ucayali y Cusco. Pero es poco lo que realmente se conoce de ellos, de sus semejanzas y diferencias, precisamente por su situación de aislamiento y la necesidad de preservar el respeto a su decisión de no contacto y de impedir el contacto forzado, para garantizar su autonomía y subsistencia como pueblos.

El reconocimiento al principio del no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, se ha dado esencialmente a nivel del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pero no a partir de la aprobación de tratados sino de declaraciones y recomendaciones de expertos y grupos de trabajo internacionales (*soft law*), que vienen siendo recogidas en la legislación interna y políticas de algunos países. El Perú ha desarrollado algunos avances importantes en el plano normativo, aunque el reto principal sigue siendo lograr el cumplimiento efectivo de estas normas, mayormente de rango aún infralegal, debido a la ausencia de un compromiso político suficiente de los gobiernos y de la asignación de los recursos económicos y personales necesarios para proteger a estos pueblos, en zonas precisamente alejadas o donde el Estado tiene muy escasa presencia.

Debe destacarse el esfuerzo de este trabajo por definir y sustentar el contenido jurídico del derecho al no contacto forzado, desde la perspectiva del derecho de los pueblos a la autodeterminación de su desarrollo material, cultural y espiritual, que se expresa en su libre decisión sobre mantenerse sin contacto con la cultura nacional dominante; o de emprender y dosificar el grado de avance de este contacto, en armonía con lo que consideran más convenientes a sus intereses y subsistencia como pueblos. Ello resulta importante para comprender el proceso, nada sencillo ni pacífico, de conversión de un principio en un derecho exigible.

A partir de la revisión y sistematización de este marco conceptual internacional, la Tesis formula y propone diversos criterios jurídicos que orienten la adopción de normas y políticas del Estado Peruano para la prevención y protección de estos pueblos indígenas, así como para la sanción de quienes no respeten o transgredan este derecho a mantenerse en una situación de no contacto forzado o la decisión voluntaria para emprender un contacto inicial. El trabajo también recoge los avances normativos y del accionar concreto del Estado y la Sociedad Civil en este campo, mostrando sus principales dificultades, logros y retos.

La autora deja claro que no asume una posición “romántica” que considere el respeto del derecho al no contacto forzado como el medio para mantener una forma de vida “natural y libre” de estos pueblos en aislamiento. Parte de una visión histórica y de las experiencias nocivas vividas por muchos de estos pueblos, también en el Perú, donde sufrieron situaciones de explotación y dominación de tipo esclavista, que ocasionaron el exterminio de muchos de sus integrantes.

Así, el no contacto aparece como un derecho surgido de una decisión voluntaria, que es respuesta y reacción frente a experiencias negativas, con la intención de lograr una subsistencia sin mayor contacto con una sociedad y cultura que se has mostrado opresivas y destructivas, a fin de garantizar su supervivencia como pueblos indígenas y la continuidad de su identidad.

Lo que en el pasado fue la trágica historia de la explotación del caucho, hoy se configura como amenaza más amplia y extendida para estos pequeños grupos de seres humanos, que viven aislados pero amenazados constantemente por la voracidad y el afán de lucro de sectores interesados en explotar y aprovechar los abundantes recursos naturales existentes en los territorios que ocupan. Estas agresiones violentas, que buscan despojarlos de sus tierras y vidas, sin detenerse a respetar su condición de seres humanos e identidad, provienen de actividades ilícitas como la tala ilegal, la minería informal, el narcotráfico; pero también de grandes proyectos extractivos de explotación de recursos naturales (petróleo, gas e hidrocarburos) o de obras de infraestructura (construcción de carreteras, represas, generación eléctrica) promovidos desde el Estado con el concurso de grandes inversiones privadas.

Lo que está en juego, entonces, es el desarrollo de un marco jurídico y su cumplimiento efectivo, así como la formulación de políticas públicas que armonicen el desarrollo económico y social bajo una visión humanista y

pluricultural; sustentada en el respeto de la dignidad de la persona, la identidad de los pueblos indígenas y su autodeterminación. No se trata de visiones sobre un orden natural pasado ni idílico, sino de abordar retos actuales, políticos y jurídicos, vinculados con el desarrollo presente y futuro de nuestro país; que debe ser acorde con el respeto de los derechos humanos y la Constitución.

Temas como los alcances de la aplicación del derecho a la consulta previa y la participación de los pueblos indígenas en decisiones que los afectan, el reconocimiento de zonas intangibles y áreas naturales protegidas, la preservación del medio ambiente y explotación razonable y sostenible de los recursos naturales; nos ilustran sobre la trascendencia de los temas jurídicos y políticos que esta problemática involucra, así como su vigencia actual.

Por ello las y los invito a revisar este importante trabajo de investigación jurídica y reflexión, para conocer mejor un tema aún muy poco estudiado en nuestro Derecho nacional, pero desde la riqueza de una visión interdisciplinaria e intercultural, comprometida con la defensa del derecho al no contacto forzado y del respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o de contacto inicial.

Lima, febrero de 2021.

Francisco José Eguiguren Praeli

Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú; ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ex Relator para los Pueblos Indígenas

INTRODUCCIÓN

En la Amazonia peruana, habitan alrededor de veinte pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial. Sin pasar por alto su enorme diversidad cultural, los modos de vida de estos grupos humanos se definen a partir de su deseo de permanecer aislados y rechazar sostenidamente el contacto con personas de la sociedad dominante, o también entendida como “sociedad moderna”. Sin embargo, no se trata de sociedades primitivas o “en la edad de piedra”. Por el contrario, esta decisión constituye una estrategia de supervivencia que se justifica en experiencias históricas de contacto altamente traumáticas y peligrosas para su existencia como personas y como pueblos.

Uno de los acontecimientos más violentos y mortales se dio durante el auge de la industria del caucho en el país, a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. En esa época, cientos de indígenas amazónicos fueron duramente perseguidos y esclavizados para dedicarse forzosamente a la extracción de este recurso¹. Muchos de los que lograron sobrevivir tuvieron que huir a los bosques más inaccesibles de la Amazonia y modificar significativamente sus prácticas de subsistencia para adaptarse a una vida nómada de caza y recolección². Debido al aislamiento, estos pueblos no han desarrollado defensas inmunológicas frente a enfermedades exógenas, lo cual, sumado a su reducido número, los coloca en una situación de extrema vulnerabilidad y alto riesgo de desaparición.

Por ello, la presente investigación no pretende romantizar la situación de aislamiento, como si fuera la forma de vida auténtica y natural de los últimos pueblos “libres” del planeta, alejados del capitalismo y el Estado³. Por el contrario, el aislamiento debe ser entendido como una consecuencia histórica⁴, una forma de vida en la que estos pueblos o segmentos de pueblos se ven obligados a limitar en gran medida o rechazar el establecimiento de relaciones sociales sostenidas con miembros de la sociedad envolvente como único mecanismo para garantizar

-
- 1 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Pamplona y Copenhague: Instituto de Promoción Estudios Sociales (IPES) y el IWGIA, 2010, p. 28.
 - 2 ZARZAR, Alonso. *Tras las huellas de un antiguo presente. La problemática de los pueblos indígenas amazónicos en aislamiento y en contacto inicial. Recomendaciones para su supervivencia y bienestar*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000, p. 14; CUEVA MAZA, Neptalí. “La salud de los indígenas en aislamiento”. En PARELLADA, Alejandro (ed.). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco. Actas del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra - 20-22 de noviembre de 2006*. Copenhague: IWGIA, 2007, p. 113.
 - 3 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn. “Ceci N'est Pas un Contacte: the Fetishization of Isolated Indigenous People Along the Peru/Brazil Border”. *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*. Volumen 14, número 1, 2016, p. 136; ZARZAR, Alonso. Op. cit., p. 10.
 - 4 *Ibid.*

su integridad física y socio cultural⁵. Por esa razón, no se debe descartar que esta situación cambie con el paso del tiempo⁶, como ha sucedido en el caso de determinados pueblos indígenas en contacto inicial.

En el DIDH, durante las últimas décadas se ha iniciado un proceso de especificación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, en atención a sus circunstancias concretas. En ese marco, se ha reconocido que estos colectivos, como expresión de su derecho a la libre determinación, tienen el derecho específico de permanecer en aislamiento o mantener formas selectivas de relacionamiento con miembros de la sociedad envolvente. Desde el 2007, a este derecho específico se le comienza a denominar internacionalmente como "principio de no contacto".

Aunque este principio no ha sido mencionado en tratados o jurisprudencia de tribunales internacionales, tiene reconocimiento expreso e implícito en diversos instrumentos de derechos humanos con carácter de *soft law*, tanto de alcance internacional como regional. Asimismo, su surgimiento y desarrollo en el DIDH ha tenido una repercusión directa y significativa en los ordenamientos jurídicos internos de los países de la región sudamericana con presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

Tal es el caso del Estado peruano, que ha venido adoptando diversas acciones institucionales orientadas a garantizar el principio de no contacto de estos colectivos, lo cual incluye el establecimiento de zonas intangibles de protección en las regiones amazónicas de Ucayali, Madre de Dios y Cusco. Sin embargo, paradójicamente, en la actualidad, los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial continúan enfrentando amenazas similares en relación con la época del caucho, que se caracterizan por el ingreso de terceros no autorizados a sus territorios para extraer recursos naturales a lo largo del área amazónica de nuestro país, así como también por los intereses económicos vinculados con las industrias extractivas y la construcción de infraestructura vial. Por ello, aunque desde la década de 1990, el Perú ha realizado notables esfuerzos en la adopción de políticas protectoras que compiten con grandes presiones de índole económica sobre estos espacios. Ello, incluso, ha llevado a un ex presidente del Perú a negar, durante su mandato, la existencia de estos colectivos y afirmar que serían una figura creada para evitar que el petróleo sea extraído en la Amazonia⁷.

5 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, p. 29.

6 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn y Luis Felipe TORRES. "The isolated peoples of the Madre de Dios region, on the Peru-Brazil border". En RICARDO, Fany y Majoí FÁVERO GONGORA (ed.), *Enclosures and Resistance: Isolated Indigenous Peoples in Brazilian Amazonia*. Sao Paulo: ISA Instituto Socioambiental, 2019, p. 187.

7 Concretamente, se trata del expresidente Alan García, quien durante su mandato en el 2007 afirmó lo siguiente: "Y contra el petróleo han creado la figura del nativo selvático 'no conectado'; es decir, desconocido pero presumible, por lo que millones de hectáreas no deben ser exploradas y el petróleo peruano debe quedarse bajo tierra mientras se paga en el mundo US\$ 90 por cada barril". GARCÍA, Alan. "El síndrome del perro del hortelano". *Diario El Comercio*. Lima, 28 de octubre de 2007.

El principio de no contacto, hoy por hoy, juega un rol fundamental para garantizar la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial y constituye una premisa para el ejercicio de sus demás derechos humanos. Dado que dichos derechos se efectivizan en el derecho interno, la presente investigación se propone determinar, a la luz del DIDH, si el Estado peruano garantiza una protección efectiva del principio de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. La hipótesis de la que se parte es que, si bien dicho Estado ha realizado notorios esfuerzos por adoptar mecanismos legales, administrativos y judiciales para garantizar el principio de no contacto, aún existen desafíos para alcanzar su plena efectividad a la luz del DIDH.

Para comprobar dicha hipótesis, este libro se divide en tres capítulos. En el primer capítulo, se analizan los criterios empleados para definir a un grupo humano como “pueblo indígena en aislamiento” o “pueblo indígena en contacto inicial”, desde la Antropología y el DIDH. Asimismo, se identifican las características sociales y culturales compartidas por estos colectivos, que explican la alta vulnerabilidad que enfrentan, con énfasis en el caso peruano. A su vez, se estudia el debate existente en torno al “no contacto”. El objetivo de este capítulo es establecer el marco conceptual y contextual que guiará el análisis de la investigación.

En el segundo capítulo, se ahonda en el proceso de especificación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en el DIDH, específicamente, en relación con su derecho a la libre determinación. En esa línea, se examina el surgimiento y desarrollo del principio de no contacto, para lo cual se hará referencia a sus antecedentes, así como a los avances existentes tanto en el sistema universal como interamericano de protección de DDHH. Adicionalmente, se estudian las implicancias jurídicas del principio de no contacto, para determinar su naturaleza jurídica y su grado de obligatoriedad a partir del derecho internacional contemporáneo. Para ello, será necesario referirse al concepto de *soft law*. Asimismo, se establece la vinculación del “no contacto” con los demás derechos humanos de estos colectivos y se identifican algunas consideraciones para su adecuada protección. El objetivo de este capítulo es demostrar que, a la luz del DIDH, el principio de no contacto es un principio y, a la vez, una manifestación específica del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

Finalmente, en el capítulo 3, se analizan, desde una mirada crítica, los mecanismos adoptados por el Perú para el respeto y garantía del principio de no contacto, desde la adopción de la Ley PIACI hasta la actualidad. Este análisis se divide en siete ejes temáticos: (i) institucionalidad; (ii) identificación y reconocimiento; (iii) protección territorial; (iv) protocolos de actuación frente a escenarios de contacto; (v) sanciones ante el contacto forzado; (vi) consulta previa; y (vii) sistemas de salud diferenciados. El objetivo de este capítulo es evaluar si el Perú brinda una protección efectiva del principio de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial a la luz del DIDH.

En esta investigación, se emplea el método documental o bibliográfico. Este método se basa en el rastreo y recopilación de bibliografía y normas, sistematización de la información, análisis y deducción. En ese marco, se presentaron solicitudes de acceso a la información pública a las entidades competentes, que permitieron obtener información de suma utilidad en torno a los avances normativos y de gestión implementados por el Estado peruano.

El presente libro busca ser un aporte valioso para reflexionar respecto del marco normativo e institucional adoptado por el Estado peruano en torno a la protección efectiva del principio de no contacto, a la luz del DIDH. Con ello, aspira a contribuir a la revisión y fortalecimiento de los mecanismos existentes enfocados en los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, bajo la premisa de que su deseo de permanecer en aislamiento o mantener formas selectivas de relacionamiento es la expresión de un derecho humano: su derecho a la libre determinación.

CAPÍTULO 1

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL. UN ESCENARIO DE ALTA VULNERABILIDAD

En Sudamérica, habitan alrededor de doscientos pueblos indígenas que han optado por permanecer en aislamiento o mantener formas selectivas de relacionamiento con la sociedad envolvente⁸. Estos pueblos se ubican principalmente en la región amazónica y el Gran Chaco, y su presencia ha sido comprobada en países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela⁹. Aunque cada uno de estos colectivos enfrenta circunstancias específicas en cada país, todos ellos comparten las mismas condiciones de alta vulnerabilidad, lo cual los coloca en un escenario de grave riesgo de extinción.

El Perú ocupa el segundo lugar entre los países con mayor presencia de estos colectivos en su territorio. Hasta la fecha, el Estado ha reconocido oficialmente la presencia de veinte pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial¹⁰ que se ubican predominantemente en las regiones de Madre de Dios, Cusco, Ucayali, Loreto y Huánuco. Dichos pueblos han sido clasificados en función de las familias lingüísticas Pano y Arawak¹¹, pero se ha comprobado la presencia de otros pueblos cuya afiliación étnica aún no ha sido identificada.

El presente capítulo tiene como objetivo principal conocer quiénes son los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, cuáles son los motivos que los llevaron a optar por este modo de vida y, sobre todo, por qué es importante respetar su decisión de permanecer aislados frente a la sociedad envolvente. Para este propósito, en la primera sección, se inicia con un análisis conceptual de los criterios empleados para definir a un grupo humano como “pueblo indígena en aislamiento” o “pueblo indígena en contacto inicial”, desde la Antropología y el DIDH. Posteriormente, sin dejar de considerar la enorme diversidad entre estos colectivos, se identifican las características sociales y culturales compartidas, que

8 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 330.

9 Ibid.

10 MINISTERIO DE CULTURA. Memorando N° 000053-2020-DACI/MC. Atención a solicitud de acceso a la información pública - Expediente N° 23874-2020. 17 de julio de 2020.

11 ZARZAR, Alonso. Op. cit., p. 16.

explican la alta vulnerabilidad que enfrentan. Este análisis hará énfasis en el caso peruano, lo que se justifica en la necesidad de analizar los sucesos históricos específicos ocurridos en este país. Finalmente, se estudia el debate existente en torno al “no contacto” y sus alternativas.

1.1. Aspectos conceptuales

Los pueblos indígenas en aislamiento han recibido diversas denominaciones a lo largo de la historia, tales como “no contactados”, “pueblos libres”, “salvajes”, “nómades”, entre otros¹². Si bien en el derecho internacional no existe un consenso sobre el término que debe emplearse, el más utilizado es “pueblos indígenas en aislamiento”¹³. Lo mismo ocurre en el caso de los pueblos en contacto inicial, los cuales han sido denominados como “pueblos indígenas con poco contacto”, “pueblos indígenas recién contactados”, “pueblos indígenas en contacto reciente”, entre otros¹⁴.

Más allá de las denominaciones, es crucial determinar los criterios de identificación de estos colectivos, tarea que será abordada en la presente sección. Como paso previo, se debe indicar que no existe una definición única y universal del concepto de “pueblo indígena”; debido a que, como señala la CIDH, podría resultar muy amplia o restrictiva frente a la enorme diversidad de pueblos indígenas en el mundo¹⁵. Sin embargo, en el derecho internacional, se han determinado criterios de identificación a través del Convenio 169 OIT. Dicho instrumento establece, en primer lugar, elementos objetivos en su artículo 1.1.b. Así, determina que los pueblos indígenas son grupos humanos que descienden de “poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”¹⁶.

12 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Los pueblos indígenas en aislamiento: su lucha por la sobrevivencia y la libertad*. Lima: IWGIA, 2002, p. 21.

13 Este término podrá ser usado hasta que dichos colectivos decidan establecer relaciones con la sociedad envolvente y den a conocer sus propias denominaciones. OACNUDH. *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*. Ginebra: OACNUDH, 2012, párr. 9.

14 La denominación empleada en el Perú es la de pueblos indígenas en contacto inicial, como se ve reflejado en la legislación interna en la materia.

15 CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 2009, párr. 25; CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 27.

16 Es importante enfatizar que el reconocimiento de la condición de pueblos indígenas no depende de las denominaciones que realicen los ordenamientos de los Estados respecto a los grupos étnicos

En función de lo expuesto, se identifican tres elementos objetivos: (i) *continuidad histórica*, dado que son sociedades anteriores a la conquista o la colonización; (ii) *conexión territorial*, puesto que los ancestros de dichos pueblos habitaban el país o la región; (iii) *instituciones políticas, culturales, económicas y sociales distintivas*, lo que supone que mantienen algunas o todas sus instituciones propias¹⁷.

En segundo lugar, el Convenio 169 OIT también establece un elemento subjetivo en su artículo 1.2, en el que reconoce que “[l]a conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”¹⁸. Este elemento, también denominado “criterio de autoidentificación”, es considerado primordial al momento de reconocer a un pueblo como indígena. Ello se explica en el consenso actual en torno al respeto de la libre determinación, deber que exige que la definición sea brindada por los propios pueblos indígenas y no por autoridades estatales¹⁹. Tal posición se refuerza a partir de lo establecido en la DNUPI, instrumento que, si bien no define expresamente el concepto de “pueblos indígenas”, reconoce en su artículo 33.1 que “[l]os pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones”²⁰.

El sistema interamericano de DDHH asume la misma postura. La CIDH sostuvo expresamente que la autoidentificación constituye el principal criterio para la determinación de la condición de indígena, en una dimensión individual y colectiva²¹. Del mismo modo, la Corte IDH, a través de su jurisprudencia, interpretó que la identificación colectiva de una comunidad, desde su nombre hasta su composición, supone un hecho histórico social que hace parte de su autonomía²². Por tal motivo, “la Corte y el Estado deben limitarse a respetar las determinaciones que en este sentido presente la Comunidad, es decir, la forma cómo ésta se autoidentifique”²³.

que habitan en su territorio, sino de los elementos objetivo y subjetivo reconocidos por el derecho internacional. El propio Convenio 169 OIT así lo establece en el artículo 1.1.b precitado, cuando señala que es aplicable a los pueblos que cumplan con esas características, “cualquiera que sea su situación jurídica”.

OIT. *Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. 1989.

17 OIT. *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una Guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT*. Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169). Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, p. 9.

18 OIT. *Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. 1989.

19 SALMÓN, Elizabeth. *Los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Estándares en torno a su protección y promoción*. Lima: GTZ, 2010, p. 16.

20 ONU. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 2007.

21 CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 216.

22 Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, párr. 37.

23 *Ibid.*

A partir de estas consideraciones, a continuación se llevará a cabo el análisis conceptual de los criterios empleados para definir a un grupo humano como “pueblo indígena en aislamiento” o “pueblo indígena en contacto inicial”.

1.1.1. Pueblos indígenas en aislamiento

Los pueblos indígenas, como grupos étnicos con tradiciones y prácticas culturales propias, responden a realidades diversas y son muy distintos entre sí. En el continente sudamericano, por un lado, la mayor parte de pueblos indígenas, aunque conservan muchas de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas ancestrales, mantienen relaciones sociales permanentes con diversos actores sociales, incluido el Estado. No obstante, también existen pueblos indígenas que, por diversos factores, han optado por permanecer aislados y rehuir todo contacto con agentes externos a su comunidad²⁴.

Esta situación plantea diversas interrogantes: ¿cuáles son las razones que motivan el aislamiento de estos pueblos indígenas? ¿es una decisión voluntaria? ¿frente a quiénes se encuentran aislados? ¿cuándo se abandona el aislamiento? Si bien aún no existen respuestas concluyentes para la mayoría de estas interrogantes, gran parte de la discusión se ha centrado en el análisis de dos conceptos clave aplicados al caso particular de estos colectivos: “aislamiento” y “contacto”. Estos dos conceptos se encuentran estrechamente relacionados y, como se dará cuenta a continuación, no se presentan de forma absolutamente diferenciada en la práctica.

En ese sentido, resulta importante aclarar que la situación de aislamiento de muchos pueblos indígenas no se traduce en que sean grupos humanos “no contactados”²⁵. Como sostiene Shepard, dicha expresión evoca imágenes románticas de grupos de cazadores y recolectores que permanecen en una etapa primitiva de la evolución social de humanidad; que no conocen la existencia de la civilización y del denominado “hombre blanco”²⁶.

Contrariamente, la historia nos demuestra que estos grupos han vivido numerosas experiencias de contacto que, en su mayoría, han sido extremadamente violentas, traumáticas, e incluso, mortales²⁷. Dichos acontecimientos se remontan hasta el siglo XVI, con la llegada de los colonizadores, lo que generó la propagación de múltiples epidemias y, con ello, una seria catástrofe demográfica²⁸. No obstante, el contexto se agravó durante el auge de la industria del caucho, a fines del siglo XIX e

24 ZARZAR, Alonso. Op. cit., p. 10; HUERTAS CASTILLO, Beatriz. Op. cit., p. 22.

25 ONU. “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen”. A/HRC/4/32. 27 de febrero de 2007, p. 12.

26 SHEPARD, Glenn. “Informe 1: Los grupos indígenas aislados del río Las Piedras”. 1996, p. 3.

27 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. Loc. cit.; ONU. “Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen”. A/HRC/4/32. 27 de febrero de 2007, p. 12.

28 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial N° 101: Pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial*. Lima, 2006, pp. 51-52.

inicios del siglo XX, en la que cientos de indígenas amazónicos fueron duramente perseguidos y esclavizados para dedicarse forzosamente a la extracción de este recurso²⁹. A ello se suman las misiones evangelizadoras, la tala ilegal de madera, la expansión de las industrias extractivas, entre otras circunstancias que provocaron el ingreso de agentes externos a los territorios que ocupan y la destrucción de los recursos naturales que constituían su fuente de subsistencia³⁰. Asimismo, muchos de estos contactos se tornaron en escenarios violentos, en los que los pueblos indígenas se enfrentaron sin éxito a sus invasores y, una vez reducidos en número, tuvieron que huir a los lugares más inaccesibles del bosque para salvaguardar su vida y su salud³¹.

De este modo, se debe aclarar que la presente investigación no pretende idealizar la situación de aislamiento como la forma de vida auténtica y natural de los últimos pueblos libres del planeta, alejados del capitalismo y el Estado³². Por el contrario, el aislamiento debe ser entendido como una consecuencia histórica³³, una forma de vida en la que estos pueblos o segmentos de pueblos se ven obligados a limitar en gran medida o rechazar el establecimiento de relaciones sociales sostenidas con miembros de la sociedad envolvente como único mecanismo para garantizar su integridad física y sociocultural³⁴. Por esa razón, no se debe descartar que esta situación cambie con el paso del tiempo³⁵.

Cabe aclarar que, al referirnos al rechazo de contacto con miembros de la sociedad envolvente, se considera que se trata del rechazo a aquellos contactos que traspasan las barreras étnicas y culturales y que podrían existir con integrantes de la cultura occidental, quienes son percibidos como sus perseguidores y victimarios históricos (instituciones religiosas, empresas petroleras, madereros, aventureros, funcionarios del gobierno, colonizadores, entre otros)³⁶. Este tipo de contacto es de carácter interétnico, lo que supone una "relación entre un individuo o grupo con un otro que no pertenece (o no es reconocido) como suyo"³⁷.

29 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, p. 28.

30 *Ibid.*

31 ZARZAR, Alonso. Op. cit., 14; CUEVA MAZA, Neptalí. Op. cit. 113; ERICKSON, Philippe. *El sello de los antepasados. Marcado del cuerpo y demarcación étnica entre los Matis de la Amazonia*. Lima: Institut français d'études andines, párr. 56.

32 ZARZAR, Alonso. Op. cit., p. 10 (traducción propia). SHEPARD, Glenn. "Ceci N'est Pas un Contacte: the Fetishization of Isolated Indigenous People Along the Peru/Brazil Border". *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*. Volumen 14, número 1, 2016, p. 136.

33 *Ibid.*

34 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, p. 29.

35 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn y Luis Felipe, TORRES. Loc. cit.

36 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. Op. cit., p. 27; RÜMMENHOELLER, Klaus. "Pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial: algunas reflexiones conceptuales". En PARELLADA, Alejandro (ed.), *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco*. Actas del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra - 20-22 de noviembre de 2006. Copenhague: IWGIA, 2007, p. 60-61.

37 VAZ, Antenor. "Política de Estado: de la tutela a la política de derechos: ¿una cuestión resuelta? En PARELLADA, Alejandro (ed.), *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial*. Copenhague: IWGIA y el Instituto de Promoción Estudios Sociales, 2012, p. 39.

Los pueblos indígenas en aislamiento manifiestan su rechazo al contacto a través de diversas estrategias. Por ejemplo, de acuerdo con los testimonios de los comuneros de asentamientos colindantes con las áreas en las que estos colectivos viven o se desplazan, estos pueblos emplean señales de advertencia frente a quienes consideran intrusos, que suelen ser gritos, sonidos de imitación de animales y golpes en las aletas de los árboles³⁸. Asimismo, se cuenta con evidencias que demuestran que algunos colectivos, como los Mashco Piro y los Kakataibo, disparan flechas para asustar o advertir que no se puede traspasar el límite demarcado³⁹.

De acuerdo con Clark, Lev y Beier, el disparo de flechas no tiene como propósito usar la violencia contra los intrusos, sino únicamente ahuyentar a los agentes externos, dado que fallan deliberadamente los lanzamientos⁴⁰. Aquello se condice con lo ocurrido en el 2003 con un grupo de hombres Matsigenka, en una pequeña quebrada en el margen este del río Manu:

En este encuentro, un grupo de hombres Machiguengas, habitantes de las comunidades de Cashiriari y Segakiato en la cuenca del Camisea, viajaban en canoa de vuelta a sus comunidades. Se habían detenido en la boca de la quebrada y al poco tiempo se dieron cuenta de que había movimiento en la quebrada río arriba. Poco después los individuos que había río arriba empezaron a lanzar flechas hacia los Machiguengas. Según uno de los Machiguengas que se encontraba allí, estaba claro que, dada la distancia y la pericia que hay que suponer que tienen los Mashco Piro, los Mashco Piro no intentaban tocar a los Machiguengas sino que fallaban adrede [...]⁴¹.

De forma más reciente, ocurrió un suceso similar con los Kakataibo en el área de solicitud de la RI Kakataibo Sur. En 2014, unos cazadores se encontraban en la cuenca del río Suhaya y escucharon sonidos de imitación de animales. Al no reaccionar frente a estas advertencias, observaron disparos de flecha de los Kakataibo⁴². Todos lograron escapar.

38 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio previo de reconocimiento de las propuestas de reservas indígenas Kakataibo Sur y Norte*. Lima, julio de 2016, pp. 141-147; COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Mashco Piro*. Lima, 17 de febrero de 2016, p. 22.

39 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio previo de reconocimiento de las propuestas de Reservas Indígenas Kakataibo Sur y Norte*. Lima, julio de 2016, p. 142; COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios*. Lima, 23 de febrero de 2016, p. 16.

40 CLARK, Catherine, LEV, Michael y Christine BEIER. *Los Mashco Piro de la región del río Purús: factores que afectan a su bienestar y autodeterminación en un mundo que cambia*. s/l: Cabeceras Aid Project, 2005, p. 11.

41 *Ibid.*

42 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio previo de reconocimiento de las propuestas de Reservas Indígenas Kakataibo Sur y Norte*. Lima, julio de 2016, p. 142; COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios*. Lima, 23 de febrero de 2016, p. 16.

Por su parte, si bien en algunos casos el aislamiento se presenta incluso frente a otras comunidades indígenas que son rivales tradicionales⁴³, como regla general, los pueblos indígenas en aislamiento mantienen contactos intraétnicos con sus vecinos indígenas de comunidades aledañas⁴⁴, con quienes comparten características culturales y lingüísticas⁴⁵. Estas interacciones han permitido el establecimiento de alianzas pacíficas e intercambios⁴⁶. Por ejemplo, según Huertas Castillo, algunas comunidades en aislamiento del pueblo Asháninka mantienen contactos esporádicos con otras comunidades aledañas, con quienes tienen cierto grado de parentesco⁴⁷. Estas interacciones tienen como propósito obtener herramientas y utensilios que los colectivos en aislamiento consideran útiles en el bosque, tales como sal, vestimenta y objetos de metal, los cuales intercambian por loros, trampas, ornamentos, carne de monte, entre otros⁴⁸.

De este modo, se observa que diversos pueblos indígenas en aislamiento han incorporado en su modo de vida el uso de determinados objetos de la sociedad envolvente. En 2013, un grupo de Chitonahua, durante uno de sus ingresos al asentamiento Selva Virgen, dejó olvidados algunos objetos que permiten conocer cómo son utilizados:

Se trataba de una especie de mochila elaborada con la tela de unos pantalones obtenidos en alguna vivienda, que habían sido descosidos para darles la forma requerida. Había sido confeccionada con hilo de algodón y se le había adaptado un asa con una tira de la misma tela. Posiblemente utilizaron un hueso fino de algún animal como aguja para coserla. En su interior había una pipa elaborada con bambú, una caja de fósforos muy bien protegida con numerosas envolturas de plástico, para lo cual utilizaron bolsas de sopa instantánea y otros pedazos de plástico. Además, había una piedra para afilar, tiras de tela roja (posiblemente para colocarse en las articulaciones) y elástico (posiblemente utilizado como cinto pénico)⁴⁹.

Se debe señalar, sin embargo, que las estrategias de obtención de este tipo de objetos no siempre son pacíficas, sino que también realizan incursiones y sustracciones a las comunidades aledañas. En ocasiones, estas incursiones se han tornado violentas, debido a que los indígenas aislados habrían disparado flechas

43 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial N° 101. Pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial*. Lima, 2006, p. 74.

44 RUMMERHOELLER, Klaus. Op. cit., p. 64.

45 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, p. 29.

46 RUMMERHOELLER, Klaus. Loc. cit.

47 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. Op. cit., p. 15.

48 Ibid.

49 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 453-2016-MC. Aprueban 'Plan de Protección para los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI) de la Reserva Indígena Murunahua 2017 - 2021'. Lima, 30 de noviembre de 2016, p. 7.

a los comuneros o incendiado sus viviendas⁵⁰. Todo lo expuesto demuestra que el aislamiento no significa una desvinculación absoluta del entorno, sino un modo de vida marcado por complejas formas de relacionamiento cuyo grado varía si se trata de contactos interétnicos o intraétnicos⁵¹.

Por otro lado, un asunto que aún genera debate es si el aislamiento puede ser considerado voluntario. Por un lado, hay posturas que se muestran a favor, como la adoptada por la CIDH, que elige denominarlos “pueblos indígenas en aislamiento voluntario”⁵². Tal denominación tiene como propósito realzar la importancia del derecho a la libre determinación, pues aún cuando la decisión de permanecer en aislamiento significa una estrategia de supervivencia ante presiones externas, constituiría una expresión de autonomía de estos pueblos como sujetos de derecho, y, como tal, requiere ser respetada⁵³.

Un caso que ejemplifica la dimensión voluntaria del aislamiento es el de los Matsigenka (Nanti) de la RTKNN. Mientras que un segmento de este pueblo indígena, ubicado en el Camisea, ha optado por mantener cierto nivel de contacto con agentes externos, el otro segmento, ubicado en el Timpía, ha optado por permanecer en aislamiento⁵⁴. Según Beier, esto demuestra que “[v]ivir en una situación independiente de la sociedad matriz es un logro tan difícil de conseguir que tiene que ser producto de una decisión deliberada”⁵⁵.

En contraste, existen posturas en contra de concebir que el aislamiento parte de un acto volitivo del pueblo. Por ejemplo, la OACNUDH sostiene que no se trata de una opción voluntaria, sino de una estrategia de supervivencia⁵⁶. Tomando en cuenta lo expuesto, como bien señala Zarzar, se puede afirmar que estos colectivos fueron “obligados a optar” por el aislamiento: por un lado, no se trata de un aislamiento por el ejercicio libre de su voluntad, pero por otro, no se trata de un aislamiento absolutamente forzado, dado que el permanecer sin contacto supone una opción, un acto de voluntad⁵⁷.

Asimismo, otro de los debates actuales en relación con estos colectivos es la identificación del momento de transición entre la situación de aislamiento a otro escenario entendido como contacto. A la fecha, no han sido delimitados los criterios del término del aislamiento y principio del contacto inicial, y,

50 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Mashco Piro*. Lima, 17 de febrero de 2016, pp. 21 y 23.

51 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. Op. cit., p. 28.

52 Esta denominación ha sido adoptada por algunos países de la región, como Ecuador y Bolivia.

53 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, p. 4; CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 325.

54 BEIER, Christine. “El caso de los Nantis del sureste del Perú”. En Beatriz HUERTAS CASTILLO (ed.). *El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Ponencias presentadas en la reunión internacional en Quito, Ecuador 19-20 de octubre de 2007*. Copenhague: IWGIA, 2007, pp. 28-29.

55 *Ibid.*

56 OACNUDH. Op. cit., párr. 8.

57 ZARZAR, Alonso. Op. cit., p. 11.

posteriormente, el tránsito al contacto “definitivo”, lo cual puede generar ciertos inconvenientes en la práctica.

Para abordar esta problemática, es importante aclarar algunas ideas en torno al concepto de “contacto”. En primer lugar, como bien señala Rodríguez Alzza, este concepto, por los rezagos de la propia tradición colonial, suele ser asociado con imágenes de los primeros encuentros entre españoles e indígenas durante la denominada “Conquista del Perú”, en una lógica de conquistadores y conquistados, respectivamente⁵⁸.

Bajo esta óptica, el contacto se entiende como el encuentro de dos entes que necesariamente deben ser diferentes: indígenas y no indígenas. Sin embargo, en ese contexto histórico, tal diferencia se acentuó a partir de la negación de la naturaleza humana de la población indígena⁵⁹. Como consecuencia, los entes que participan en este contacto asumieron roles con jerarquías determinadas: un ente asume el rol de “contactador” y el otro el de “contactado”, y se resalta la agencia del primero por sobre la pasividad del segundo⁶⁰.

Adicionalmente, bajo esta aproximación, el contacto se concibe como un evento único y puntual, que, además, supone una constatación física por parte de los dos entes que participan en el encuentro⁶¹. A ello se debe la importancia del denominado “primer contacto”.

Sin embargo, este enfoque colonial del contacto niega la capacidad de agencia de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, lo cual cuestiona, a su vez, su derecho a la libre determinación. El contacto en términos fácticos no es un criterio suficiente para concluir que el pueblo ha abandonado su situación de aislamiento. En otras palabras, que se produzca un encuentro o encuentros, voluntarios o involuntarios, entre pueblos indígenas en aislamiento y otros agentes, no significa que el pueblo pase a encontrarse en situación de contacto. Este contacto debe ser habitual o regular, es decir, se orienta al establecimiento de relaciones sociales permanentes⁶².

Se observa entonces que no existe una separación estricta entre la categoría de aislamiento y la de contacto. Asimismo, se evidencia que el término “contacto”

58 RODRIGUEZ ALZZA, Ana Carolina. *Entre el ‘vivir huyendo’ y el ‘vivir tranquilos’: los contactos de los iskonawa del río Calleria. Tesis para optar el grado de Magister en Antropología*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado, 2017, p. 49.

59 *Ibíd.*

60 *Ibíd.*

61 *Ídem*, p. 52.

62 Aquello se puede deducir de la definición de “pueblos indígenas en aislamiento” contenida en las Directrices: “Los pueblos en aislamiento son pueblos o segmentos de pueblos indígenas que no mantienen *contactos regulares* con la población mayoritaria, y que además suelen rehuir todo tipo de contacto con personas ajenas a su grupo [...]”. En otras palabras, no se niega la posibilidad de que existan contactos entre los pueblos en aislamiento y otros agentes; no obstante, aquello no significa que pierdan la condición de aislados en tanto no sean contactos regulares. OACNUDH. *Loc. cit.*

no es el más adecuado para describir el complejo proceso de interrelación que recorren estos pueblos indígenas, para, eventualmente, entablar relaciones fluidas con el resto de la sociedad.

Otro asunto por definir es si los pueblos indígenas, una vez que hayan establecido contacto regular, pueden retornar a la situación de aislamiento. La OACNUDH ha incluido como parte de la definición de “pueblos indígenas en aislamiento” a aquellos pueblos que estuvieron “contactados” y, tras una relación intermitente con miembros de la sociedad occidental, decidieron volver a una situación de aislamiento y romper todas las relaciones que pudieran tener con tal sociedad⁶³. Tal es el caso de los Amahuaca, que fueron contactados por misioneros cristianos y, posteriormente, integrados como mano de obra en la industria maderera. Frente a esta experiencia, hace solo algunos años, un segmento del pueblo indígena, compuesto por diez familias, decidió retornar a la situación de aislamiento e ingresó a la RI Murunahua⁶⁴. En la actualidad, mantienen relaciones con sus parientes, ubicados en la comunidad Alto Esperanza del Inuya, y con otras comunidades y caseríos con quienes tienen parentesco, para realizar intercambios⁶⁵.

A partir de lo expuesto, se puede concluir que los pueblos indígenas en aislamiento son grupos humanos que, por experiencias históricas de contacto teñidas de epidemias mortales, violencia, invasión territorial y otras graves circunstancias, optaron por aislarse como único mecanismo de supervivencia física y cultural. Por ello, el aislamiento no debe interpretarse como una decisión estrictamente voluntaria, pero debe ser respetada como expresión de su derecho a la libre determinación; que será desarrollado en el capítulo 2. Cabe aclarar que dicho aislamiento se presenta frente a agentes foráneos, es decir, miembros de la sociedad envolvente. Finalmente, aún no existe consenso sobre el momento en el que un pueblo abandona su situación de aislamiento, pero no sería suficiente que se presenten contactos fácticos con otros actores sociales, sino que dichos contactos deben estar orientados al establecimiento de relaciones sociales permanentes.

1.1.2. Pueblos indígenas en contacto inicial

Más allá de las discrepancias respecto del momento en el que un pueblo indígena abandona la situación de aislamiento, es un hecho innegable que el camino hacia ello se inicia con la ocurrencia de encuentros esporádicos o intermitentes entre los miembros del pueblo aislado y agentes foráneos⁶⁶, encuentros que podrían resultar en el eventual establecimiento de relaciones sociales sostenidas. Este

63 Ibid.

64 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio Adicional para la propuesta de categorización de la Reserva Territorial Murunahua*. Lima, febrero de 2016, p. 17.

65 Ibid.

66 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, p. 5.

proceso de transición entre el aislamiento y el contacto definitivo se denomina “contacto inicial”.

El término “inicial”, en principio, hace referencia al inicio de un proceso de contacto reciente⁶⁷. Sin embargo, no se limita a un término temporal, sino que resalta el poco grado de contacto e interacción con la sociedad envolvente. De este modo, el concepto de “contacto inicial” incluye a aquellos pueblos que, pese a mantener contactos regulares por muchos años, no conocen ni comparten los patrones y códigos de interrelación social del resto de la sociedad⁶⁸.

En ese sentido, como bien señalan Barclay y García Hierro, este concepto comprende una gama muy variada de situaciones, debido a los efectos traumáticos de mayor o menor alcance que puede generar el contacto, incluso epidemiológicamente⁶⁹. Asimismo, dicho contacto puede dar lugar a condiciones subsecuentes muy distintas, que dependen de la naturaleza de las relaciones sociales y económicas que se generen y de los agentes externos con los que se produce este contacto⁷⁰.

Es preciso señalar que, aunque excepcionalmente las interacciones con la sociedad envolvente se podrían iniciar de manera voluntaria, por decisión propia del grupo; la mayoría de ellas, en la práctica, han sido iniciadas por la fuerza, a través de contactos indeseados con agentes externos⁷¹. Muchos de los procesos de contacto forzado han estado acompañados de diversas circunstancias desestabilizadoras para estos colectivos, tales como la expansión constante de epidemias, drásticas alteraciones demográficas; desarticulación social y organizativa, desmoralización, dependencia económica, aculturación, pérdida territorial, e incluso, desaparición cultural⁷². Los efectos de tales circunstancias mantienen a los pueblos indígenas en contacto inicial en un escenario de alta vulnerabilidad⁷³, que persiste independientemente de los años de contactos sostenidos con los miembros de la sociedad envolvente⁷⁴.

Según Vaz, existen cuatro criterios para identificar a un pueblo indígena en contacto inicial. En primer lugar, debe existir un escenario de “poscontacto”, entendido como el momento inmediatamente posterior al establecimiento del contacto intermitente o permanente⁷⁵. En segundo lugar, se debe valorar el aspecto temporal, que tome en cuenta el periodo de contacto establecido por el

67 Ibid.

68 Ibid.

69 BARCLAY, Federica y GARCÍA HIERRO, Pedro. *La batalla por “Los Nanti”: Intereses y discursos superpuestos a favor de la extinción de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y Otros*. Informe IWGIA 17. Lima: Perú Equidad, IWGIA, 2014, p. 9.

70 Ibid.

71 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, p. 29.

72 Ídem, p. 6.

73 Ibid., DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial N° 101: pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial*. Lima, 2006, p. 9.

74 OACNUDH. Op. cit., párr. 12.

75 VAZ, Antenor. Op. cit., p. 23.

pueblo indígena (intermitente o permanente)⁷⁶. En tercer lugar, resulta necesario considerar la historia y contexto del contacto, con énfasis en los diversos procesos transitados por los pueblos indígenas, antes, durante y después del contacto, que constituyen formadores de consciencia colectiva y de nuevas pautas culturales⁷⁷. Finalmente, el último aspecto es su situación de vulnerabilidad, que se puede medir en función del grado de comprensión de los códigos que orientan las relaciones sociales, económicas y políticas de la sociedad envolvente; pérdida del territorio, riesgo de pérdida de lengua, entre aspectos⁷⁸.

En conclusión, de acuerdo con lo expuesto en la presente sección, el concepto de “pueblo indígena en contacto inicial” agrupa a pueblos o segmentos de pueblos indígenas con diversos momentos de contacto y grados de relacionamiento. Por un lado, abarca a aquellos colectivos que han iniciado recientemente un proceso de interrelación con miembros de la sociedad envolvente. Por otro lado, este concepto también incluye a los colectivos que, pese a encontrarse durante años en una situación de contacto sostenido con agentes externos, no conocen o dominan de forma suficiente los códigos y patrones sociales de la sociedad envolvente, lo cual constituye una premisa necesaria para enfrentar las situaciones de vulnerabilidad que ponen en peligro su integridad física y cultural⁷⁹.

1.2. Características socioculturales de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial

Sin pasar por alto su enorme diversidad, estos pueblos indígenas comparten como característica común su situación de aislamiento o contacto inicial respecto al resto de la sociedad⁸⁰. Producto de las diversas circunstancias que originaron dicho escenario, es posible afirmar que ninguno de estos pueblos indígenas conserva su “cultura original”⁸¹. Por el contrario, las constantes luchas contra la sociedad envolvente y el estado de huida permanente frente a agentes externos han modificado profundamente su forma de vida y el funcionamiento de sus instituciones; con lo cual, hoy por hoy, es altamente improbable que subsista un solo grupo totalmente indemne de las influencias de la denominada “civilización”⁸².

76 Ibid.

77 Ibid.

78 Ídem, p. 26.

79 Ibid.

80 BERRAONDO LÓPEZ, Mikel. *Avances en la protección de los pueblos en aislamiento en la Región Amazónica y Paraguay*. OPIT, GAT e IPES, 2015, p. 10.

81 RIBEIRO, Darcy. *Fronteras indígenas de la civilización*. México: Siglo XXI Editores, 1971.

82 Ibid.

Incluso, aquellos que no han tenido contacto directo con la sociedad envolvente han sufrido los efectos indirectos de los virus o artefactos que, transmitidos de pueblo en pueblo, llegaron hasta los grupos más aislados⁸³.

La presente sección tiene por finalidad identificar determinadas características socioculturales comunes entre los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, que surgen a partir de una historia compartida y se mantienen a lo largo del tiempo a raíz de que, en la mayoría de los casos, atraviesan las mismas dificultades. Este análisis se centrará en el contexto peruano; no obstante, debe precisarse que los patrones y condiciones a los que se hará referencia son muy similares en todos los países de Sudamérica en los que habitan estos colectivos.

Como fuentes relevantes para el desarrollo de esta sección, se han considerado diversos estudios antropológicos sobre pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en el Perú. Asimismo, se han empleado los estudios previos de reconocimiento y los estudios adicionales de categorización de las RI, que contienen importante información sobre la tradición oral, las relaciones de parentesco y la cultura material de estos pueblos; así como las evidencias físicas de su presencia en años recientes, comprobadas por equipos técnicos de trabajo de campo.

1.2.1. Historias de contacto

Desde una mirada histórica, varios de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en la región sudamericana han atravesado procesos semejantes, que los llevaron a un distanciamiento geográfico y cultural frente a la sociedad envolvente y a considerar a sus miembros como amenazas⁸⁴. El primer antecedente se remonta al siglo XVI, con la llegada de los españoles al territorio americano. Su presencia ocasionó la rápida propagación de enfermedades desconocidas hasta entonces en este continente y frente a las cuales los pobladores originarios carecían de anticuerpos⁸⁵. Como consecuencia, se produjo uno de los mayores colapsos demográficos de la historia del Perú, y el comienzo de un proceso de paulatina desaparición física y cultural de un sinnúmero de pueblos indígenas⁸⁶, incluidos los pueblos amazónicos ubicados en las zonas más accesibles⁸⁷. Algunas de las causas principales de dicha desaparición fueron la extinción por

83 Ibíd.

84 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Análisis de situación de los pueblos en aislamiento. Contacto reciente y contacto inicial de la región andina*. Lima: Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue, 2010, p. 37.

85 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial N° 101: Pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial*. Lima, 2006, pp. 51-52.

86 Ibíd.

87 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, p. 28.

asimilación a otros grupos; la imposibilidad demográfica de autorreproducirse y la desintegración social⁸⁸.

Sin embargo, los episodios más traumáticos de contacto para los indígenas amazónicos tuvieron lugar entre fines del siglo XIX e inicios del siglo XX: si es que aún existían bosques amazónicos remotos y desconocidos por los españoles luego de la colonización, tal escenario cambió drásticamente cuando se inició la rápida expansión de la industria del caucho en el Perú⁸⁹. Con la invención de la llanta neumática, por John Boyd Dunlop, se produjo una demanda drástica de caucho amazónico en el mundo⁹⁰. Grandes empresarios, conocidos “barones del caucho”, y sus guías locales, recorrieron la Amazonia en búsqueda tanto de bosques ricos en este recurso como de mano de obra barata⁹¹.

Dentro de ellos, destaca Carlos Fermín Fitzcarrald, el denominado “Rey del Caucho”, que, en 1896, acompañado de doscientos recolectores de caucho y mil guías indígenas de la cuenca del río Ucayali, transportó un barco a vapor a través de una estrecha franja terrestre que hoy es conocida como “Istmo de Fitzcarrald”, que separa el río Mishagua superior del río Manu superior⁹². Así, descubrió el acceso a una región que había sido impenetrable hasta ese momento, sobre todo durante la colonización europea⁹³. Algunos pueblos indígenas se resistieron al avance de los caucheros en sus territorios y sufrieron graves matanzas por no admitir la presencia de quienes consideraban invasores⁹⁴. Por ejemplo, se reportó que, en una ocasión, Fitzcarrald y sus guías viajaban en canoas por el río Manu y fueron atacados por indígenas Mashcos. En este ataque, Fitzcarrald perdió cincuenta hombres; sin embargo, como represalia, mató a trescientos Mashcos, quemó sus casas y destruyó sus canoas⁹⁵. De acuerdo con MaqQuarrie, la matanza habría sido tan sangrienta que el río “corrió rojo por la sangre derramada yapestaba por días con los cuerpos que fueron botados allí”⁹⁶.

88 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial N° 101: Pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial*. Lima, 2006, pp. 51-52.

89 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn; RUMMENHOELLER, Klaus; OHL-SCHACHERERC, Julia y Doublas W. YU. “Trouble in Paradise: Indigenous Populations, Anthropological Policies, and Biodiversity Conservation in Manu National Park, Peru”. *Journal of Sustainable Forestry*. Volumen 29, número 2, 2010, p. 256.

90 GARCÍA MORCILLO, Juan. “Del caucho al oro: el proceso colonizador de Madre de Dios”. *Revista Española de Antropología Americana*. Volumen XII. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1982, p. 261.

91 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn; RUMMENHOELLER, Klaus; OHL-SCHACHERERC, Julia y Doublas W. YU. Loc. cit.

92 Ídem. p. 257.

93 Íbid.

94 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio, pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, p. 28.

95 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn; RUMMENHOELLER, Klaus; OHL-SCHACHERERC, Julia y Doublas W. YU. Loc. cit.

96 MAQUARRIE, Kim. *El Paraíso amazónico del Perú: Manu, Parque Nacional y Reserva de la Biosfera*. Barcelona: Francis O. Patthey e hijos, 1992, citado por SHEPARD, Glenn. “Informe 1: Los grupos indígenas aislados del Río Las Piedras”. 1996, p. 5.

A su vez, los barones del caucho practicaron tácticas de persecución, ataque y captura de indígenas, conocidas como “correrías”, con el propósito de esclavizarlos o venderlos⁹⁷. Así, numerosos indígenas fueron sometidos al trabajo forzoso de extracción o ahuyentados de sus territorios ancestrales por el temor a ser capturados⁹⁸. De acuerdo con Espinosa, algunos caucheros se aprovechaban de las rivalidades que mantenían los grupos étnicos de la zona y “premiaban a aquellos indígenas que ‘cazaban’, literalmente, a otros indígenas —o incluso a sus propios paisanos— a cambio de bienes o favores”⁹⁹. Tal fue el caso de los Kapanawa, que fueron provistos de armas por parte de los patrones locales para enfrentarse a los Mayoruna¹⁰⁰. Además de los repetidos episodios de violencia, los recolectores de caucho trajeron nuevas epidemias de enfermedades foráneas, como sarampión, malaria y gripe¹⁰¹.

Solo con la caída de los precios internacionales del caucho alrededor de 1912, las atrocidades perpetradas contra los indígenas amazónicos comenzaron a disminuir¹⁰². Sin embargo, este periodo trajo como principal resultado la segunda mayor hecatombe demográfica de pueblos indígenas en el Perú, así como numerosos traslados y desplazamientos que terminaron por alterar profundamente el panorama etnolingüístico de la Amazonia¹⁰³. La mayor parte de colectivos solo lograron sobrevivir a través del aislamiento, como una demostración de su rechazo a las matanzas y correrías practicadas por los caucheros¹⁰⁴. Incluso, determinados grupos modificaron significativamente sus prácticas tradicionales sedentarias y adoptaron una vida nómada, para evitar ser detectados y capturados¹⁰⁵, ¹⁰⁶.

Sin embargo, poco tiempo después, en la década de 1960, los territorios de los indígenas de la Amazonia fueron nuevamente invadidos por madereros,

97 ESPINOSA, Óscar. “Los asháninkas y la violencia de las correrías durante y después de la época del caucho”. *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines*. Tomo 45, número 1, 2016, p. 149.

98 ZARZAR, Alonso. Op. cit. pp. 12-13.

99 ESPINOSA, Óscar. Loc. cit.

100 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio previo de reconocimiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la solicitud de creación de la Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental*. Lima, diciembre de 2018, p. 23.

101 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn; RUMMENHOELLER, Klaus; OHL-SCHACHERERC, Julia y Doublas W. YU. Loc. cit.

102 GARCÍA MORCILLO, Juan. Op. cit. p. 262; (Traducción propia). SHEPARD, Glenn; RUMMENHOELLER, Klaus; OHL-SCHACHERERC, Julia y Doublas W. YU. Loc. cit.

103 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, p. 28.

104 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Los pueblos indígenas en aislamiento: su lucha por la sobrevivencia y la libertad*. Lima: IWGIA, 2002, p. 44.

105 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn; RUMMENHOELLER, Klaus; OHL-SCHACHERERC, Julia y Doublas W. YU. Loc. cit.

106 Shepard resalta que, en el caso de los Mashco Piro, resulta irónico que hoy se perciba a estos pueblos como sociedades primitivas de cazadores y recolectores cuando deben su forma de vida contemporánea a la invención paradigmática de la modernidad: el automóvil y sus neumáticos de goma. Así, este autor señala que los Mashco Piro “son tan modernos como nosotros”. SHEPARD, Glenn. “A década do contato”. En RICARDO, Beto y Fany RICARDO. *Povos Indígenas no Brasil 2011/2016*. Sao Paulo: Instituto Socioambiental, p. 558.

traficantes de pieles y misiones religiosas, tanto católicas como protestantes¹⁰⁷. Por ejemplo, integrantes del Instituto Lingüístico de Verano, con ayuda de guías indígenas, emprendieron misiones para contactar directa y deliberadamente a grupos Matsigenka aislados que se habían retirado a las regiones de cabecera de ríos, luego de la época del caucho¹⁰⁸. Asimismo, en 1998, Pioneer Mission, una organización misionera evangélica basada en Estados Unidos, habría emprendido intentos para contactar a los Mashco Piro en la región de Purús¹⁰⁹.

A estos acontecimientos se suman varios otros episodios cargados de contactos forzados, enfrentamientos, y deterioro de recursos naturales y pérdida del territorio; los cuales, incluso, continúan presentándose en la actualidad; y significan graves amenazas a la continuidad de estos pueblos indígenas. Específicamente, con la creciente expansión de las industrias extractivas, las obras de infraestructura y las actividades ilícitas en sus territorios, tal como sostiene Berraondo, se presenta un momento determinante para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial: “nunca antes se habían encontrado tan localizados y acorralados, y, por lo tanto, nunca antes su vulnerabilidad había sido tan elevada”¹¹⁰.

1.2.2. Denominaciones

Un aspecto vinculado a la autoidentificación de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial es que muchas de las denominaciones que recibieron o continúan recibiendo estos colectivos no son nombres propios, sino que surgen de apodos impuestos por poblaciones indígenas foráneas, en varios casos, con connotación peyorativa¹¹¹. Por ejemplo, en el caso de los Mashco Piro, su etnónimo se compone de dos vocablos: “Mashco”, que se utiliza para referirse a los indígenas considerados “no civilizados” o “salvajes”; y “Piro”; que alude a la filiación lingüística, como locutores del dialecto Piro (hoy denominado Yine); es decir, los Mashco Piro serían los Piro (o Yine) que viven fuera de los límites de lo que se considera “civilización”¹¹². Se ha comprobado que esta denominación se utiliza para designar a más de una colectividad étnica en situación de aislamiento,

107 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Los pueblos indígenas en aislamiento: su lucha por la sobrevivencia y la libertad*. Lima: IWGIA, 2002, p. 49; (Traducción propia). SHEPARD, Glenn; RUMMENHOELLER, Klaus; OHL-SCHACHERERC, Julia y Doublas W. YU. Op. cit., p. 258; CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, p. 88.

108 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn; RUMMENHOELLER, Klaus; OHL-SCHACHERERC, Julia y Doublas W. YU. Loc. cit.

109 CLARK, Catherine, LEV, Michael y Christine BEIER. Op. cit., pp. 21-22.

110 BERRAONDO LÓPEZ, Mikel. Op. cit., p. 7.

111 SHEPARD, Glenn. “Los Yora/Yaminahua”. En Beatriz HUERTAS CASTILLO y Alfredo GARCÍA ALTAMIRANO (eds), *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: IWGIA, 2003, p. 147.

112 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios*. Lima, 23 de febrero de 2016, p. 14.

por lo que se trataría de una categoría impuesta por la sociedad envolvente para referirse a un grupo humano que habla una o más variedades de la misma lengua, y que vive en aislamiento en los bosques amazónicos de Madre de Dios¹¹³.

Otro ejemplo es el de los denominados “Chitonahua”, que, en lengua Yaminahua, significa “gente de cinturón”, debido a que los varones de este pueblo viven desnudos y usan un cinto alrededor de la cintura al cual atan sus genitales, denominado “cinto pénico”¹¹⁴. Por su parte, los Kakataibo fueron denominados inicialmente con el etnónimo de “Cashibo”, por los Shipibo, Konibo y Xetebo; y, posteriormente, por los misioneros franciscanos. El término “cashibo” se compone de dos vocablos: “Kashi”, que significa murciélago; y “-bo”, que denota plural¹¹⁵. Existe evidencia del rechazo de los Kakataibo por este término, debido a que haría referencia a su presunto gusto por la carne humana¹¹⁶. Antes de “Cashibo”, los misioneros denominaban a este pueblo indígena como “Carapacho”, que, en quechua, significa “persona de vientre desnudo”¹¹⁷.

Por su parte, en el caso de los Nanti, esta denominación habría sido impuesta por el misionero evangélico matsigenka Ángel Díaz en la década de 1990 como reemplazo del término “Kugapakori”, que, en matsigenka significa “persona amoral”, “asesino” o “uno que mata gente por gusto”¹¹⁸. El término “Nanti”, en lengua nanti, significa “yo soy”; y en lengua matsigenka, quiere decir “ser humano” o “persona moral”, por lo que, en opinión de Beier, este término como nombre propio ha generado muchas confusiones¹¹⁹. Más allá de lo expuesto, desde 2011, los denominados “Nanti” en contacto inicial han reclamado ser denominados como matsigenkas¹²⁰. Aunque en la Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios del MINCUL se sigue usando el término “Nanti” para referirse a este pueblo indígena, se observa que en instrumentos normativos y de gestión más recientes se usa la expresión “Matsigenka (Nanti)”, dado que los Nanti poseen características lingüísticas y culturales distintivas que los convertirían en un subgrupo del pueblo indígena Matsigenka¹²¹.

113 Ídem. p. 15.

114 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 453-2016-MC. Aprueban “Plan de Protección para los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI) de la Reserva Indígena Murunahua 2017-2021”. Lima, 30 de noviembre de 2016, p. 26.

115 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio previo de reconocimiento de las propuestas de Reservas Indígenas Kakataibo Sur y Norte*. Lima, julio de 2016, p. 151.

116 Ídem. p. 152.

117 Ídem. p. 151.

118 BEIER, Christine y Lev MICHAEL. *Una breve historia del pueblo Nanti*. s/l: Cabeceras Aid Project, 2007, p. 33; MINISTERIO DE SALUD. *Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad: El caso de los Nanti de la reserva territorial Kugapakori Nahua Río Camisea, Cusco. Serie Análisis de Situación de Salud y Tendencias N° 009/04*. Lima: Oficina General de Epidemiología del Ministerio de Salud del Perú, diciembre 2003, p. 68.

119 BEIER, Christine. Op. cit., p. 17.

120 BARCLAY, Federica y GARCÍA HIERRO, Pedro. Op. cit., p. 22.

121 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 341-2015-MC. Aprueba el “Plan de Protección y Defensa para los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (PPD-RTKNN) 2016-2020”. Lima, 29 de setiembre de 2015, p. 46.

Adicionalmente, en el caso de los Nahua, también se trata de un término impuesto. Sin prefijo, "Nahua" o "Nawa" significa "gente de otro grupo étnico" o "foráneos" dentro de la familia lingüística pano¹²² y contrasta con el término "Yora", que significa "gente verdadera" o "cuerpo humano"¹²³. En la actualidad, se observa que, aunque "Nahua" no sea una denominación auténtica ni la más adecuada del pueblo indígena ubicado en Santa Rosa de Serjali, ha sido aceptada por sus miembros de forma pragmática, a quienes les preocupa más no ser confundidos con otras comunidades¹²⁴. El Estado ha reconocido a este pueblo en sus instrumentos normativos y de gestión como "Yora (Nahua)"¹²⁵.

1.2.3. Vulnerabilidades

Cada uno de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial constituye un grupo etnolingüístico con características culturales, organizativas, territoriales y simbólicas propias¹²⁶. Sin embargo, todos ellos, por su situación, enfrentan condiciones de alta vulnerabilidad en términos inmunológicos, demográficos, sociales, culturales y territoriales; que los colocan en un contexto de grave peligro de extinción.

Vulnerabilidad inmunológica

En términos inmunológicos, por su propia condición de aislamiento, estos pueblos indígenas no han desarrollado anticuerpos capaces de hacer frente a enfermedades relativamente comunes en la sociedad envolvente¹²⁷. De este modo, el contacto con foráneos o la sola presencia de agentes externos en sus territorios podrían ocasionar la rápida propagación de epidemias y, en consecuencia, la muerte masiva de sus miembros¹²⁸.

-
- 122 MINISTERIO DE SALUD. *Análisis de situación de salud del pueblo Nahua de Santa Rosa de Serjali en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros*. Lima: Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, enero de 2017, p. 26.
- 123 SHEPARD, Glenn. "Los Yora/Yaminahua". En Beatriz HUERTAS CASTILLO y Alfredo GARCÍA ALTAMIRANO (eds), *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: IWGIA, 2003, p. 147.
- 124 MINISTERIO DE SALUD. *Análisis de situación de salud del pueblo Nahua de Santa Rosa de Serjali en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros*, supra, Loc. cit.
- 125 Se ha observado que diversos documentos de la doctrina antropológica; así como normas emitidas por el Estado continúan refiriéndose a estos pueblos indígenas como "Nanti" y "Nahua". En ese sentido, por motivos de claridad, la presente investigación empleará los términos "Matsigenka (Nanti)" y "Yora (Nahua)" para referirse a estos colectivos, respectivamente.
- 126 HUERTAS, Beatriz. *Análisis de situación de los pueblos en Aislamiento, Contacto Reciente y contacto inicial de la región andina*. Lima: Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue, 2010, p. 37.
- 127 ZARZAR, Alonso. Op. cit., p. 56.
- 128 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. "Autodeterminación y salud". En Beatriz HUERTAS CASTILLO (ed.), *El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Ponencias presentadas en la reunión internacional en Quito, Ecuador 19-20 de octubre de 2007*. Copenhague: IWGIA, 2007, p. 37.

Existen numerosos episodios que demuestran los efectos devastadores del contacto entre indígenas aislados y agentes externos a su grupo, que, incluso, ocurrieron hace menos de cincuenta años. Por ejemplo, en 1972, un grupo de veinte Matsigenka en aislamiento, ubicados cerca de la cabecera de la quebrada Patsani, luego de mantener contactos esporádicos con habitantes de la comunidad Nueva Luz, fueron convencidos de trasladarse hacia la desembocadura del Agua Negra, un afluente de la margen izquierda del río Paquiría. Luego de tres años de contacto permanente, de los veinte indígenas que se trasladaron, quince fallecieron debido al contagio de enfermedades¹²⁹.

Otro caso representativo es el ocurrido a los Yora (Nahua) del río Manu, en Perú:

[...] entre los años 1983 y 1985; un grupo de cuatro indígenas, tras entablar contacto directo con madereros y ser trasladados a Sepahua, volvieron a sus aldeas con gripe y tos convulsiva contagiando a los demás miembros de los asentamientos. En el mes de agosto de 1984 se constató en el alto Mishagua aproximadamente doscientos enfermos de neumonía, malaria y tos convulsiva. Como resultado, cerca de trescientas personas, es decir, entre el 50% y 60% de la población, murió. Los más afectados fueron los ancianos y niños¹³⁰.

Además del contacto directo, Shepard señala que los propios Yora (Nahua) le relataron que sus primeras experiencias con la gripe iniciaron cuando recogieron ropa de un campamento de foráneos¹³¹. De este modo, incluso sin contactos directos, estos colectivos están expuestos a enfermarse¹³². De forma similar a los Yora (Nahua), en 1997, los Chitonahua en aislamiento sufrieron la pérdida del 50% de su población debido al contacto con madereros en una zona cercana al río Inuya, ubicada en la frontera con el Estado de Acre, Brasil¹³³.

En el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, debe tomarse en cuenta que su vulnerabilidad es mayor, dado que, al incrementar los contactos con personas ajenas a su grupo, se encuentran más propensos a contraer algún virus. Diversos estudios han demostrado que las poblaciones indígenas vulnerables a determinadas enfermedades virales exógenas requieren transitar por entre tres a cinco generaciones (entre 90 y 150 años) para estabilizar una respuesta inmunológica ante un agente infeccioso en específico¹³⁴. Un ejemplo que ilustra esta

129 SWIERK, Kacper. *Informe sobre el estudio de reconocimiento realizado entre los nativos matsigenka recién contactados, río Paquiría (01.09.2001- 05.10.2001)*. s/l: Cabeceras Aid Project, 2001, p. 12; SWIERK, Kacper. *El territorio de los Matsigenka Paquirianos. Informe sobre el uso de recursos y el territorio de un grupo regional / territorial de la etnia Matsigenka. Cuencas del Paquiría y de unos ríos adyacentes. Sur de la Amazonia peruana*. s/l: Cabeceras Aid Project, 2004, p. 18.

130 HELBERG, Heinrich y REYNOSO, Patricia. *Primer estudio etnográfico del grupo étnico Yura o Nahua. Documento de trabajo*. Lima, 1986, citado por HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Los pueblos indígenas en aislamiento: Su lucha por la sobrevivencia y la libertad*. Lima: IWGIA, 2002, pp. 97-98.

131 SHEPARD, Glenn. "Informe 1: Los grupos indígenas aislados del río Las Piedras", 1996, pp. 12-13.

132 *Ibid.*

133 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn y Luis Felipe, TORRES. *Op. cit.*, 184.

134 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. "Autodeterminación y salud", *supra*, p. 37.

realidad es el de los Matsigenka (Nanti). Luego de más de treinta años de contacto con agentes foráneos y de numerosos brotes epidemiológicos, los miembros de este pueblo indígena continúan manteniendo una alta vulnerabilidad inmunológica frente a enfermedades consideradas comunes en la sociedad envolvente¹³⁵.

Por otro lado, si bien la historia se ha ocupado de demostrar el poder devastador de las enfermedades frente a diversos grupos indígenas en términos demográficos; no debe perderse de vista el fuerte impacto psicosocial que se deriva de estos sucesos de contacto¹³⁶. Evidentemente, las muertes masivas producto del contagio de enfermedades generan fuertes impactos emocionales y psicológicos que afectan a la población sobreviviente¹³⁷.

Se puede tomar como ejemplo el caso de los Matis o Matsés, que luego de sobrevivir a un proceso de contacto, epidemias y muertes, vieron afectadas profundamente sus prácticas tradicionales e, incluso, la procreación: "Es fácil imaginar la desmoralización subsecuente experimentada por los Matis, como resultado de lo cual la mayor parte de los rituales y aun el mismo deseo de reproducirse, fueron dejados de lado durante algunos años de duelo"¹³⁸. Un caso similar fue el de los Yora (Nahua), que, por tradición, enterraban a sus muertos bajo sus viviendas y, posteriormente, se trasladaban a otros asentamientos para evitar el contacto con sus espíritus¹³⁹. No obstante, el número de muertes fue tan grande a fines de la década de 1980, que varios cadáveres fueron abandonados en el bosque o arrojados al río y devorados por animales carroñeros¹⁴⁰. Asimismo, dado que se pensaba que existía una alta presencia de espíritus en la zona, los Yora (Nahua) abandonaron la región¹⁴¹. Estos sucesos son recordados con tristeza por Ninawa, uno de los Yora (Nahua) sobrevivientes, que en ese momento tenía doce años:

Muchas, muchas personas murieron. Ahora no quedó nadie, solo algunos pocos. Era como veneno de barbasco para peces en el agua. La gente muriendo por todas partes como el pescado después de que un riachuelo ha sido envenenado. La gente pudriéndose en las orillas de los ríos, en los bosques, en sus casas. Devorados por buitres. ¡Ese terrible veneno! ¡Esa terrible enfermedad!¹⁴²

135 BEIER, Christine. Op. cit., pp. 23-24.

136 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, pp. 29-30.

137 *Ibíd.*

138 ERICKSON, Philippe. "Los Mayoruna". En Fernando SANTOS y Federica BARCLAY (eds.), *Guía etnográfica de la Alta Amazonia*, Volumen II. Quito: FLACSO, Sede Ecuador - IFEA, 1994.

139 SHEPARD, Glenn. *Pharmacognosy and the senses in two Amazonian societies*. Tesis para optar por el grado de Doctor. Departamento de Antropología. Universidad de California. Berkeley, 1999.

140 *Ibíd.*

141 *Ibíd.*

142 SHEPARD, Glenn. "Los Yora/Yaminahua". En Beatriz HUERTAS CASTILLO y Alfredo GARCÍA ALTAMIRANO (eds), *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: IWGIA, 2003, pp. 151-152.

Vulnerabilidad demográfica

Otro aspecto de gran importancia es el umbral demográfico indispensable para la supervivencia física de un pueblo indígena en situación de aislamiento. Aunque no existe unanimidad entre los expertos sobre cuál debe ser la cifra de población mínima, esta varía entre 600 y 225 personas¹⁴³. Sin embargo, cabe resaltar que un estudio sobre la materia ha demostrado que “todos los grupos indígenas amazónicos que a la vuelta del siglo tenían una población menor a los 225 miembros no lograron sobrevivir como grupos étnicos diferenciados pasadas las tres generaciones”¹⁴⁴. Este umbral resulta necesario para garantizar la reproducción del grupo; no obstante, desafortunadamente, la gran mayoría de pueblos indígenas en aislamiento se encuentra numéricamente por debajo de este mínimo, lo cual, sumado a su alta vulnerabilidad inmunológica, condiciona su supervivencia a largo plazo¹⁴⁵.

Vulnerabilidad territorial

Por otro lado, en términos territoriales, los pueblos indígenas en aislamiento suelen vivir en áreas de difícil acceso o no transitadas de los bosques tropicales de la Amazonia, que, habitualmente, cuentan con grandes recursos naturales¹⁴⁶. En determinados casos, incluso, sus territorios abarcan áreas transfronterizas. Tal es el caso del Chitonahua y Mashco Piro de la RI Murunahua, que además del área de la reserva, se desplazan por el Parque Nacional Alto Purús, en el Perú, y por las tierras indígenas Kaxinawa del río Jordão, Alto Tarahuacá y Kampa e aislados do río Envira, en territorio brasileño¹⁴⁷.

Producto del aislamiento, muchos de estos colectivos modificaron sus prácticas tradicionales de subsistencia para poder desplazarse con facilidad y evitar contactos forzados¹⁴⁸. De este modo, los grupos que en el pasado habitaban en lugares con suelos fértiles y aptos para la agricultura, se trasladaron a zonas de cuencas altas de los ríos, y adoptaron un modo de vida marcado por desplazamientos estacionales, con el propósito de desarrollar actividades de caza y recolección¹⁴⁹. Tal es el caso de los Mashco Piro, ubicados en la región de Madre de Dios, en Perú, que, como señala Shepard, “no es porque se han quedado atrás en la edad de piedra, sino que han abandonado la agricultura en una época reciente

143 ZARZAR, Alonso. Op. cit., p. 13.

144 *Ibid.*

145 *Ibid.*

146 OACNUDH. Op. cit., párr. 8.

147 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la propuesta de categorización de la Reserva Territorial Murunahua*. Lima, febrero de 2016, p. 19.

148 HUERTAS, Beatriz. *Análisis de situación de los pueblos en aislamiento. Contacto reciente y contacto inicial de la región andina*. Lima: Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue, 2010, p. 37.

149 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn; RUMMENHOELLER, Klaus; OHL-SCHACHERERC, Julia y Douglas W. YU. Op. cit., p. 256.

para poder moverse más fácilmente y entonces no ser tan vulnerables a posibles incursiones por gente foránea¹⁵⁰.

Debe resaltarse que existen ciertas limitaciones propias de estas nuevas prácticas de subsistencia. En primer lugar, los ecosistemas de cuencas altas y las migraciones periódicas obligan a los grupos a permanecer reducidos en número, con una estructura social simplificada¹⁵¹. Aquello puede generar obstáculos para desarrollar una cultura material significativa y formas de organización social más complejas¹⁵².

Asimismo, los patrones de asentamiento de determinados pueblos indígenas en aislamiento reflejan el interés por permanecer en esta condición. Se han observado casos en los que algunos pueblos seminómades construyen edificaciones, pero las cubren con cobertura arbórea como técnica de mimetización con el bosque¹⁵³. Estos asentamientos, a su vez, son construidos en espacios remotos o interfluviales, por ser de difícil acceso, así como lejos de las chacras, por ser más fáciles de ubicar dada su mayor iluminación y dimensiones¹⁵⁴.

Adicionalmente, mediante el testimonio de adultos mayores Matsés ha sido posible conocer los tipos de desplazamientos que emplean los pueblos indígenas en aislamiento para ocultarse en el bosque; por ser prácticas que ellos empleaban antes de entablar contacto¹⁵⁵. Dentro de ellas, se encuentra las siguientes: i) cerrar trochas, a través del atrancamiento de caminos con ramas que impidan el paso a agentes foráneos; ii) evitar dejar huellas, pisando de una forma determinada en las trochas; iii) colocar símbolos sobre un espacio, como flechas o lanzas cruzadas de forma violenta, en espacios de tránsito regular de agentes foráneos; iv) abandonar los asentamientos estacionales ante la presencia de agentes foráneos, para evitar contagios o enfrentamientos¹⁵⁶. Relatos similares han sido contados por los Kirineri en contacto inicial, que sostienen que, cuando se encontraban en aislamiento, evitaban mostrarse en las orillas de los ríos o seguían los caminos de los animales con el fin de no dejar rastros en el bosque¹⁵⁷.

Con ello, se evidencia que los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial son altamente dependientes de los ecosistemas en los que habitan y conservan una relación estrecha de interdependencia con su entorno¹⁵⁸. En otras palabras,

150 SHEPARD, Glenn. "Informe 1: Los grupos indígenas aislados del Río Las Piedras". 1996, p. 4.

151 ZARZAR, Alonso. Op. cit., pp. 11-12.

152 *Ibid.*

153 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio previo de reconocimiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en la propuesta de Reserva Indígena Yavari Tapiche*. 2015-2016, p. 130.

154 *Ídem.* p. 138.

155 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio previo de reconocimiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Propuesta de Reserva Indígena Yavari Mirim*. 2015-2016, p. 81.

156 *Ídem.* p. 82.

157 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 341-2015-MC. Aprueba el "Plan de Protección y Defensa para los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (PPD-RTKNN) 2016-2020". Lima, 29 de setiembre de 2015, p. 56.

158 OACNUDH. Op. cit., párr. 14.

su supervivencia depende exclusivamente de los recursos naturales del bosque, que les permiten vivir de manera autosuficiente¹⁵⁹. Por ejemplo, se ha constatado que los Mashco Piro y Mastanahua al interior de la RI Mashco Piro utilizan por lo menos veintiocho especies de flora para fines alimenticios y para la fabricación de armas, herramientas y utensilios de uso doméstico¹⁶⁰. Asimismo, la caza es una actividad central para proveerse de proteína animal, para la cual, incluso, suelen emplear distintos tipos de flechas de acuerdo con la presa¹⁶¹. Algunos de los animales que componen su dieta son los monos, aves, sajino, sachavaca, huangana, carachupa, venado y tortugas¹⁶².

Puesto que tales recursos se encuentran dispersos en más de un ecosistema y, en determinados casos, son de lenta reproducción, para poder contar con una variedad de productos alimenticios, se requiere disponer de amplios territorios¹⁶³. Según Cuentas, dichos pueblos tienen un calendario definido de desplazamientos para realizar actividades de subsistencia, y en determinados casos, desarrollan una agricultura incipiente y estacional¹⁶⁴. Así, el aprovechamiento de la fauna y flora se divide en función de dos estaciones del año: la época de invierno (noviembre-abril) y la de verano (mayo-octubre), que corresponden a las temporadas de creciente y vaciante de los ríos, respectivamente¹⁶⁵. Por ejemplo, Huertas señala lo siguiente:

[...] durante la época de lluvias, en que las partes bajas de los bosques que habitan se inundan, los indígenas permanecen en las cabeceras de ríos y quebradas, recogiendo frutos y cazando; mientras que la estación de seca implica desplazamientos hacia las partes bajas de estas fuentes de agua, donde cazan y recolectan una serie de productos, principalmente, huevos de tortugas¹⁶⁶.

De este modo, cualquier alteración sobre el equilibrio ecológico de su entorno, como, por ejemplo, contaminación ambiental o invasiones a determinadas partes de su territorio por agentes externos, podría afectar de forma directa la

159 BRACKELAIRE, Vincent. *Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela)*. Diagnóstico regional para facilitar estrategias de protección. Brasilia. 2006, p. 10.

160 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Mashco Piro*. Lima, 17 de febrero de 2016, p. 44.

161 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la propuesta de categorización de la Reserva Territorial Murunahua*. Lima, febrero de 2016, p. 30.

162 Ibid.

163 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, pp. 31-32.

164 Los cultivos suelen ser de yuca, maíz, papaya y plátano. CUENTAS ROBLES, Manuel Dámaso. "Dos pueblos indígenas en aislamiento y peligro de extinción: los Murunahua e Isconahua de Ucayali, Perú". *Cultura Viva Amazónica. Revista de Investigación Científica*. Pucallpa, volumen 1, número 1, junio de 2016, p. 6.

165 CUENTAS ROBLES, Manuel Dámaso. *Dos pueblos indígenas en aislamiento y peligro de extinción: los Murunahua e Isconahua de Ucayali*. Lima: El Nocedal S.A.C, 2015, p. 97.

166 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, p. 31.

disponibilidad de recursos para su alimentación y, con ello, ocasionar una cadena de problemas de subsistencia¹⁶⁷. Ello provoca la búsqueda de nuevos espacios vitales, y como consecuencia, alteraciones drásticas sobre sus ciclos de caza y rutas de desplazamiento que pueden desencadenar conflictos con las poblaciones que los circundan, tal como ha venido ocurriendo en los últimos años¹⁶⁸.

Una problemática actual que genera grandes presiones sobre los territorios ancestrales de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial es la acelerada expansión de las industrias extractivas, acompañada de poderosos intereses económicos y otras actividades que generan un escenario de acorralamiento¹⁶⁹ y ponen a estos grupos en una situación de permanente riesgo de perder su territorio, el cual constituye su única fuente de subsistencia y reproducción cultural¹⁷⁰. Incluso, algunos expertos han considerado que muchas de estas actividades colocan a los pueblos al borde del genocidio¹⁷¹.

Asimismo, la Amazonia peruana, por su enorme extensión y difícil acceso, ha favorecido históricamente el desarrollo de actividades exentas de control del Estado, tales como la tala de madera no autorizada, la minería ilegal, y, más recientemente, el narcotráfico¹⁷². Dichas actividades generan como principal consecuencia la agresiva deforestación del hábitat que alberga a estos colectivos, así como graves amenazas contra su vida e integridad¹⁷³. A finales de la década de 1990, la presencia de pueblos indígenas en aislamiento Murunahua y Chitonahua en la RT Murunahua infundió gran temor en los madereros por lo que estos últimos optaron por perpetrar matanzas sistemáticas de esta población o promover su contacto forzado y asimilación a comunidades nativas de las zonas circundantes¹⁷⁴. Incluso, según Chirif y García Hierro, en 1994, una familia Murunahua fue capturada por madereros y mantenida cautiva como mano de obra por un periodo¹⁷⁵.

167 AIDSESEP y COMARU. *El gas de Camisea y los pueblos indígenas de la Amazonia peruana. Problemática y propuestas*. 2003, pp. 5-6.

168 *Ibíd.*

169 CUEVA MAZA, Neptalí. *Loc. cit.*

170 ONU. "La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en cumplimiento del párrafo 18 de la resolución 2005/51 de la Comisión de Derechos Humanos". Sexagésimo segundo período de sesiones. A/62/286. 21 de agosto de 2007.

171 ONU. "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen". A/HRC/4/32. 27 de febrero de 2007, p. 12.

172 ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA. *Diagnóstico Institucional Perú para la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial. Documento técnico*. Programa OTCA/BID (RG-T1503-ATN/OC-11423-RG). Elaborado por Alfredo García Altamirano. Lima, 23 de setiembre de 2013, p. 14.

173 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial N° 101: Pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial*. Lima, 2006, p. 10.

174 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*, supra, pp. 33-34.

175 CHIRIF, Alberto y GARCÍA HIERRO, Pedro. *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonia*. Copenhague: IWGIA, 2007, p. 250.

La presencia de agentes externos en los territorios de estos colectivos puede afectar significativamente su organización social. Por ejemplo, en los estudios antropológicos en el área de solicitud de la RI Sierra del Divisor, se observó que, en escenarios en los que deben cohabitar con foráneos, los pueblos indígenas en aislamiento desarrollaron estrategias de ocultamiento y movilización constante para evitar el contacto y los potenciales conflictos. Ello los obliga a dividirse en grupos reducidos, de dos o tres familias nucleares, dispersos en un gran espacio¹⁷⁶. Como sostuvieron Krokoszyński, Stoińska-Kairska y Martyniak, cuando los agentes externos se retiran, en poco tiempo, los pueblos indígenas retornan a los espacios del territorio que habitaban tradicionalmente¹⁷⁷.

En determinados casos, de acuerdo con testimonios de indígenas en contacto inicial, la alta intensidad de las presiones ocasionó que opten por abandonar el aislamiento para buscar protección de determinados actores. Por ejemplo, en 1959, dos misioneros de la Misión SAM, junto con dos guías shipibo, contactaron a un grupo de Isconahua en las cabeceras del río Utuquinía, y los convencieron de ser trasladados a la Comunidad Nativa de Callería, bajo la promesa de que en dicho lugar vivirían en mejores condiciones¹⁷⁸. Melita Campos, una de las indígenas Isconahua que se encontraba en dicho grupo, relató que decidieron ir debido a lo siguiente: "Nuestros mayores tenían muchos enfrentamientos con los madereros (brasileños) que venían de más lejos y nos perseguían, dice porque nuestros paisanos varones les quitaban algunos de sus machetes para hacer nuestras chacritas y sembrar plátano, yuca y maíz [...]"¹⁷⁹.

Vulnerabilidad social y cultural

Sumado a todo lo descrito previamente, estos colectivos, especialmente los de contacto inicial, se encuentran en un escenario de extrema vulnerabilidad social y cultural. En primer lugar, en la mayoría de los casos, no dominan el castellano, no conocen a cabalidad el valor de los bienes que intercambian, ni saben cuáles son sus derechos sobre los territorios que habitan¹⁸⁰. Esta falta de dominio del funcionamiento de la sociedad envolvente ha sido aprovechada por agentes foráneos para perseguir sus propios intereses.

176 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. Estudio previo de reconocimiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Propuesta de Reserva Indígena Yavari Mirim. 2015-2016, p. 82.

177 KROKOSZYŃSKI, Łukasz, STOIŃSKA-KAIRSKA, Iwona y MARTYNIAK, Alina. *Indígenas aislados en la Sierra del Divisor (zona fronteriza Perú-Brasil)*. Informe sobre la presencia de los grupos indígenas en la situación de aislamiento voluntario en los afluentes derechos del bajo Ucayali, desde el río Callería hasta el alto Maquia (Sierra del Divisor occidental). Lima-Poznań: UAM-AIDSESP, 2007, 108.

178 CUENTAS ROBLES, Manuel Dámaso. *Dos pueblos indígenas en aislamiento y peligro de extinción: los Murunahua e Isconahua de Ucayali*. Lima: El Nocedal S.A.C, 2015, p. 97.

179 Ídem, p. 166.

180 SHEPARD, Glenn. "Informe 1: Los grupos indígenas aislados del río Las Piedras". 1996, pp. 13-14; GAVALDA, Marc. "Perú: la historia se repite para los pueblos aislados de la Reserva del estado Kugapakoti, Naha, Nanti. Tropezar con la misma...Camisea". Rebelión. 6 de agosto de 2011.

Un caso que ilustra lo descrito es el ocurrido con Pluspetrol y los Yora (Nahua), colectivo que recién entró en contacto en la década de 1980. De acuerdo con Feather, en el 2011, un grupo de cazadores de este pueblo, ubicados al interior de la RTKNN, se encontró de improviso con un equipo de investigación de la consultora ambiental Environmental Resources Management, contratada por Pluspetrol en el marco de la ampliación Proyecto Camisea¹⁸¹. Los Yora (Nahua) buscaron expulsar al equipo, pero la empresa los convenció de que las investigaciones no se encontraban relacionadas con la búsqueda de petróleo y gas, sino que buscaban monitorear la fauna silvestre. Esta versión fue respaldada por el alcalde municipal, el sacerdote local y el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)¹⁸². Luego de mucha presión, los Yora (Nahua) autorizaron la continuidad de dichos estudios "a cambio de tres cajas de medicinas, un refrigerador para conservarlas, lápices y cuadernos para los alumnos y empleo temporal de veinte jóvenes Yora (Nahua) para observar los trabajos"¹⁸³.

A su vez, otro aspecto relacionado con la vulnerabilidad social y cultural de estos colectivos es que los procesos de contacto generan grandes efectos desmoralizantes para su identidad; así como desarticulación social, al alterar gravemente sus patrones de conducta y estilos de vida¹⁸⁴. Aquello se debe a que estos pueblos indígenas, que vivían de manera autosuficiente mediante los recursos del bosque, experimentan procesos de destrucción de sus sistemas de producción tradicional y sedentarización acelerada¹⁸⁵ así como el establecimiento de relaciones de dependencia casi total frente a funcionarios del Estado u otros agentes externos que les proporcionan comida, medicamentos y otros elementos de subsistencia¹⁸⁶.

Por ello, es importante señalar que, como sostiene Beier, "la decisión de 'mantener cierto nivel de contacto con gente ajena' no constituye una invitación para que los forasteros se hagan cargo del grupo en contacto inicial"¹⁸⁷. Así, los pueblos indígenas en esta situación deben ejercer su derecho a elegir el nivel de contacto que desean mantener; así como la posibilidad de controlar el proceso de relacionamiento con agentes foráneos, de manera voluntaria¹⁸⁸. En esta línea, el establecimiento de zonas intangibles a favor de estos pueblos les permite disponer de un territorio

181 FEATHER, Conrad. "Pluspetrol negocia ampliación de Camisea con cajas de paracetamol, lápices de colores y cuadernos". Forest Peoples Programme. 5 de agosto de 2011.

182 *Ibid.*

183 *Ibid.*

184 MINISTERIO DE CULTURA. *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana: mecanismos para la protección de sus derechos*. Lima: Ministerio de Cultura, 2016, p. 33.

185 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007, p. 15.

186 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 92.

187 BEIER, Christine. Op. cit., pp. 28-29.

188 *Ibid.*

seguro y con las garantías necesarias para recuperarse de los efectos traumáticos del contacto¹⁸⁹. También les permite tener un espacio de tiempo no condicionado para decidir sobre su grado de interacción con la sociedad envolvente¹⁹⁰.

Por otro lado, desde un enfoque de género y de interseccionalidad, se debe considerar que el contacto forzado genera un impacto diferenciado frente a las mujeres indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial. El ingreso al territorio de extractores, comerciantes, empleados de empresas de gas o hidrocarburos, entre otros, que, en su mayoría, son hombres, las expone al riesgo de ser víctimas de violencia y explotación sexual, como ha sucedido en el pasado¹⁹¹.

A partir de lo expuesto, se observa que cada uno de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial representa un grupo etnolingüístico diferenciado. Sin embargo, todos comparten elementos históricos y socioculturales que los colocan en una situación de especial vulnerabilidad inmunológica, demográfica, territorial, social y cultural. El análisis de estas vulnerabilidades permite constatar que cualquier escenario de contacto representa un alto riesgo para la existencia de estos colectivos.

1.3. El dilema del contacto

De acuerdo con lo planteado anteriormente, a lo largo de la historia, el contacto ha representado la causa principal de las más graves amenazas para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, tanto como para su continuidad como personas y como pueblos¹⁹². Hoy por hoy, estos colectivos se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad, que los obliga a optar por una única alternativa para garantizar su supervivencia física y cultural: evitar el contacto sostenido con los miembros de la sociedad occidental¹⁹³. El respeto de esta decisión supone que el Estado peruano adopte medidas orientadas al “no contacto” de estos colectivos; tanto por agentes estatales como por actores privados.

Sin embargo, actualmente, aún se presentan cuestionamientos sobre la idoneidad del “no contacto” como mecanismo para garantizar la supervivencia de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Por tal motivo, en la presente sección, se tiene como propósito abordar el debate existente en torno a

189 BARCLAY, Federica y GARCÍA HIERRO, Pedro. Loc. cit.

190 Ibid.

191 ONU. “Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco”. A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 26.

192 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 87.

193 Ibid.

las alternativas de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial y presentar los contraargumentos existentes frente a la postura del “no contacto”. Asimismo, se buscan visibilizar las otras alternativas frente al “no contacto”, como la implementación de planes de contacto controlado y, en ese marco, sus principales problemas con relación al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

Los cuestionamientos al “no contacto” parten de la premisa de que, si un pueblo indígena en aislamiento se encuentra numéricamente por debajo del umbral necesario para reproducirse, mantenerse en aislamiento significa su extinción:

Un grupo aislado y reducido de unas cien personas no podría subsistir más de cincuenta años, si es que no se abre al exterior, debido a estas razones: a la prohibición del incesto, a que los nacimientos son muy espaciados, a la mortalidad infantil, a la carencia de líderes y de brujos, al desequilibrio entre los sexos, a los peligros y asechanzas del exterior y, sobre todo, a la falta de anticuerpos frente a las enfermedades del mundo exterior. Pero, también, quienes defienden a ultranza a los grupos aislados minoritarios, fomentando su aislamiento, estarían fomentando su pronta extinción¹⁹⁴.

De este modo, una alternativa al “no contacto” que genera gran debate entre los expertos es el denominado “contacto controlado”. De acuerdo con Hurtado, Hill, Kaplan y Lancaster, esta sería la mejor opción para minimizar los impactos en la salud de estos grupos. Dichos autores consideran que es erróneo sostener que los indígenas aislados serían inevitablemente diezmos por epidemias frente a las que no tienen defensas inmunológicas.

En la práctica, dichos antropólogos señalan haber participado en procesos “exitosos” de contacto con dos grupos reducidos de Ayoreo en aislamiento en Paraguay (22 y 37 habitantes, respectivamente), y sostienen que “si hay atención médica competente disponible y constantemente presente durante los primeros cinco años después del contacto, ocurren pocas muertes relacionadas con el contacto”¹⁹⁵. A su vez, afirman que la clave para la supervivencia después del contacto para estos dos grupos fue la atención médica competente las veinticuatro horas del día, los 365 días del año durante varios años.

Asimismo, postulan que, en el contexto global, los intereses económicos apuntan a la colonización y explotación de recursos en lugares remotos; con lo cual, el contacto sería inevitable¹⁹⁶. En esta misma línea, según Walker y Hill, el aislamiento de los pueblos indígenas no va a garantizar su sobrevivencia a largo plazo; sino que, contrariamente, los terminaría exponiendo a interacciones accidentales y

194 ÁLVAREZ LOBO, Ricardo. *Sepahua V - Campo de Misión*. Lima: Colección Antisuyo, 1998.

195 (Traducción propia). HURTADO, Ana Magdalena; HILL, Kim; KAPLAN, Hillard y LANCASTER, Jane. “The epidemiology of infectious diseases among South American Indians: a call for ethical research guidelines”. *Current Anthropology*. Volumen 42, número 3, 2001, p. 427.

196 *Ibid.*

peligrosas cuya responsabilidad sería atribuible al Estado¹⁹⁷. Por ello, en opinión de estos autores, las autoridades estatales deben entablar el contacto con estos grupos; pero “solo después de concebir un plan bien organizado”¹⁹⁸.

A partir de lo expuesto, se observa que los argumentos en favor del contacto controlado parten de un enfoque paternalista, que omite considerar la plena capacidad de decisión de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial respecto de su propia supervivencia física y cultural. Dicha postura prioriza adoptar medidas con relación a la prolongación de la vida de estos colectivos a costa de su voluntad de permanecer en aislamiento, que, además, es expresión de su derecho a la libre determinación.

Otro punto importante es que el contacto controlado parte de la premisa de que permitiría garantizar la supervivencia física de estos colectivos, dado que evitaría que sucedan contactos “inevitables”. Sin embargo, para realizar este proceso, se requieren cuidados médicos intensivos. Como señala Napolitano, aunque podría resultar viable brindar estos cuidados a un grupo de veinte o cuarenta individuos durante veinticuatro horas al día por varios años, proporcionar ese mismo nivel de atención a más de trescientos individuos en asentamientos dispersos en la selva tropical resulta mucho menos factible; sobre todo si se considera la poca disponibilidad de recursos humanos y logísticos en los países latinoamericanos, el Perú entre ellos¹⁹⁹. De este modo, aún sólo enfocándose en argumentos biomédicos, el contacto controlado no garantiza resultados exitosos en todos los contextos.

Asimismo, cuando los autores señalan que el contacto será inevitable, emplean un argumento falaz, porque dicha afirmación excluye la responsabilidad de los Estados de cumplir sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos por sobre los intereses económicos. El contacto será evitable siempre y cuando se adopten medidas adecuadas y suficientes para este propósito. Este proceso se ha iniciado hace cerca de tres décadas en la región americana, en la que diversos Estados, a partir de políticas basadas en el “no contacto”, vienen estableciendo zonas de protección que incluso en determinados casos equivalen al territorio de muchos países²⁰⁰. Por ello, como señala Soria, afirmar que todos estos pueblos indígenas se encuentran en la misma situación de desprotección frente al

197 (Traducción propia). WALKER, Robert y HILL, Kim. “Protecting isolated tribes”. *Science*. Año 348, número 6239, 2015, p. 1061.

198 *Ibid.*

199 (Traducción propia). NAPOLITANO, Dora A. y RYAN, Aliya. “The dilemma of contact: voluntary isolation and the impacts of gas exploitation on health and rights in the Kugapakori Nahua Reserve, Peruvian Amazon”. *Environmental Research Letters*. Lima, Volumen 2, número 4, 8 de noviembre de 2007, p. 5.

200 Tal es el caso, por ejemplo, de la propuesta de corredor territorial indígena Pano Arawak, que, entre el Perú y Brasil agrupa un total de 18 800 000 hectáreas, lo cual equivale a la extensión de países como Siria o Camboya o dos tercios del Reino Unido.
SORIA DALL'ORSO, Carlos. “La política pública de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial”. *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*. Volumen 16, número 1, Artículo 4, 2018, p. 29.

contacto constituye una generalización peligrosa y sugiere la idea errónea de que las políticas de “no contacto” son sinónimo de abandono²⁰¹.

Además, no se debe pasar por alto que los propios pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial han enfrentado el dilema de establecer contacto o no con miembros ajenos a su comunidad. Estos colectivos han debido optar, como mínimo, entre el miedo a la captura, el contagio de enfermedades o los maltratos asociados a agentes externos; y el deseo de interactuar y de obtener herramientas metálicas y determinados utensilios que dichos agentes externos poseen²⁰². De este modo, según Napolitano, el evitar el contacto debe ser considerado como una decisión consciente y cuidadosa de estos colectivos²⁰³. Los propios Matsigenka (Nanti) que entablaron contacto a finales de la década de 1980 habrían confirmado que, cuando estaban en aislamiento, tenían un conocimiento cabal de dónde contactar con otros y eran capaces de evaluar las ventajas y desventajas de aquel paso y tomar una decisión informada²⁰⁴.

Los planes de “contacto controlado” anulan esta decisión y justifican forzar un contacto preventivo centrado en argumentos biomédicos, lo cual constituiría una violación de sus derechos humanos²⁰⁵. Asimismo, asumen a estos pueblos indígenas como sujetos estáticos frente a su destino, cuando la realidad demuestra que cuentan con suficiente agencia para mantener su aislamiento, lo que involucra, además, adaptarse a nuevas circunstancias y restricciones territoriales²⁰⁶. Como señala Soria, para estos colectivos, “el uso que dan al territorio no es estático y predeterminado, sino más bien dinámico, adaptativo y toma en cuenta las características de la disponibilidad de recursos vitales para su subsistencia”²⁰⁷.

Por su parte, la alta mortalidad no es la única consecuencia de las relaciones directas con foráneos. En el caso peruano, por ejemplo, luego del contacto, tanto los Yora (Nahua) como los Matsigenka (Nanti) fueron explotados como mano de obra barata, así como víctimas de agresiones sexuales; es decir, se vieron envueltos en los márgenes de una economía de mercado que los ubicó en los peldaños más bajos de la estratificación social peruana²⁰⁸.

201 Ídem, pp. 29 y 33.

202 (Traducción propia). NAPOLITANO, Dora A. y RYAN, Aliya. Op. cit., p. 4.

203 Íbid.

204 CLARK, Catherine, LEV, Michael y BEIER, Christine. Loc. cit., p. 27.

205 (Traducción propia). NAPOLITANO, Dora A. y RYAN, Aliya. Op. cit., p. 5.

206 SORIA DALLORSO, Carlos. “La política pública de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial”. *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*. Volumen 16, número 1, Artículo 4, 2018, p. 32.

207 Íbid.

208 (Traducción propia). NAPOLITANO, Dora A. y RYAN, Aliya. Loc. cit.

En esa misma línea, Feather sostiene que no corresponde a los académicos o gobernadores decidir sobre el futuro de los pueblos, que, por sus propias razones, están evitando el contacto cercano²⁰⁹. Esta gran responsabilidad queda en manos de los miembros de los pueblos y depende de ellos si debe haber contacto, y, de ser así, cuándo y cómo debe ocurrir²¹⁰. La tarea por cumplir por el Estado, de acuerdo con el autor, consiste en declarar ilegal la tala o minería en los territorios que ocupan, vigilar estas áreas para evitar actividades ilegales, mejorar la salud pública en las áreas colindantes y habilitar asistencia médica de emergencia cuando el contacto sea iniciado²¹¹.

De este modo, se constata que las políticas de contacto controlado constituyen una grave amenaza a los derechos a la libre determinación, vida e integridad de estos colectivos. Por ello, como regla general, se debe optar por el pleno respeto del “no contacto” como la mejor estrategia para su supervivencia física y cultural. Como bien señala Napolitano, al garantizar la protección territorial, los Estados pueden permitir que estos colectivos tengan tiempo y espacio para vivir en paz, y, eventualmente, tener mayor confianza frente a los miembros de la sociedad envolvente como para reconsiderar su posición con respecto al contacto²¹².

Sobre la base de lo expuesto en el primer capítulo, puede concluirse que los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial son grupos humanos muy diversos entre sí y esta diversidad también se manifiesta en su grado de relacionamiento con miembros de la sociedad envolvente. Sin embargo, comparten elementos históricos y socioculturales que los colocan en una situación de especial vulnerabilidad inmunológica, demográfica, territorial, social y cultural, y en consecuencia, en grave riesgo de extinción. La historia y su contexto actual demuestran que la principal amenaza a su existencia como pueblos diferenciados ha sido y sigue siendo el contacto con agentes foráneos. Por ello, corresponde respetar y garantizar su decisión de permanecer en aislamiento o mantener diversos grados de contacto como la mejor estrategia para su supervivencia física y cultural. Esta estrategia es, además, elegida por ellos, como una expresión de su derecho a la libre determinación.

209 (Traducción propia). FEATHER, Conrad. “Isolated tribes: Contact misguided”. *Science*. Año 349, número 6250, 2015, p. 798.

210 *Ibid.*

211 *Ibid.*

212 (Traducción propia). NAPOLITANO, Dora A. y RYAN, Aliya. Op. cit., p. 6.

CAPÍTULO 2

EL DERECHO AL “NO CONTACTO”. MIRADA DESDE EL DIDH

Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial gozan de los mismos derechos reconocidos a todos los pueblos indígenas en el DIDH. No obstante, estos derechos deben ser interpretados tomando en cuenta su situación de extrema vulnerabilidad y alto peligro de desaparición. En este marco, uno de los derechos específicos reconocidos a estos colectivos es el respeto de su decisión de permanecer en aislamiento, así como mantener formas selectivas de relacionamiento con la sociedad mayoritaria²¹³, lo cual supone una manifestación concreta del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Tal manifestación, hoy por hoy, se reconoce como el principio de no contacto, el cual juega un rol fundamental para la supervivencia física y cultural de estos pueblos indígenas.

Por tal motivo, este capítulo tiene como finalidad examinar el surgimiento, desarrollo e implicancias jurídicas actuales del principio de no contacto como manifestación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial a la luz del DIDH. Para dicho propósito, se divide el análisis en tres segmentos. En primer lugar, se realiza un examen de la evolución y el contenido del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas a partir de su marco internacional de protección, aplicable a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Para ello, se hace referencia a diversos acuerdos convencionales, decisiones de tribunales internacionales, declaraciones, entre otros valiosos instrumentos que han contribuido al reconocimiento e interpretación de este derecho. En segundo lugar, se examina el surgimiento y desarrollo del principio de no contacto, para lo cual se hará referencia a sus antecedentes, así como a los avances existentes tanto en el sistema universal como interamericano de protección de DDHH. Finalmente, se analizan las implicancias jurídicas del principio de no contacto, para determinar su naturaleza jurídica y su grado de obligatoriedad a partir del derecho internacional contemporáneo. Para ello, será necesario referirse al concepto de *soft law* y a su importancia jurídica, especialmente en lo relativo a la evolución en el reconocimiento del principio de no contacto. A su vez, se aborda la vinculación del “no contacto” con

213 OACNUDH. Op. cit., párr. 20; CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 21.

los demás derechos humanos de estos pueblos indígenas y se identifican algunas consideraciones para su adecuada protección.

2.1. El derecho colectivo a la libre determinación de los pueblos indígenas desde el DIDH

Los pueblos indígenas, desde antes de ser colonizados, poseían una larga tradición de complejos sistemas de autogobierno y estructuras autónomas de índole política, económica y social que incorporaban sus visiones del mundo, sus valores y sus normas tradicionales, así como sus propios conceptos de desarrollo y métodos independientes de adopción de decisiones²¹⁴. De este modo, estos colectivos, como sociedades originarias, ejercían lo que hoy se denomina como libre determinación.

Desafortunadamente, como consecuencia de los procesos de colonización y construcción de Estados-nación, diversas comunidades indígenas fueron víctimas de la imposición de un modelo cultural y un orden institucional distinto y ajeno a sus modos de vida tradicionales. Asimismo, sufrieron la desposesión y destrucción medioambiental de sus tierras, territorios y recursos naturales de uso ancestral²¹⁵. Todo ello vulneró gravemente su derecho a desarrollarse de conformidad con sus propias necesidades e intereses²¹⁶. A ello se sumaron graves situaciones de discriminación, puesto que los pueblos indígenas no solo fueron privados de los beneficios económicos y sociales obtenidos a expensas de sus territorios y mano de obra, sino que sufrieron la dura estigmatización de sus culturas, lenguas y sistemas de producción, que fueron calificados como atrasados, primitivos e incivilizados²¹⁷.

Pese a las numerosas injusticias ocurridas a lo largo de la historia en perjuicio de una amplia diversidad de pueblos indígenas en todo el mundo, estos colectivos fueron persistentes en su lucha por mantener vivas sus culturas y demandar el respeto de sus derechos como grupos étnicos diferenciados²¹⁸. De este modo,

214 ONU. *Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas*. A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 31.

215 ONU. "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/HRC/36/46. 1 de noviembre de 2017, párr. 41.

216 ONU. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 2007. Párrafo 6 del Preámbulo.

217 ONU. "Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después de 2015. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/69/267. 6 de agosto de 2014, párr. 5.

218 ONU. "Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 32.

actualmente, se reconoce ampliamente en el derecho internacional el deber de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas²¹⁹. En la presente sección, se analiza el desarrollo normativo e interpretativo de este derecho a partir del marco de protección internacional sobre la materia. En segundo lugar, se detallan los alcances sobre el contenido de este derecho en el caso específico de estos colectivos.

2.1.1. Marco internacional de protección

El principio de libre determinación de los pueblos, también denominado “autodeterminación”, es un principio esencial en el derecho internacional contemporáneo, así como un derecho con carácter *erga omnes*²²⁰. Durante las últimas décadas, un amplio sector de la doctrina ha sostenido que este principio o derecho puede considerarse como costumbre internacional²²¹, e, incluso, como una norma de *ius cogens*²²². Dada su importancia, en esta sección se estudia el origen de la libre determinación en el derecho internacional y, sobre todo, su evolución a lo largo del tiempo hasta convertirse en un derecho humano colectivo con implicancias específicas para los pueblos indígenas.

En cuanto a sus antecedentes históricos, según Anaya, el principio de libre determinación se fundamenta en los preceptos de libertad e igualdad, enraizados, a lo largo del tiempo y espacio, en distintas tradiciones culturales del mundo²²³. Resulta llamativo señalar que existen referencias de este principio en el siglo XVI, en los estudios de algunos pensadores sobre la posición de los “naturales” del continente americano en el contexto de expansión del imperio español²²⁴. Por ejemplo, el padre Francisco de Vitoria, en su obra *Relectiones Theologicae De Indis*, de 1539, señaló que “[...] las tierras recién descubiertas en América pertenecían, en justo título, a sus propios naturales. Consecuencia de ello era el derecho de los

219 ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Resolución Número #. 5/2102. 75ª Conferencia*, Sofía, 5 de agosto de 2012, párr. 2.

220 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. Caso relativo a Timor Oriental (Portugal contra Australia). Sentencia de 30 de junio de 1995, párrafo 29; ANAYA, James. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”. En Claire CHARTERS y Rodolfo STAVENHAGEN (eda.). *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, 2010, p. 196.

221 ONU. “Derechos de los pueblos indígenas. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. A/68/317. 14 de agosto de 2013, párr. 64; ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Resolución Número #. 5/2102. 75ª Conferencia*, Sofía, 5 de agosto de 2012, párr. 2.

222 ONU. “El derecho a la libre determinación. Aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas”. Estudio preparado por Héctor Gros Espiell, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Nueva York, 1979, E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1, párr. 70; (Traducción propia). GROS ESPIELL, Héctor. “Self-determination and ius cogens”. En Antonio CASSESE (ed.), *Un Law, Fundamental Rights: Two Topics in International Law*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1979, pp. 167-171.

223 ANAYA, James. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”, supra, p. 198.

224 STAVENHAGEN, Rodolfo. “Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales”. *Nueva Antropología*. Volumen XIII, número 43, noviembre, 1992, p. 97.

aborígenes a disponer por sí mismos de su propio territorio y de su gobierno. Esto es el principio de autodeterminación²²⁵.

Sin embargo, el principio de libre determinación cobró auténtica prominencia en el discurso político internacional a inicios del siglo XX, durante la Primera Guerra Mundial²²⁶. En Estados Unidos, Woodrow Wilson asoció este principio con los ideales democráticos liberales occidentales y las aspiraciones de los nacionalistas europeos, mientras que en la Unión Soviética, Lenin y Stalin, asociaron la libre determinación con los preceptos marxistas de la liberación de clase²²⁷. No obstante, se debe mencionar que, tanto la Revolución Americana como la Revolución Francesa, fueron procesos históricos que, por diversas razones, contribuyeron sustancialmente en el nacimiento de este principio, y sus posteriores implicancias en la conformación de Estados soberanos e independientes²²⁸.

Posteriormente, luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, el principio de libre determinación de los pueblos se incorpora en los artículos 1.2 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas²²⁹, por iniciativa de la Unión Soviética²³⁰. No obstante, su incorporación en sí misma no significó un cambio notable en el impacto del principio en la esfera internacional; ello, en primer lugar, debido a que tres años más tarde se omitió su incorporación en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948. Asimismo, como señala Piernas, tanto la Carta como la referida Declaración reconocen las estructuras coloniales: el primer instrumento perpetúa dichas estructuras al regular su funcionamiento en los artículos 73 al 91; mientras que el segundo instrumento solicita en su preámbulo el reconocimiento de los derechos y libertades en ella reconocidos, y su aplicación universal y efectiva “tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción” (resaltado añadido)²³¹.

Años más tarde, en la década de 1960, el principio de libre determinación experimenta una transformación fundamental: se convierte en un derecho

225 MORENO QUINTANA, Lucio. *Tratado de Derecho Internacional*. Buenos Aires: Ediciones Sudamericanas, 1963, tratado 1, p. 141.

226 (Traducción propia). ANAYA, James. *Indigenous Peoples in International Law*. Segunda Edición. Nueva York: Oxford University Press, 2004, p. 76.

227 *Ibid.*

228 PIERNAS LÓPEZ, Juan José. “100 años de libre determinación de los pueblos. La evolución del principio”. *Anuario español de Derecho Internacional Privado*. Enero de 2017, p. 262.

229 Su artículo 1, numeral 2, señala que “[l]os propósitos de las Naciones Unidas son [...] [f]omentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; [...] Por su parte, el artículo 55 establece que “[c]on el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá [...]”.

230 BROWNLIE, Ian. “An Essay in the History of the Principle of Self-Determination”. En ALEXANDROWICZ, C.H. *Grotian Society Papers 1968: Studies in the History of the Law of Nations*. La Haya: Martinus Nijhoff, 1970, p. 98.

231 PIERNAS LÓPEZ, Juan José. *Op. cit.*, p. 268.

reconocido a los pueblos en el ordenamiento jurídico internacional²³². En primer lugar, debido a las grandes presiones de los pueblos coloniales, apoyadas por determinados Estados, la Asamblea General de la ONU adoptó, el 14 de diciembre de 1960, la Resolución 1514 (XV), sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Este instrumento reconoce, en su artículo 1, que la “sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una negación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales”²³³.

Asimismo, establece por primera vez, en su artículo 2, que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”²³⁴. Al día siguiente, mediante la Resolución 1541 (XV), se aclara que el ejercicio del principio de libre determinación por parte de un pueblo colonial no sólo supone la independencia, sino que dicho pueblo también puede optar por la asociación o integración a un Estado independiente preexistente²³⁵. Por su parte, en 1966, se incluye la libre determinación como un derecho humano en el artículo 1 común del PIDCP y el PIDESC²³⁶.

Como se observa, durante esta parte de la historia, la libre determinación se convirtió en el vehículo elegido por la comunidad internacional para llevar a cabo la descolonización de los pueblos en territorios bajo dominación colonial²³⁷. Cabe precisar que, de acuerdo con Anaya, el proceso descolonizador no es en sí mismo el contenido sustantivo del derecho a la libre determinación; sino que constituye una medida para remediar la violación sui generis de este derecho representada por el colonialismo clásico²³⁸. En ese sentido, el reconocimiento del derecho a la libre determinación como el derecho de todos los pueblos a controlar sus propios destinos en condiciones de igualdad²³⁹ conlleva el desprecio y rechazo de la comunidad internacional a la colonización, como una práctica de imposición

232 Ídem, p. 293.

233 ONU. *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*. Aprobada por la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960.

234 *Ibid.*

235 ONU. *Principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del artículo 73 de la Carta*. Aprobada por la Resolución 1541 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1960.

236 Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituyen tratados internacionales ratificados por el Perú el 28 de abril de 1978.

237 (Traducción propia). RIGO SUREDA, Andrés. *The evolution of the right of self-determination: A study of United Nations practice*. Leiden: A. W. Sijthoff, 1973; CASTELLINO, Joshua. “International Law and Self-determination Peoples, Indigenous Peoples and Minorities”. En Christian WALTER, Antje UNGERN-STERNBERG y Kavus ABUSHOV (eds.), *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 30.

238 (Traducción propia). ANAYA, James. *Indigenous Peoples in International Law*. Segunda edición. Nueva York: Oxford University Press, 2004, p. 80; ANAYA, James, “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”, *supra*, pp. 200-201.

239 ANAYA, James. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”, *supra*, p. 200.

de las estructuras de gobierno sobre otros pueblos, sin importar su composición política o social²⁴⁰.

A finales del siglo XX, la libre determinación inicia una transformación para cobrar un nuevo significado en la era poscolonial²⁴¹. Hasta la década de 1960, este principio y derecho se asociaba a atributos de estatalidad; es decir, se entendía que la libre determinación “plena” consistía en conformar un Estado independiente o, como mínimo, el derecho de elegir la independencia como Estado²⁴². Sin embargo, esta concepción fue modificándose. Uno de los primeros antecedentes importantes en este proceso es la adopción de la Resolución 2625 (XXV) en 1970. Aunque este instrumento reconoce nuevamente el derecho a la libre determinación como un derecho de los pueblos coloniales a la independencia, asociación e integración a un Estado independiente; también establece que dicho derecho implica “la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo”²⁴³. Con esta afirmación, se amplía el alcance de este derecho a los pueblos distintos de los coloniales²⁴⁴.

Dado que se reconoce que el derecho a la libre determinación es un derecho de los pueblos, incluidos los no coloniales, en esta etapa se inicia el debate sobre su alcance a los pueblos indígenas, que además es impulsado por las continuas demandas de las organizaciones indígenas. En el marco del sistema universal de DDHH, Martínez-Cobo llevó a cabo un estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, por solicitud de la Subcomisión de la ONU para la Prevención de la Discriminación y la Protección a las Minorías. En este documento, el autor define a las poblaciones indígenas como se señala a continuación:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. *Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad* y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con

240 (Traducción propia). ANAYA, James. *Indigenous Peoples in International Law*. Segunda edición. Nueva York: Oxford University Press, 2004, p. 82.

241 (Traducción propia). DAES, Erica-Irene. “An overview of the history of indigenous peoples: Self-determination and the United Nations”. *Cambridge Review of International Affairs*. Volumen 21, número 1, Marzo, 2008, p. 25.

242 ANAYA, James. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”, *supra*, p. 194.

243 ONU. *Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*. Aprobada por Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1970.

244 PIERNAS LÓPEZ, Juan José. Op. cit., p. 270.

sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales (resaltado añadido)²⁴⁵.

Como se observa, esta definición hace énfasis en que los pueblos indígenas constituyen “sectores no dominantes” de la sociedad. Asimismo, a lo largo del documento, Martínez-Cobo detalla las condiciones de desventaja que enfrentan estas poblaciones en todo el mundo y sostiene que estas condiciones se vinculan con historias comunes de opresión y discriminación continuada²⁴⁶. En ese marco, el autor reconoce que los pueblos indígenas son titulares del derecho a la libre determinación, como una “condición previa fundamental para que las poblaciones indígenas puedan disfrutar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro, a la vez que preservar, desarrollar y transmitir su especificidad étnica a las generaciones futuras”²⁴⁷. Sin embargo, resalta que este derecho “no implica necesariamente la facultad de separarse del Estado en que viven y constituirse como entidades soberanas”²⁴⁸.

En este contexto, aun cuando no existía una definición clara e inequívoca del término “pueblo”, algunos Estados se mostraron renuentes a reconocer este derecho a los pueblos indígenas²⁴⁹. No obstante, diversos expertos sostuvieron que había razones sólidas para considerar a estos colectivos como “pueblos” sujetos de derechos humanos, en el mismo sentido con el que la ONU ha manejado este término²⁵⁰. Por ejemplo, Erica-Irene Daes, quien presidió el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas durante todo el periodo de elaboración de la DNUPI, sostuvo lo siguiente:

[l]os pueblos indígenas son indiscutiblemente “pueblos” en todo el alcance político, social, cultural y etnológico del significado de la palabra. Tienen sus propios idiomas, leyes, valores y tradiciones; sus propias historias de larga data como sociedades y naciones distintas, y una relación económica, religiosa y espiritual singular con los territorios en los que han vivido. No es lógico ni científico tratarlos como si fueran los

245 ONU. “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas”. Informe realizado por Martínez-Cobo, José R, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Volumen V. Conclusiones, propuestas y recomendaciones. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, 1986, párr. 379.

246 ANAYA, James. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”, *supra*, p. 201.

247 ONU. “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas”. Informe realizado por Martínez-Cobo, José R, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Volumen V. Conclusiones, propuestas y recomendaciones. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, párr. 269.

248 Ídem, párr. 581.

249 ONU. “Derechos humanos y cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión”. E/CN.4/2002/97, 4 de febrero de 2002, párr. 87.

250 STAVENHAGEN, Rodolfo. “Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales”. En: Nueva Antropología, vol. XIII, núm. 43, noviembre, 1992, p. 97.

mismos “pueblos” que sus vecinos, que evidentemente tienen diferentes idiomas, historias y culturas²⁵¹.

Sobre la base de estas consideraciones, un primer hito importante se presenta en 2003, cuando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales interpretó que el derecho a la libre determinación de los pueblos reconocido en el PIDESC es aplicable a los pueblos indígenas²⁵². Aquello es relevante, puesto que establece que dichos pueblos, en virtud de su derecho a la libre determinación, además de proveer a su desarrollo económico, social y cultural, “pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”, lo que establece el impedimento de ser privados, “en ningún caso [...] de sus propios medios de subsistencia”²⁵³. De este modo, se reconoce que estos colectivos tienen derecho a gestionar sus recursos naturales en beneficio propio²⁵⁴.

Posteriormente, en 1989, se adoptó el Convenio 169 OIT. Aunque este tratado no incluye de forma expresa el derecho a la libre determinación de estos colectivos, se ha interpretado que reconoce implícitamente este derecho²⁵⁵. En primer lugar, en su Preámbulo, se reconocen las aspiraciones de los pueblos por “asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”²⁵⁶. Asimismo, en su artículo 7, inciso 1, establece que “los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural” [...]²⁵⁷.

251 ONU. “Discriminación contra los pueblos indígenas”. Nota explicativa acerca del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Elaborado por Erica-Irene A. Daes, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1, 19 de julio de 1993, párr. 7.

252 Así lo estableció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al manifestar su preocupación por “la precaria situación de las comunidades indígenas en el Estado Parte, que afecta a su derecho a la libre determinación consagrado en el artículo 1 del Pacto”. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Consideración de Informes presentados por Estados Partes bajo los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones Finales sobre la Federación Rusa (trigésimo primera sesión). E/C.12/1/Add.94, 12 de diciembre de 2003, párr. 11.

253 Artículo 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

254 FORO DE INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE ASIA Y EL PACÍFICO Y OACNUDH. *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*. Ginebra: Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y la OACNUDH, 2013, p. 22.

255 CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párrs. 165-166; CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 238.

256 OIT. *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 1989.

257 *Ibid.*

No obstante, el avance más importante en materia de reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas se da en el 2007, con la adopción de la DNUPI. Este instrumento establece lo siguiente en sus artículos 3, 4 y 5:

Artículo 3

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

Artículo 4

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

Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado²⁵⁸.

De ello, se evidencia, en primer lugar, que el artículo 3 constituye un reflejo de otros textos internacionales mencionados previamente, que reconocen el derecho a la libre determinación de todos los pueblos²⁵⁹. Aunque inicialmente se concibe como un derecho de los Estados, que promovía la descolonización y la formación de nuevos Estados independientes²⁶⁰, en el caso de los pueblos indígenas, requiere ser entendido como un derecho humano cuya titularidad recae en estos grupos como sujetos colectivos de derecho internacional²⁶¹. En ese sentido, se observa que este derecho adquiere características particulares cuando es interpretado “a la luz de las realidades, las necesidades, la visión del mundo y los contextos históricos específicos de los pueblos indígenas y la prohibición de *ius cogens* de la discriminación racial”²⁶².

Otro aspecto fundamental que debe tomarse en cuenta es que la DNUPI posee un carácter reparatorio²⁶³. Los pueblos indígenas son víctimas históricas de la

258 ONU. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 2007.

259 ANAYA, James. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”, *supra*, p. 195.

260 *Ibid.*

261 Corte IDH. Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 231.

262 ONU. “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. A/HRC/33/42. 11 de agosto de 2016, párr. 13.

263 En el párrafo 6 del Preámbulo de la Declaración se expone la preocupación “(...) por el hecho de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses (...)”.

ONU. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 2007.

imposición de órdenes políticos que no consintieron; así como de la exclusión, por la ley o por la fuerza, de participar en la adopción de decisiones de los Estados en los que viven²⁶⁴. Han sufrido la invasión de grandes extensiones de sus territorios; y se han visto expuestos a procesos de asimilación forzada y supresión de sus instituciones políticas y culturales propias²⁶⁵. Por todo esto, no es casualidad que, como señala Anaya, al día de hoy “[v]ivan en países industrializados o en los menos desarrollados, los sectores indígenas están, casi invariablemente, en el peldaño inferior de la escala socioeconómica, y existen al margen del poder”²⁶⁶.

En esta misma línea, como sostiene Samson, en la actualidad, los pueblos indígenas en zonas urbanas enfrentan altos índices de discriminación, exclusión social y pobreza; mientras que los que aún viven en sus territorios se enfrentan a diversas amenazas, como desplazamientos forzados, escasez de alimentos, epidemias y degradación ambiental como resultado de conflictos armados, la intrusión de industrias extractivas, la agricultura intensiva y expansión urbana²⁶⁷. Por ello, es posible afirmar que “[l]os fenómenos históricos, enraizados en las actitudes de discriminación racial, no son solo pecados del pasado, sino que se traducen en las desigualdades actuales”²⁶⁸.

A partir de lo expuesto, la DNUPI busca remediar la negación histórica del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y los derechos humanos relacionados, con el propósito de que estos colectivos puedan superar su situación de exclusión y marginación sistémica, y alcanzar una posición de igualdad frente a los sectores dominantes²⁶⁹. Este instrumento no crea nuevos derechos sustantivos para los pueblos indígenas, sino que reconoce aquellos derechos que debieron haber disfrutado siempre como personas, y los contextualiza a sus características y circunstancias específicas, con énfasis en sus lazos comunitarios²⁷⁰. Por lo tanto, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas contenido en la DNUPI ha sido reconocido previamente como un derecho de todos los pueblos en diversos tratados de derechos humanos, que, hoy por hoy, son jurídicamente vinculantes para los Estados parte²⁷¹.

De ello se desprende que no se puede concebir que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, reconocido en la DNUPI, y el derecho

264 (Traducción propia). ONU. *Discriminación contra los pueblos indígenas. Nota explicativa acerca del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Elaborado por Erica-Irene A. Daes, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1, 19 de julio de 1993, párr. 24.

265 ANAYA, James. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”, *supra*, p. 202.

266 *Ibid.*

267 SAMSOM, Colin y Carlos GIGOUX. *Indigenous Peoples and Colonialism*. Global Perspectives. Malden: Polity Press, 2016, p. 58.

268 ANAYA, James. “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración”, *supra*, p. 202.

269 ONU. “Derechos de los pueblos indígenas. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. A/68/317. 14 de agosto de 2013, párr. 70.

270 *Ídem*, párr. 70.

271 *Ídem*, párr. 64.

a la libre determinación de los pueblos en general, sean distintos²⁷². Por el contrario, como señala Anaya, “el derecho a la libre determinación, al igual que otros derechos, da lugar a disposiciones diferentes en contextos diferentes, pero básicamente es el mismo derecho humano fundamental para todos los pueblos”²⁷³.

A la DNUPI se suman los pronunciamientos de los tres mecanismos de Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas (Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas). Estos mecanismos han determinado de manera conjunta que el derecho a la libre determinación debe entenderse como el más importante para estos colectivos, dado que “sin el disfrute de este derecho no se podrán disfrutar de otros derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas”²⁷⁴.

Se debe señalar que la DNUPI establece, en su artículo 46, numeral 1, que ninguna de sus disposiciones debe interpretarse como una autorización para quebrantar o menoscabar la integridad territorial o unidad política del Estado dentro del cual se hallan sus territorios²⁷⁵. Es decir, este instrumento no reconoce un derecho de secesión a los pueblos indígenas como forma amplia de ejercer el derecho a la libre determinación²⁷⁶. No obstante, se orienta a garantizar que dichos pueblos participen tardíamente en la construcción del Estado y les permite negociar el ejercicio del control sobre sus tierras, territorios y recursos, para operar de forma autónoma²⁷⁷.

Por otro lado, este derecho también ha tenido un desarrollo llamativo en el sistema interamericano de DDHH. Como uno de los avances más significativos, destaca la aprobación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, documento que reconoce expresamente el derecho a la libre determinación de estos colectivos²⁷⁸, en los mismos términos que los artículos 3 y 4 de la DNUPI.

272 Ídem, párr. 75.

273 Ídem, párr. 75.

274 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. “Informe consolidado sobre las industrias extractivas y sus efectos sobre los pueblos indígenas”. E/C.19/2013/16. 20 de febrero de 2013, párr. 19.

275 ONU. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007.

276 No obstante, la Asociación de Derecho Internacional ha señalado que los pueblos indígenas poseen el mismo derecho que los demás pueblos en ejercer la secesión en determinados casos. En esa línea, sostiene que, tal como señaló la Corte Suprema de Canadá, todos los pueblos pueden ejercer la autodeterminación externa en casos en los que a un grupo definible se le niega el acceso significativo al gobierno para perseguir su desarrollo político, económico, social y cultural. En ese sentido, expresa que, según el derecho internacional general, los pueblos indígenas que se encuentran en tal condición tienen el derecho de perseguir la secesión. (Traducción propia). ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Conferencia de La Haya, 2010, p. 10.

277 Ídem, p. 11.

278 El contenido de su artículo 3 es idéntico al establecido en el artículo 3 de la DNUPI. OEA. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 4 de junio de 2016.

Por su parte, la Corte IDH, a través de su jurisprudencia, ha remarcado las obligaciones de los Estados de respetar y garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas derivadas de la CADH y el *corpus iuris* internacional. Como primer antecedente, en la sentencia del caso *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, este tribunal enfatizó que Surinam había ratificado tanto el PIDCP como el PIDESC, cuyo artículo 1 común reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos²⁷⁹. Dado que ese artículo es aplicable a los pueblos indígenas, la Corte concluye que, en virtud del artículo 29.b de la CADH, no puede interpretar las disposiciones del artículo 21 de dicho instrumento de modo que limite el goce y ejercicio de los derechos reconocidos por Surinam en el PIDCP y PIDESC²⁸⁰. En ese sentido, se debe interpretar que el artículo 21 de la CADH contempla el derecho a la libre determinación, el cual, a su vez, envuelve el derecho a disfrutar de la especial relación espiritual que mantienen con el territorio que han usado y ocupado tradicionalmente²⁸¹.

Posteriormente, en las sentencias del caso *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y del caso *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, la Corte IDH hizo referencia al derecho a la libre determinación contemplado en la DNUPI. Así, lo define como el derecho a “determinar libremente su condición política, a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, a participar en la adopción de las decisiones que los afecten, y a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (artículos 3, 4, 5,18, 19, 20, 23,32, 33 y 34)”²⁸².

Sumado a ello, la CIDH también se ha ocupado de delimitar el contenido de este derecho²⁸³. Recientemente, este órgano ha sostenido que la libre determinación, aplicado a las realidades indígenas, “contiene un elemento relativo al establecimiento y disfrute libre, sin presiones ni injerencias, de su organización política y el desarrollo de su economía, su sociedad y su cultura”²⁸⁴.

279 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 93.

280 *Ibid.*

281 CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 166.

282 Corte IDH. Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 217, nota a pie 288; Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr. 160, nota a pie 250.

283 CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 165-166; CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 237-239; CIDH. *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17, 2017, párr. 43; CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párrs. 23-26.

284 CIDH. Informe No. 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taronenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019, párr. 91.

En esta sección, se evidencia el amplio desarrollo normativo e interpretativo del contenido del derecho a la libre determinación en el DIDH hasta ser reconocido como un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas. Este análisis ha permitido demostrar que la libre determinación no es un derecho nuevo para estos colectivos; sino, por el contrario, es un derecho que debieron ejercer siempre como pueblos originarios y distintos. Los obstáculos que han enfrentado los pueblos indígenas para gozar plenamente de este derecho tienen como causa principal el contexto histórico de opresión y discriminación estructural contra sus culturas y modos de vida. De este modo, la evolución en el reconocimiento de los pueblos indígenas como titulares del derecho a la libre determinación tiene una dimensión manifiestamente reparatoria.

2.1.2. Contenido del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas

La permanencia y desarrollo de los pueblos indígenas como pueblos distintos depende, en gran medida, del mantenimiento de su integridad cultural, política, territorial y espiritual²⁸⁵. En este contexto, el derecho a la libre determinación cumple un rol fundamental, puesto que se trata de un derecho polifacético²⁸⁶, que se extiende a todas las esferas de la vida indígena²⁸⁷. De este modo, este derecho, de naturaleza colectiva, constituye una premisa fundamental para el ejercicio sustantivo de la totalidad de derechos de los pueblos indígenas, tanto individuales como colectivos²⁸⁸.

El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas supone, en un sentido amplio, que cada pueblo puede determinar libremente su propio destino, en condiciones de igualdad²⁸⁹ y sin injerencias externas²⁹⁰. A su vez, implica determinar libremente su condición política y el carácter de sus relaciones con los demás pueblos o naciones²⁹¹. Finalmente, permite a cada pueblo disponer

285 ANAYA, James. "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración", *supra*, p. 198.

286 FORO DE INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE ASIA Y OACNUDH. Op. cit., p. 25.

287 ONU. "Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas". A/64/338. 4 de septiembre de 2009, párr. 58.

288 ONU. "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya". A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 41.

289 ONU. "Derechos de los pueblos indígenas. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/68/317. 14 de agosto de 2013, párr. 77.

290 SURRALLÉS, Alexandre y GARCÍA HIERRO, Pedro. "La Declaración de las Naciones Unidas y el territorio". En MERINO, Roger y VALENCIA, Arelí (Coordinadores). *Descolonizar el Derecho. Pueblos indígenas, derechos humanos y Estado plurinacional*. Palestra: Lima, 2018, p. 239.

291 *Ibid.*

libremente de sus riquezas, para así contribuir a su desarrollo económico, cultural y social²⁹².

En ese marco, se debe indicar que un presupuesto básico para el pleno ejercicio del derecho a la libre determinación se encuentra estrechamente vinculado con el uso y posesión ancestral del territorio en el que cada pueblo indígena habita. Cada uno de estos colectivos se encuentra ligado a un espacio en el que ha desarrollado su cultura, en parte, como una respuesta a las oportunidades y retos que su geografía presentaba²⁹³. En esa línea, Surrallés y García Hierro sostienen lo siguiente:

Cada mínimo detalle de ese espacio ha dado origen a una práctica cultural propia y muchas veces singular (como remar o hacer canoa, reconocer animales, fabricar objetos de plumas, configurar una idea de la belleza, asumir un tipo de relación con la naturaleza, caminar en pantanos, comer determinadas cosas, crear en determinados seres y fuerzas, etc.). El carácter compartido de esas prácticas ha ido generando vínculos sociales entre personas y grupos, entre sí y con otros grupos vecinos, y juntos han ido construyendo una historia, un nombre, un uso, una consagración para cada monte y cada cueva, cada río y cada animal, cada lago y cada planta, elementos todos con los que se van generando vinculaciones simbólicas y emocionales. Hasta llegar a una identificación mutua entre esa sociedad y ese hábitat que legitima históricamente su apropiación²⁹⁴.

De este modo, es posible afirmar la existencia de una dimensión espacial del derecho a la libre determinación, denominada como "territorialidad". Este concepto ha sido definido como la forma en la que un pueblo vive culturalmente en un espacio geográfico que legítimamente se atribuye como -propio y con el que se identifica"²⁹⁵. Se entiende como un vínculo más cercano a la patria que a la propiedad²⁹⁶. De este territorio depende, además, el desarrollo de su cultura, vida espiritual, integridad como pueblo y supervivencia económica²⁹⁷. Por lo tanto, esta libre determinación territorial se expresa en el derecho de cada pueblo de "definir su territorio y las condiciones en las que desea gobernarlo, administrarlo, aprovecharlo y protegerlo"²⁹⁸.

Por su parte, el derecho a la libre determinación tiene una dimensión política, que se traduce en el derecho a la autonomía o autogobierno, reconocido en el artículo 4 de la DNUPI y complementado por los artículos 5, 18, 20 y 34 del mismo

292 Ibid.

293 Ídem, pp. 241-242.

294 Ibid.

295 Ídem, p. 244.

296 Ibid.

297 CIDH. Alegatos finales escritos presentados ante la Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet-Lengua. Caso 12.419. 16 de febrero de 2006, párr. 57.

298 RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos. "Aproximación al contenido constitucional del derecho de los pueblos indígenas a la propiedad sobre sus territorios ancestrales". *Derecho y Sociedad*. Número 47, 2016, p. 182.

instrumento²⁹⁹. El ejercicio del autogobierno conlleva el derecho del pueblo indígena a conservar y desarrollar sus propias estructuras políticas y jurídicas, de conformidad con sus leyes, tradiciones y costumbres, y elegir la composición de sus instituciones^{300, 301}.

Aquello se relaciona con el deber correlativo del Estado de reconocer y respetar los sistemas de gobernanza indígena en lo relativo a sus asuntos internos o locales³⁰². Al referirse a asuntos internos o locales, se hace alusión a la adopción de decisiones dentro de un territorio determinado³⁰³. Sobre este último punto, en atención a la especial relación que mantienen los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos naturales, el control sobre esta unidad territorial constituye un elemento crucial para la garantía efectiva del derecho a la autonomía o autogobierno de estos colectivos³⁰⁴. Asimismo, la autonomía o el autogobierno envuelve el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones en asuntos que afecten sus derechos, con la correlativa obligación de los Estados de celebrar consultas, con el fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten³⁰⁵.

Sin embargo, las dimensiones territorial y política de la libre determinación no son las únicas dimensiones relevantes de este derecho que los pueblos indígenas buscan ejercer ni son siempre las más importantes para obtener el control de sus destinos³⁰⁶. La libre determinación de los pueblos indígenas implica una dimensión cultural, que ha sido definida como el derecho a "recuperar su identidad, reavivar sus formas de vida, reconectarse con el planeta, recuperar sus tierras tradicionales, proteger su patrimonio, revitalizar sus idiomas y manifestar su cultura, todo lo cual se considera tan importante para los pueblos indígenas como el derecho a adoptar decisiones definitivas en sus entornos internos, judiciales y económicos"³⁰⁷.

299 ONU. "Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 37.

300 SURRELLÉS, Alexandre y GARCÍA HIERRO, Pedro. Op. cit., p. 239.

301 (Traducción propia). ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Conferencia de La Haya, 2010, p. 12.

302 *Ibid.*

303 ONU. "Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas". A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 44.

304 (Traducción propia). ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Conferencia de La Haya, 2010, p. 12.

305 ONU. "Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 10.

306 (Traducción propia). ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Conferencia de La Haya, 2010, p. 11.

307 WIESSNER, Siegfried. "Indigenous Sovereignty: A Reassessment in Light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples". *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Volumen 41, Tomo 1141, 2008, p. 1176; citado por ONU. "Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 35.

De este modo, se considera que la verdadera prueba de la libre determinación no depende de si los pueblos indígenas cuentan con instituciones propias, autoridades legislativas, normas, políticas o jueces; sino cuando ellos realmente sienten que tienen decisiones con respecto a su forma de vida, es decir, si pueden vivir bien y humanamente a su manera³⁰⁸. Aquello implica, igualmente, el ejercer su derecho al desarrollo según su propia visión y establecer su propio ritmo de cambio³⁰⁹. Ello hace necesario, en muchos casos, el respeto de su derecho a decir “no”³¹⁰. Tal como señaló James Anaya, “si la libre determinación significa algo, debe entrañar el derecho a elegir”³¹¹.

A partir de lo expuesto, se evidencia que la garantía plena del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas requiere tomar en cuenta su dimensión territorial, política y cultural. Solo el respeto de estos elementos permitirá a cada pueblo transmitir y recrear su identidad de generación en generación³¹². Como señala Tauli-Corpuz, con la libre determinación, los pueblos indígenas tienen derecho a controlar su pasado, presente y futuro: “El control del pasado, en el sentido de desarrollar un relato propio de su historia; el control del presente, en lo que se refiere al poder de mantener los elementos que les caracterizan como sociedades distintas; y el control del futuro, en referencia a la seguridad de saber que serán capaces de sobrevivir como pueblos diversos conforme a sus propias condiciones”³¹³.

Asimismo, no se debe perder de vista que existen numerosos pueblos indígenas en el mundo, diversos entre sí, que no comparten los mismos modos de vida, aspiraciones y cosmovisiones. Por ello, se debe resaltar que el ejercicio del derecho a la libre determinación no es uniforme³¹⁴, sino que responde a circunstancias concretas de cada pueblo indígena. Esto es especialmente relevante en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, cuyo ejercicio del derecho a la libre determinación, incluso, se traduce en rehuir todo contacto o mantener poco contacto con miembros ajenos a su grupo, como se estudiará en la siguiente sección.

308 (Traducción propia). ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Conferencia de La Haya, 2010, p. 11.

309 ONU. “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65* de la Comisión”. E/CN.4/2003/90, 21 de enero de 2003, párr. 66.

310 Ibid.

311 ONU. “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya”. A/HRC/21/47, 6 de julio de 2012, párr. 76.

312 (Traducción propia). ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Conferencia de La Haya, 2010, p. 10.

313 ONU. “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. A/74/149, 17 de julio de 2019, párr. 19.

314 (Traducción propia). ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Conferencia de La Haya, 2010, pp. 12-13.

2.2. Surgimiento y desarrollo del “no contacto” en el DIDH

En esta sección, se realiza el análisis del surgimiento y avances en el reconocimiento del principio de no contacto en el DIDH, tanto a partir del sistema universal como interamericano de protección de DDHH.

2.2.1. Antecedentes relevantes

Las primeras demandas internacionales y regionales para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial se dan a inicios del siglo XXI y se centran en exigir a los Estados el reconocimiento y protección de su decisión de vivir en aislamiento, como parte de su derecho a la libre determinación. En ese marco, se reclamaba el establecimiento de medidas específicas para respetar y garantizar esta decisión. Se debe indicar que el principal antecedente de este proceso surge en Brasil, que fue el Estado pionero en adoptar el principio de no contacto en su derecho interno³¹⁵. Inicialmente, este Estado concebía el contacto de los pueblos indígenas en aislamiento como premisa de protección³¹⁶. No obstante, a finales de la década de 1980, Brasil abandonó estas políticas integracionistas³¹⁷. Así, la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) emitió las “Directrices para la coordinación de indígenas aislados y el Sistema de protección del indígenas aislados”, normas que incluyen, como parte de sus lineamientos, que “la constatación de la existencia de [indígenas] aislados no determina, necesariamente, la obligatoriedad de contactarlos”³¹⁸.

Esta política de protección basada en el “no contacto” que surge en el derecho comparado tuvo importantes repercusiones en el DIDH. Como una de las primeras evidencias, se encuentran los aportes de la Unión Mundial de la Naturaleza (UICN) en el 2004, mediante la recomendación N° 3056. En esta recomendación, se reconoció que “los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario tienen el derecho a decidir libremente a permanecer aislados, a mantener sus valores culturales y a decidir libremente si, cuándo y cómo desean integrarse a la sociedad nacional”³¹⁹.

315 ONU. “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas relativo a su misión al Brasil”. A/HRC/33/42/Add.1. 8 de agosto de 2016, párr. 75.

316 VAZ, Antenor. Op. cit., p. 17.

317 BERRAONDO LÓPEZ, MIKEL. Op. cit., pp. 34-35.

318 DOS SANTOS, Marcelo y NOBRE MENDEZ, Artur. “El trabajo de la FUNAI”. En PARELLADA, Alejandro (ed.), *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco. Actas del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra - 20-22 de noviembre de 2006*. Copenhague: IWGIA, 2007, p. 209.

319 UNIÓN MUNDIAL PARA LA NATURALEZA (UICN). Recomendación N° 3.056. “Pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario y conservación de la naturaleza en la región amazónica y el Chaco”. Congreso Mundial de la Naturaleza, Bangkok, Tailandia 17 a 25 de noviembre de 2004, artículo 2, inciso b).

Posteriormente, se celebraron diversos seminarios y encuentros internacionales que contaron con la participación de numerosos expertos, organizaciones indígenas y de la sociedad civil, representantes de los Estados y organizaciones internacionales. A partir de ello, surgieron importantes documentos que reconocen el derecho de estos colectivos a la libre determinación, entendido como el respeto de su decisión de vivir en aislamiento. Dentro de ellos, se encuentra la "Declaración de Belem sobre los Pueblos Indígenas Aislados", adoptada en el marco del "Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonia y del Gran Chaco" (2005)³²⁰; el "Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra", surgido a partir del "Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco" (2006)³²¹; la "Declaración de Quito", elaborada como resultado de la Reunión Internacional "Hacia el planteamiento de políticas públicas y planes de acción para garantizar el derecho a la salud de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay" (2007)³²²; la Declaración de Asunción, promovida durante el Encuentro Internacional "De Santa Cruz a Asunción: balance y perspectivas de las acciones de protección de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de América del Sur" (2008)³²³, entre otros.

2.2.2. Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos

En el sistema de Naciones Unidas, se han adoptado varias medidas orientadas a la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. De este modo, en el Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, aprobado por la Asamblea General en el 2005, se

320 En este documento, se demanda y exige "el reconocimiento y la protección de su decisión de vivir en aislamiento, así como de los derechos humanos, individuales, colectivos y ambientales que asisten a estos hombres y mujeres de pueblos indígenas aislados".

ALIANZA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS AISLADOS.

Declaración de Belem sobre los pueblos indígenas aislados. 11 de noviembre de 2005. Recomendación N° 2.

321 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra.

322 COMITÉ INDÍGENA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y CONTACTO INICIAL DE LA AMAZONÍA, EL GRAN CHACO Y LA REGIÓN ORIENTAL DEL PARAGUAY. Declaración de Quito. Surgida en la Reunión Internacional "Hacia el planteamiento de políticas públicas y planes de acción para garantizar el derecho a la salud de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay". Quito, 19 y 20 de octubre de 2007. párr. 16.

323 COMITÉ INDÍGENA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL DE LA AMAZONÍA, EL GRAN CHACO Y LA REGIÓN ORIENTAL DE PARAGUAY. Declaración de Asunción. Adoptada a partir del Encuentro Internacional "De Santa Cruz a Asunción: Balance y perspectivas de las acciones de protección de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de América del Sur", llevado a cabo durante el 20 y 21 de noviembre de 2008 en Asunción, Paraguay, párr. 34.

incluyeron dos recomendaciones relativas a estos colectivos. En primer lugar, se recomendó “el establecimiento de un mecanismo mundial encargado de supervisar la situación de los pueblos indígenas que viven aislados voluntariamente y corren peligro de extinción”³²⁴ y se sugirió a los Estados que adoptaran un “marco de protección especial para los pueblos indígenas que viven aislados voluntariamente y que los gobiernos establezcan políticas especiales para asegurar la protección y los derechos de los pueblos indígenas que tienen pequeñas poblaciones y corren riesgo de extinción”³²⁵.

Asimismo, en 2006, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas formuló recomendaciones en relación con los pueblos indígenas “que se han aislado voluntariamente o semivoluntariamente y aquellos con los que no se haya entrado en contacto”³²⁶. En esa línea, instó “a los gobiernos, las organizaciones de los pueblos indígenas, las organizaciones no gubernamentales y los órganos multilaterales a que tomen nota de la aplicación de la Declaración de Belem sobre los pueblos indígenas aislados del Amazonas y el Gran Chaco, así como del Convenio 169 de la OIT, la legislación nacional y las órdenes de los tribunales que protegen y mantienen los derechos de esos pueblos indígenas y sus territorios designados en todo el mundo a vivir aislados si así prefieren” (resaltado añadido)³²⁷. Así, este órgano reconoce que dichos colectivos tienen derecho a vivir en aislamiento, lo cual requiere ser protegido por los Estados y otros actores internacionales y nacionales.

Por su parte, el CERD, a través de sus observaciones finales a los Estados, realizó recomendaciones importantes en materia de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, con un enfoque centrado en evitar su extinción física y cultural. Concretamente, este Comité se ha pronunciado sobre la situación de dichos pueblos en Colombia³²⁸, Ecuador³²⁹, Paraguay³³⁰, Perú³³¹ y Venezuela³³².

324 ONU. “Proyecto de programa de acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Informe del Secretario General. A/60/270”. 18 de agosto de 2005, párr. 45.

325 Ídem, párr. 51.

326 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. “Informe sobre el quinto período de sesiones (15 a 26 de mayo de 2006)”. E/2006/43 E/C.19/2006/11. Nueva York, 2006, párr. 83.

327 *Ibid.*

328 CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 15° y 16° combinados de Colombia. CERD/C/COL/CO/15-16. 25 de septiembre de 2015, párr. 15-16.

329 CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 20° a 22° combinados del Ecuador, aprobadas por el Comité en su 81° período de sesiones (6 a 31 de agosto de 2012). CERD/C/ECU/CO/20-22. 24 de octubre de 2012, párr. 24; CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 23° y 24° combinados del Ecuador. CERD/C/ECU/CO/23-24. 15 de septiembre de 2017, párr. 14-15.

330 CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto del Paraguay. CERD/C/PRY/CO/4-6. 4 de octubre de 2016.

331 CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 18° a 21° del Perú. CERD/C/PER/CO/18-21. 25 de septiembre de 2014, párr. 16; CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° combinados del Perú. CERD/C/PER/CO/22-23. 23 de mayo de 2018, párr. 18.

332 CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 19° a 21° de la República Bolivariana de Venezuela, aprobadas por el Comité en su 83° período de sesiones (12 a 30 de agosto de 2013). CERD/C/VEN/CO/19-21. 23 de septiembre de 2013.

En este contexto de reconocimiento de derechos humanos con implicancias particulares para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, el principio de no contacto ha contado con un desarrollo específico, que se refleja en los siguientes instrumentos:

Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra

Dentro de los documentos mencionados en la sección 2.2.1., es necesario enfatizar el aporte especial del denominado “Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra”, adoptado con la participación de la OACNUDH. Su relevancia recae en que este instrumento constituye el pionero en la región que reconoce el principio de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Asimismo, evidencia un consenso en torno a la necesidad de respetar este principio y de establecer medidas de contingencia y garantías para su protección³³³.

En esa línea, este instrumento sostiene que “[l]os Estados deben respetar y hacer respetar el principio de no contacto y prohibir el contacto no deseado. Deberán ser los pueblos indígenas en aislamiento los que decidan de manera libre y voluntaria el establecimiento de contactos o no con miembros de la sociedad envolvente”³³⁴. Para fortalecer esta protección, incluso, se establece la obligación de los Estados de “establecer sanciones, incluso penales, en caso de violación del principio de no contacto”³³⁵. Así, se sostiene que “se deben reformar, si fuera necesario, los códigos penales de los países de la región con el fin de establecer sanciones de prisión para aquellos que a través del contacto forzado y no deseado atenten contra el territorio, la vida y la integridad de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial”³³⁶. Adicionalmente, este instrumento incluye numerosas provisiones para la protección de las tierras y territorios de estos colectivos a la luz del principio de no contacto, que serán estudiadas en la sección 2.3 de la presente investigación³³⁷.

333 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. “Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006”. Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007, párr. 35-36.

334 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. “Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006”. Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra.

335 *Ibid.*

336 *Ibid.*

337 *Ibid.*

Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay

Los esfuerzos por establecer estándares de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial se reforzaron en el 2012, con la adopción de las "Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay" (en adelante, "Directrices")³³⁸. Este instrumento, emitido por la OACNUDH, reconoce de forma expresa el *principio de no contacto* en dos ocasiones. En primer lugar, establece como fundamental "[l]a formulación de un marco normativo y jurídico que regule el *principio de no contacto* y la decisión de estos pueblos a mantenerse en aislamiento, y la no intrusión de personas ajenas a sus territorios" (resaltado añadido)³³⁹. En segundo lugar, se refiere a este principio en lo relativo a las acciones destinadas a identificar la existencia de pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial para la demarcación de sus tierras o delimitación de sus zonas de amortiguamiento³⁴⁰. De este modo, señala que "el *principio de no contacto* ha de ser siempre asumido como una condición fundamental al realizar estas acciones" (resaltado añadido)³⁴¹.

No obstante, resulta viable interpretar que este principio se encuentra reconocido de forma implícita en otras disposiciones contenidas en las Directrices. Para sustentar este punto, se debe señalar que existió un primer Proyecto de Directrices, que fue presentado ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 2009. A partir de la revisión de este documento, se observa que el principio de no contacto era mencionado de forma expresa y desarrollado en varias disposiciones, lo cual no se mantuvo en la última versión de este instrumento, aprobada en el 2012:

338 Cabe mencionar que, en 2007, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas recomendó a la OACNUDH que aborde, en consulta con las organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales, expertos, Estados y organismos bilaterales y multilaterales, la elaboración de directrices dirigidas a todos los agentes, gubernamentales y no gubernamentales, en las que se establezca el respeto y la protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.

FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe sobre el sexto período de sesiones (14 a 25 de mayo de 2007)". Nueva York, 2007. E/2007/43, párr. 40.

339 OACNUDH. Op. cit., párr. 71.

340 Ídem, párr. 10.

341 Esto no se debe confundir con la mención del "no contacto" como situación fáctica; y no como principio. Por ejemplo, las Directrices señalan que "[e]l *no contacto* no deberá ser en ningún caso considerado como prueba de la inexistencia de estos pueblos" (resaltado añadido). Asimismo, establecen que "[l]os derechos humanos han de ser leídos atendiendo a la particularidad del *no contacto* o del contacto reciente de estos pueblos, sin olvidar las amenazas o problemas que enfrentan, desde el punto de vista del ejercicio de los derechos humanos y su situación de particular vulnerabilidad [...]" (resaltado añadido).

OACNUDH. Op. cit., párrs. 10-11 y 19.

Proyecto de Directrices de Protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica y el Gran Chaco (2009)³⁴²

Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay (2012)³⁴³

G. ¿Cómo identificar a estos pueblos en cada país?

19. [...]. Para identificar a los pueblos en aislamiento deberá partirse del *respeto al principio de no contacto*, teniendo en cuenta también las características mencionadas y otros elementos que nos permitan determinar su existencia y el territorio en el que habitan. [...].

F. ¿Cómo identificar a estos pueblos en cada país?

17. [...]. Para identificar a los pueblos en aislamiento, el Estado, a través de sus organismos públicos especializados, *deberá partir del respeto a su decisión de mantenerse en aislamiento voluntario*, teniendo en cuenta también las características mencionadas y otros elementos que nos permitan determinar su existencia y el territorio en el que habitan. [...].

48. [...] Para los pueblos indígenas en aislamiento la garantía de la autodeterminación se traduce en el *respeto absoluto a su decisión de mantenerse en aislamiento*. Por lo tanto, bien cabría denominarlo como el *principio del respeto al no contacto*. Para los pueblos indígenas en aislamiento este principio se convierte en la clave para la aplicación posterior de otros principios y derechos, ya que *conforma la expresión máxima de su voluntad*.

A. Respeto y garantía del derecho a la autodeterminación

Para los pueblos indígenas en aislamiento la garantía del derecho a la autodeterminación se traduce en el *respeto a su decisión de mantenerse en aislamiento*, sin que esto haga presuponer que la situación de estos pueblos no pueda evolucionar en lo que se refiere a su deseo o necesidad de establecer contacto en el tiempo.

342 ONU. "Proyecto de directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica y el gran Chaco. Informe preparado por la Secretaría". A/HRC/EMRIP/2009/6. 30 de junio de 2009, párr. 19.

343 OACNUDH. Loc. cit.

Proyecto de Directrices de Protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica y el Gran Chaco (2009)

49. El respeto al no contacto conlleva la toma de medidas efectivas para evitar que personas ajenas o sus acciones entren en situaciones que puedan afectar o influir, ya sea accidental o intencionadamente, con personas pertenecientes a grupos indígenas en aislamiento.

50. Igualmente, el principio de no contacto no significa que no se puedan establecer mecanismos de monitoreo indirecto sobre su situación. Este monitoreo debe ser permanente a través de metodologías que no impliquen el contacto y que de hecho ya han empleado algunos Estados de la región (entre ellas destacan la fotografía de altura o fotos satelitales, entre otros). En cualquier caso se debe evitar siempre el contacto.

Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay (2012)

46. El respeto a su decisión de mantenerse en aislamiento conlleva la toma de medidas efectivas para evitar que personas ajenas o las acciones de éstas puedan afectar o influir, ya sea accidental o intencionalmente, a personas pertenecientes a grupos indígenas en aislamiento. Este principio no significa que no se puedan establecer mecanismos de monitoreo indirecto sobre su situación. Este monitoreo debe ser permanente a través de metodologías que no impliquen el contacto y que de hecho ya han empleado algunos Estados de la región (entre ellas destacan la fotografía de altura o fotos satelitales, entre otros). En cualquier caso se debe evitar siempre el contacto cuando se pueblos aislados se trate.

Proyecto de Directrices de Protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica y el Gran Chaco (2009)

51. A partir del respeto de este principio, cualquier contacto que se realice con los pueblos indígenas en aislamiento que no haya partido de su iniciativa deberá considerarse como una vulneración de los derechos humanos de estos pueblos indígenas. En el contexto de la Declaración se considerará como parte de programas y políticas de aculturación condenadas expresamente en el artículo 8. Los contactos forzados o no deseados deben perseguirse por las legislaciones penales de cada Estado como forma de garantizar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento. En este sentido y teniendo en cuenta el conocimiento existente sobre los efectos del contacto forzado, podría considerarse que, bajo ciertas circunstancias, el contacto forzado debería entenderse como una práctica del delito internacional del genocidio.

Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay (2012)

47. Cualquier contacto que se pudiera llevar a cabo con los pueblos indígenas en aislamiento que no haya partido de su iniciativa, es decir, cuando éstos deseen permanecer en aislamiento, podría constituir una vulneración de ciertos derechos, tales como el contenido en el artículo 8 de la Declaración de Pueblos Indígenas donde se establece que los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura. Asimismo, dicho artículo establece que los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de, inter alia, todo acto que tenga por objeto o consecuencia privar a los pueblos y las personas indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica o toda forma de asimilación o integración forzada. Los contactos forzados o no deseados deben perseguirse por las legislaciones penales de cada Estado como forma de garantizar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento.

Proyecto de Directrices de Protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica y el Gran Chaco (2009)

52. Mientrastanto, para los pueblos indígenas en contacto inicial, este principio hay que entenderlo siguiendo los planteamientos que establece la Declaración en sus artículos 3 a 5. Y por lo tanto tenemos que entenderlo como el principio que garantiza el mantenimiento de sus estructuras políticas e institucionales, de sus formas de organización y de sus culturas y costumbres. Gracias a este principio los procesos de aculturación quedan al margen del derecho, constituyendo una violación clara de los derechos humanos de estos pueblos. La aculturación queda prohibida a partir del artículo 8 de la Declaración.

Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay (2012)

48. Por su parte, en lo que se refiere a los pueblos indígenas en contacto inicial, este *principio* hay que entenderlo además de en relación al ya mencionado artículo 8 de la Declaración, como siguiendo las disposiciones que establece la Declaración en sus artículos 3, 4 y 5, es decir, como el *principio* que garantiza el mantenimiento de sus estructuras políticas e institucionales, de sus formas de organización y de sus culturas y costumbres.

Elaboración propia.

Como se observa, el proyecto de Directrices (2009), en el párrafo 48, establece que, para garantizar el respeto de la decisión de mantenerse en aislamiento de estos pueblos indígenas, se requiere respetar el principio de no contacto. Incluso, este principio es considerado clave para la aplicación de otros principios y derechos, pues es considerado como “la expresión máxima de su voluntad”. Sin embargo, en la versión aprobada de las Directrices (2012), solo se menciona que la garantía del derecho a la autodeterminación de estos colectivos se traduce en el respeto a su decisión de mantenerse en aislamiento. No se menciona el principio bajo estudio.

Por su parte, en el párrafo 49 del proyecto de Directrices (2009), se usa la expresión “respeto al no contacto”; mientras que en la versión aprobada de las Directrices (2012), en el párrafo 46, esta expresión se reemplaza por la de “respeto a su decisión de mantenerse en aislamiento”. Sin embargo, llama la atención que en ese mismo párrafo se mantenga la expresión “principio” al referirse al monitoreo indirecto, como lo hacía el texto anterior.

Asimismo, el proyecto de Directrices (2009), en el párrafo 51, señala que, a la luz del principio de no contacto, los contactos que se lleven a cabo con pueblos indígenas en aislamiento que no haya partido de su iniciativa “deberán considerarse” como una vulneración de sus derechos humanos. En la versión aprobada de las Directrices (2012), nuevamente, no se menciona el principio bajo estudio; pero se mantiene la idea de que los contactos a pueblos indígenas en aislamiento que no partan de su iniciativa “podría constituir una vulneración de ciertos derechos”. A su vez, el proyecto establece que, en determinadas circunstancias, el contacto forzado puede considerarse como una práctica del delito internacional de genocidio. Esto se omite en la versión aprobada. Con todo lo mencionado, se evidencia que el contacto forzado a los pueblos indígenas en aislamiento era calificado de forma más severa en el proyecto de Directrices (2009), lo cual posteriormente se atenúa en la versión aprobada.

Con relación a los pueblos indígenas en contacto inicial, el párrafo 52 del proyecto de Directrices (2009) menciona el término “principio”, que, aunque no lo especifica, es evidente que se trata del principio de no contacto contemplado en los párrafos precedentes. En concreto, establece que debe entenderse que este principio garantiza el mantenimiento de sus estructuras políticas e institucionales, de sus formas de organización y de sus culturas y costumbres. En el caso de la versión aprobada de las Directrices (2012), llama mucho la atención que su párrafo 48 también mencione el término “principio” en el mismo sentido.

Aunque se desconocen las razones por las cuales se decidió omitir la mención expresa del principio de no contacto en los párrafos 17, 46, 47 y 48 de la versión aprobada de las Directrices (2012), se evidencia que las disposiciones mantienen, en todos los casos, la misma esencia que en el texto del proyecto de Directrices (2009). Conserva la exigencia a los Estados de adoptar medidas para que terceros establezcan contactos forzados; mantiene el deber de realizar acciones de monitoreo indirectas, que no impliquen contacto, y persiste en el deber de los Estados de castigar los contactos forzados mediante sus legislaciones penales. Todas ellas son formas de garantizar el “no contacto” de estos colectivos, lo cual es coherente con el contenido del principio estudiado.

Informes y pronunciamiento de los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas han realizado una importante labor en relación con el desarrollo del principio de no contacto. En primer lugar, Rodolfo Stavenhagen, relator durante el periodo 2001-2008, resaltó el reconocimiento del principio de no contacto en el “Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco”, llevado a cabo en Santa Cruz de la Sierra, para cuyo cumplimiento se propuso fortalecer el papel de los Ministerios Públicos y Defensorías del Pueblo respecto de la prohibición de establecer el contacto

involuntario, la aplicación de sanciones ejemplares a quienes amenazan los modos de vida e integridad de estos pueblos, la adopción de medidas de protección de forma *célere* y la prohibición del ingreso de misioneros religiosos a sus territorios³⁴⁴. En esa línea, el relator recomendó a los Estados que asumieran el compromiso de poner en práctica “todos los mecanismos necesarios para proteger la vida y la integridad de los pueblos en aislamiento para garantizar su supervivencia con respeto a sus derechos humanos”³⁴⁵.

En segundo lugar, James Anaya, relator durante el periodo 2008-2014, sostuvo que “se debe respetar el principio de no contacto, lo que implica implementar una política pública que proteja sus espacios vitales y los preserve de presiones por parte de empresas extractivas, la tala ilegal de madera, y el asentamiento no autorizado en el área”³⁴⁶. Asimismo, dicho Relator estableció que, en contextos de actividades extractivas en territorios habitados por pueblos indígenas en aislamiento, el Estado debe mantener el principio de no contacto; mientras que en el caso de pueblos indígenas en contacto inicial, el Estado debe desarrollar protocolos especiales para consultar a los grupos que pudieran verse afectados dichas actividades, con el fin de garantizar sus derechos de participación y libre determinación en relación a los territorios que habitan³⁴⁷.

Finalmente, Victoria Tauli-Corpuz, relatora durante el periodo 2014-2020, reconoció el principio de no contacto como un principio importante para la supervivencia de estos colectivos y una expresión de su derecho a la libre determinación³⁴⁸. A su vez, sostuvo que el principio de no contacto debe ser la base de cualquier medida a adoptar para garantizar los derechos y bienestar de los pueblos indígenas en aislamiento³⁴⁹. En ese sentido, “cualquier contacto con estos pueblos que no haya sido iniciado por ellos mismos debería considerarse una violación de sus derechos humanos”³⁵⁰.

344 ONU. “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen”. A/HRC/4/32. 27 de febrero de 2007, párrs. 47-48.

345 *Ibid.*

346 ANAYA, James. “Ecuador: experto de la ONU pide el fin de la violencia entre indígenas Tagaeri-Taromenane y Waorani”. Noticias ONU, Ginebra, 13 de mayo de 2013.

347 ONU. “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas”. A/HRC/27/52.Add.3. 3 de julio de 2014.

348 ONU. “Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas”. A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 16.

349 TAULI-CORPUZ, Victoria. “Pueblos indígenas en aislamiento en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos”. Presentación de la relatora especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el I Congreso sobre pueblos indígenas aislados en la Amazonia ecuatoriana: situación y problemática. Ecuador, 22 de noviembre de 2016, p. 11.

350 *Ibid.*

2.2.3. Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

En cuanto al sistema interamericano de DDHH, es preciso apuntar que la Corte IDH no ha emitido hasta la fecha ningún pronunciamiento respecto a casos relativos a pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Sin embargo, la CIDH sí se ha ocupado de desarrollar estándares para su protección. Aquello se refleja en el otorgamiento de varias medidas cautelares en favor de estos colectivos en los países de la región³⁵¹, la celebración de audiencias temáticas³⁵² y la elaboración de informes temáticos sobre la situación de sus derechos humanos³⁵³. Hoy por hoy, incluso, la CIDH ha presentado ante la Corte IDH el caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenani, con respecto a Ecuador³⁵⁴.

Por su parte, recientemente, la OEA adoptó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En su artículo 16, destaca una disposición específica para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial:

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

1. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial tienen derecho a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas.
2. Los Estados adoptarán políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para

351 CIDH. "MC 54-13. Asunto Comunidades en aislamiento del Pueblo Ayoreo Totobiegosode, Paraguay. 3 de febrero de 2016; CIDH. "MC 382/10. Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, Pará, Brasil", 1 de abril de 2011; CIDH. "MC 262-05. Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario de Mashco Piro, Yora y Amahuaca (Perú)", 22 de marzo de 2007; CIDH. "MC-91-06. Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenani (Ecuador)". 10 de mayo de 2006.

352 CIDH. Derechos humanos de los pueblos indígenas y la situación de aislamiento en la Amazonia Peruana. 172º periodo de Sesiones, 10 de mayo de 2019; CIDH. Situación de derechos humanos de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco. 165º periodo de Sesiones, 23 de octubre de 2017; CIDH. Caso 12.979 - Pueblos indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenani, Ecuador (FONDO), 19 de octubre, 2015; CIDH. Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTNKN) en Perú. 150º periodo de Sesiones; 24 de marzo de 2014; CIDH. Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Perú. 149º periodo de Sesiones, 1 de noviembre de 2013; CIDH. Situación de los pueblos en aislamiento voluntario en la Región Amazónica y el Gran Chaco. 141º periodo de Sesiones, 25 de marzo de 2011; CIDH. Situación de pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Perú – Medida Cautelar 262/05 (Mashco Piro, Yora y Arahua) y Solicitudes de Información 102/07(Kugapakori Nahua Nanti y otros). 130º periodo de Sesiones, 12 de octubre de 2007.

353 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 21-23.

354 CIDH. Informe N° 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019.

reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva³⁵⁵.

Como se observa, este artículo reconoce el derecho de estos colectivos a permanecer en condición de aislamiento y contacto inicial. Ello ha sido interpretado por la CIDH como el reconocimiento implícito del principio de no contacto en la Declaración Americana³⁵⁶. De este modo, los Estados tienen el deber correlativo de respetar y garantizar este aislamiento.

En cuanto al reconocimiento expreso del principio de no contacto, la CIDH ha realizado un desarrollo significativo de sus alcances a través de sus informes temáticos, medidas cautelares, informes de fondo, y los pronunciamientos de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la CIDH.

Informes temáticos de la CIDH

Mediante sus informes temáticos, la CIDH ha reconocido expresamente el principio de no contacto como una manifestación específica del derecho a la libre determinación³⁵⁷. De este modo, en primer lugar, en el informe temático “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos”, este órgano reconoció que la totalidad de amenazas a los derechos de estos colectivos suponen un contacto, por lo que resulta indispensable que todo esfuerzo orientado al respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial “se rija fundamentalmente por el principio de no contacto, y de que el contacto se debe dar solamente si es propiciado por los pueblos en aislamiento”³⁵⁸. Como recomendaciones relevantes para los Estados, la CIDH sostuvo lo siguiente:

No contacto

19. Adoptar acciones dirigidas a asegurar el respeto y garantía del principio de no contacto de los pueblos en aislamiento por parte de cualquier persona o grupo, considerando la adopción de zonas de protección, así

355 OEA. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 4 de junio de 2016.

356 CIDH. Informe N° 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019, párr. 89.

357 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 22; CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 326.

358 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 21.

como la prohibición y sanción apropiada del contacto forzado, incluyendo el de organizaciones religiosas³⁵⁹.

20. Tomar todas las medidas necesarias para asegurar que no se realicen en la práctica actividades ilícitas, incluido el narcotráfico y la extracción ilegal de recursos naturales, entre otras, en territorios con presencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial, y respetar el principio de no contacto en el control de dichas actividades ilícitas³⁶⁰.

Por su parte, en el informe temático "Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia", la CIDH reitera las recomendaciones señaladas³⁶¹. Asimismo, mediante el análisis de las problemáticas actuales que enfrentan estos pueblos en la región amazónica, este órgano instó a los Estados a respetar el principio de no contacto en la adopción de medidas orientadas a impedir que se realicen actividades ilícitas como el narcotráfico en los territorios donde estos colectivos viven o se desplazan³⁶².

Informe de Fondo del Caso 12.979, "Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane, Ecuador"

La CIDH, el 30 de setiembre de 2020, presentó ante la Corte IDH el caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane, respecto de Ecuador. Este es el primer caso vinculado con los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial que cuenta con un informe de fondo en el sistema interamericano de DDHH.

Así, a través del informe 152/19, la CIDH sostuvo que las obligaciones internacionales de derechos humanos de los Estados, en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, deben ser entendidas y adecuadas a la luz y en función del principio de no contacto. En ese sentido, afirmó que, para evaluar la convencionalidad de una medida estatal, se debe evaluar si dicho Estado, en su intervención, adoptó las precauciones necesarias para evitar el contacto con estos pueblos, así como medidas concretas para evitar que terceros realicen actividades que puedan vulnerar este principio³⁶³.

359 Ídem. Recomendación N°19.

360 Ídem. Recomendación N° 20.

361 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, Recomendación N° 18.

362 Ídem, párr. 413.

363 CIDH. Informe N° 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de setiembre de 2019, párr. 93.

Medidas cautelares

Mediante Resolución 4/2016, la CIDH ordenó al Estado de Paraguay adoptar medidas para la protección de las comunidades en aislamiento voluntario del Pueblo Indígena Ayoreo Totobiegosode, conocidos como los "Jonoine Urasade", a través de la protección de su territorio ancestral, lo cual incluye la prevención de contactos no deseados y el ingreso de terceros. Dentro de las medidas específicas, este órgano ordenó al Estado la adopción de "todas aquellas medidas destinadas a proteger la vida e integridad personal de los beneficiarios, sobre la base del principio de no contacto [...]"³⁶⁴.

Pronunciamientos de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la CIDH ha resaltado la necesidad de respetar el principio de no contacto en sus pronunciamientos. Eguiguren Praeli, ex Relator sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la CIDH, junto con Tauli-Corpuz, sostuvieron que este principio debe ser tomado en cuenta para la protección de los territorios de los pueblos en aislamiento y contacto inicial³⁶⁵.

Por su parte, la actual Relatora Antonia Urrejola, en conjunto con Tauli-Corpuz, señaló que, "en el caso de pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, el marco jurídico internacional requiere que se tenga en cuenta el principio de no contacto y su rechazo manifiesto a la presencia de terceros al analizar su consentimiento a cualquier presencia o intrusión en sus territorios"³⁶⁶.

A continuación, se presenta una síntesis de los instrumentos internacionales de derechos humanos que incorporan el principio de no contacto:

364 CIDH. MC 54-13. Asunto Comunidades en aislamiento del Pueblo Ayoreo Totobiegosode, Paraguay. 3 de febrero de 2016.

365 ONU. "Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco". A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 52.

366 CIDH. Comunicado de prensa 26/18 - "Expertas en materia de Derechos de Pueblos indígenas de la CIDH y de Naciones Unidas expresan su preocupación ante la adopción de ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en la Amazonia peruana". Washington, D.C., 13 de febrero de 2018.

Instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen el principio de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial

Sistema universal de derechos humanos	Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra
	Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay
	Informes y pronunciamientos del relator o relatora especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
Sistema interamericano de derechos humanos	Declaración Americana de los derechos de los pueblos indígenas (Art. XXVI)
	Informes temáticos
	Informe de fondo del caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane (Ecuador)
	Medida cautelar a favor de las comunidades en aislamiento voluntario del Pueblo Indígena Ayoreo Totobiegosode (Paraguay)
	Pronunciamientos de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la CIDH

Elaboración propia.

A partir de lo expuesto, se observa que, en el DIDH, se inicia un proceso de especificación de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial que parte de reconocer que estos colectivos tienen derecho a permanecer en aislamiento o mantener formas selectivas de contacto con la sociedad envolvente, si así lo desean. Este derecho específico es interpretado como una manifestación concreta de su derecho a la libre determinación como pueblos indígenas. Desde el Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra, en el 2007, a este derecho específico se le comienza a denominar como “principio de no contacto”. Seguidamente, diversos órganos de derechos humanos de alcance internacional y regional se han referido a este principio y han aportado a desarrollar su contenido, así como a establecer estándares para su cumplimiento. De este modo, resulta necesario determinar las implicancias jurídicas de este principio, tarea que se desarrollará en la sección subsecuente.

2.3. Implicancias jurídicas del “no contacto”: mirada desde el *soft law*

Como se señaló en la sección 2.2., el principio de no contacto ha sido reconocido y desarrollado por órganos internacionales tanto del sistema universal como del sistema interamericano de DDHH, a través de instrumentos y pronunciamientos de diversa naturaleza. Mediante estos avances, hoy es viable interpretar que este principio constituye una manifestación concreta del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. No obstante, se debe resaltar que este proceso de reconocimiento se ha llevado a cabo tanto a partir de doctrina internacional como de instrumentos que se consideran como *soft law*. Dada la relevancia que ha adquirido el *soft law* en el derecho internacional contemporáneo, en la presente sección se tiene como propósito definir este concepto, así como determinar su importancia jurídica en el DIDH. A partir de ello, será posible examinar la naturaleza jurídica del principio de no contacto y sus alcances frente a los Estados en cuyos territorios habitan pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

2.3.1. El concepto de *soft law* y su importancia en el DIDH

Durante los últimos años, el *soft law* ha cumplido una labor fundamental en lo que atañe a la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional contemporáneo³⁶⁷, lo cual ha incluido generar nuevos estándares, así como desarrollar e interpretar las obligaciones contenidas en tratados vinculados a esta materia. Por ello, la presente sección se enfoca en determinar los elementos que definen el concepto de *soft law* desde la doctrina, así como sus funciones y efectos jurídicos en el plano internacional y nacional.

Como sostiene Pastor Ridruejo, en la sociedad internacional no existe “un órgano normativo equiparable al que en los Estados ejerce el poder legislativo”³⁶⁸. Por tal motivo, la creación de derechos y obligaciones del DIDH³⁶⁹ se origina a partir de diversas fuentes, que son compartidas con el derecho internacional en general. Tradicionalmente, se han identificado como fuentes formales de esta disciplina a las establecidas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia:

367 (Traducción propia). GÓMEZ ISA, Felipe. “The Role of Soft Law in the Progressive Development of Indigenous Peoples’ Rights”. En Stéphanie LAGOUTTE, Thomas GAMMELTOFT- HANSEN y John CERONE, *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 210.

368 PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 20a edición. Madrid: Tecnos, 2016, p. 23.

369 El DIDH ha sido definido como aquella rama del derecho internacional que se ocupa del “[...] establecimiento y promoción de los derechos humanos y de la protección de los individuos o grupos de individuos en el caso de violaciones gubernamentales de derechos humanos”. (Traducción propia). BUERGENTHAL, Thomas, GROSSMAN, Claudio y NIKKEN, Pedro. *Manual Internacional De Derechos Humanos*. Caracas: Jurídica Venezolana, 1990, p. 9.

Artículo 38.-

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:
 - a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
 - b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
 - c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
 - d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59 [...].

En ese marco, tanto los tratados como la costumbre internacional, reconocidos en el artículo 38(1)(a) y 38(1)(b) respectivamente, se basan en el principio de libre consentimiento de los Estados y son considerados como fuentes principales de derecho internacional³⁷⁰. Aquello se relaciona, tal como sostiene Chinkin, con la coincidencia absoluta entre aquellos que crean las normas y aquellos que se encuentran obligados por ellas³⁷¹. Por otro lado, los principios generales del derecho, establecidos en el artículo 38(1)(c), constituyen principios comunes que se originan en los sistemas jurídicos nacionales³⁷². Finalmente, en el artículo 38(1)(d), se reconoce a la jurisprudencia y la doctrina únicamente como medios auxiliares para “la mejor interpretación y aplicación de las normas del derecho internacional”³⁷³.

No obstante, dado el dinamismo y complejidad de los procesos de creación de normas en el derecho internacional contemporáneo, sus fuentes no se agotan en la lista contenida en el artículo 38 precitado³⁷⁴. Por lo contrario, estos procesos

370 (Traducción propia). OLIVIER, Michèle. “The relevance of *soft law* as a source of international human rights”. *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*. Volumen 35, número 3 (noviembre 2002), p. 290.

371 (Traducción propia). CHINKIN, Christine. “Normative Development in the International Legal System”. En Dinah SHELTON (ed.), *Commitment and compliance: The role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 21.

372 Se debe señalar que la inclusión de esta fuente de derecho internacional ha recibido amplias críticas, puesto que se considera que contradice el principio de soberanía estatal, sobre la base de que permitiría obligar a los Estados en función de normas que no han sido consentidas por ellos. (Traducción propia). AHRÉN, Mattias. *Indigenous Peoples Status in the International Legal System*. Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 64-65.

373 SALMÓN, Elizabeth. *Curso de Derecho Internacional Público*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, p. 176.

374 (Traducción propia). BARELLI, Mauro. “The Role of Soft Law in the International Legal System: The Case of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”. *The International and Comparative Law Quarterly*. Volumen 58, número 4, octubre 2009, p. 983.

suelen reposar en el consentimiento o consenso de los Estados³⁷⁵, lo cual, según Baxter, da lugar a una infinita variedad de manifestaciones del derecho internacional³⁷⁶. A ello se suman otras normas que no surgen de la voluntad estatal, como es el caso de las normas imperativas o de *ius cogens*³⁷⁷.

En este contexto, aparece lo que hoy se denomina como *soft law* o “derecho blando”. Este concepto se suele definir en oposición al *hard law* o “derecho duro”, que, según Abbot y Snidal debe reunir tres criterios: (i) precisión de la norma, (ii) obligatoriedad y (iii) delegación a un órgano competente para interpretar e implementar la norma³⁷⁸. Así, este concepto comprende aquellas obligaciones jurídicamente vinculantes que son precisas (o pueden ser precisadas) y pueden ser interpretadas o hacerse cumplir mediante autoridades competentes (por ejemplo, cortes o tribunales internacionales)³⁷⁹. De este modo, el incumplimiento de estas obligaciones puede devenir en responsabilidad internacional estatal³⁸⁰.

En contraste, el campo del *soft law* abarca aquellas normas que no cumplen con alguno o algunos de los criterios de precisión, obligación o delegación, lo que a su vez significa que se trata de un extenso número de manifestaciones de este fenómeno³⁸¹. Por tal motivo, Chinkin ha sostenido que el término genérico de *soft law* constituye una simplificación engañosa que abarcaría una amplia variedad de instrumentos³⁸². De este modo, la autora señala que estos instrumentos de *soft law* abarcan desde tratados con obligaciones blandas (*legal soft law*), hasta resoluciones no vinculantes o voluntarias y códigos de conducta formulados y aceptados por organizaciones regionales (*non-legal soft law*)³⁸³. Incluso este término abarcaría aquellas declaraciones preparadas por individuos en una capacidad no gubernamental, pero que pretenden establecer principios internacionales³⁸⁴. Por tal motivo, en opinión de Olivier, la característica básica que comparten los instrumentos mencionados es que carecen de fuerza vinculante, lo cual los diferencia del *hard law* o de instrumentos jurídicamente vinculantes³⁸⁵.

375 TORO HUERTA, Mauricio Iván del. “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Volumen VI, enero 2006, p. 529.

376 (Traducción propia). BAXTER, Richard R., “International law in ‘her infinitive variety’”. *International and Comparative Law Quarterly*. Volumen 29, octubre 1980, p. 566.

377 SALMÓN, Elizabeth. *Nociones básicas de Derecho Internacional Público*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017, p. 18.

378 (Traducción propia). ABBOTT, Kenneth W. y SNIDAL, Duncan. “Hard and Soft Law in International Governance”. *International Organization*. Volumen 54, número 3, Summer 2000, p. 421.

379 ÁNGEL CABO, Natalia. “La discusión en torno a las soluciones de *soft law* en materia de responsabilidad social empresarial”. *Revista de Derecho Privado*. Número 40, octubre de 2008, p. 9.

380 TORO HUERTA, Mauricio Iván del. Op. cit., p. 528.

381 (Traducción propia). ABBOTT, Kenneth W. y SNIDAL, Duncan. “Hard and Soft Law in International Governance”. *International Organization*. Volumen 54, número 3, Summer 2000, p. 422.

382 (Traducción propia). CHINKIN, Christine. Op. cit., p. 850.

383 Ídem, p. 851.

384 *Ibid.*

385 (Traducción propia). OLIVIER, Michèle. Op. cit., pp. 294-295; DUPUY, Pierre-Marie. “Soft Law and the International Law of the Environment”. *Michigan Journal of International Law*. Volumen 12, número 2, 1990, pp. 428-429.

En adición, Thurer ha identificado otros elementos que permitirían identificar al *soft law*. En primer lugar, el *soft law* suele expresar expectativas comunes con respecto a la conducción de las relaciones internacionales, puesto que normalmente ha sido elaborado por o surge en el marco de las organizaciones internacionales³⁸⁶. En segundo lugar, el *soft law* suele ser creado por sujetos del derecho internacional³⁸⁷. En tercer lugar, por lo general, las normas del *soft law* no han seguido los procedimientos o no han transitado por todas las etapas de los procedimientos prescritos para la elaboración de normas internacionales; es decir, no provienen de una fuente formal y, por lo tanto, carecen de fuerza legal vinculante³⁸⁸. Finalmente, el *soft law* se caracteriza por poseer una cierta proximidad a la ley y, sobre todo, por su capacidad para producir determinados efectos legales³⁸⁹, que varían en función al “grado de compromiso, la precisión de sus cláusulas y la delegación de facultades a organismos internacionales de supervisión”³⁹⁰. Por tal motivo, el *soft law* es considerado como un área gris entre lo que es derecho y lo que no lo es³⁹¹.

De acuerdo con Shelton, en el marco del DIDH, es posible distinguir entre el *soft law* primario y secundario. Con relación al *soft law* primario, este comprende “aquellos textos normativos que no habrían sido adoptados en forma de tratados; que se dirigen a la comunidad internacional en su conjunto o a todos los miembros de la institución u organización adoptante”³⁹². La autora sostiene que un instrumento de esta naturaleza puede declarar nuevas normas, como precursoras para la eventual adopción de un tratado, o puede reafirmar o elaborar normas adicionales establecidas anteriormente en textos vinculantes o no vinculantes³⁹³.

En segundo lugar, se encuentra el *soft law* secundario, el cual comprendería las “recomendaciones y comentarios generales de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos, la jurisprudencia de los tribunales y las comisiones, las decisiones de los relatores especiales y otros organismos ad hoc, y las resoluciones de los órganos políticos de las organizaciones internacionales que aplican normas primarias”³⁹⁴.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, el *soft law*, pese a no ser vinculante, puede y tiene efectos jurídicos propios³⁹⁵. En ese sentido, según Toro

386 (Traducción propia). THÜRER, Daniel. “Soft Law”. En Rudolf BERNHARDT (ed.). *Encyclopedia of Public International Law*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2000, p. 454.

387 Ibid.

388 Ibid.

389 Ibid.

390 TORO HUERTA, Mauricio Iván del. Op. cit., p. 538.

391 (Traducción propia). OLIVIER, Michèle. Op. cit., p. 290.

392 (Traducción propia). SHELTON, Dinah. “Commentary and conclusions”. En Dinah SHELTON (ed). *Commitment and compliance: The role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 449-450.

393 Ibid.

394 Ibid.

395 (Traducción propia). CERONE, John. “A Taxonomy of Soft Law, Stipulating a Definition”. En Stéphanie LAGOUTTE, Thomas GAMMELTOFT- HANSEN y John CERONE, *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 24.

Huerta, numerosos instrumentos de *soft law*, de forma independiente a su valor jurídico, “se incorporan al discurso internacional y producen ciertos efectos que repercuten de diferentes formas en la formación, desarrollo, interpretación, aplicación y cumplimiento del derecho internacional, tanto en el ámbito interno de los Estados como en el propio seno del derecho internacional”³⁹⁶. De este modo, el *soft law* y el *hard law* mantienen una estrecha relación de complementariedad.

Según Gómez Isa, el *soft law* desempeña tres funciones principales en el desarrollo progresivo del derecho internacional: interpretativa, cristalizadora y prospectiva³⁹⁷. En primer lugar, con relación a la *función interpretativa*, proporciona pautas útiles para enfrentar vacíos, lagunas o ambigüedades en las normas convencionales o consuetudinarias³⁹⁸. En el caso concreto del sistema interamericano de DDHH, la Corte IDH ha sostenido, a través de reiterada jurisprudencia, que los tratados sobre derechos humanos “son instrumentos vivos cuya interpretación tiene que adecuarse a la evolución de los tiempos y, en particular, a las condiciones de vida actuales”³⁹⁹. En ese sentido, la CIDH ha reconocido que la interpretación evolutiva de los instrumentos de derechos humanos “constituye un principio fundamental del derecho internacional de los derechos humanos, que ha sido aplicado consistentemente por diversos órganos de supervisión internacional para garantizar una protección adecuada de los derechos humanos”⁴⁰⁰.

Asimismo, este órgano ha señalado que la interpretación evolutiva sería consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados, establecidas en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y con las pautas de interpretación establecidas en el artículo 29 de la CADH⁴⁰¹. Esta última disposición, en su numeral b, señala que “[n]inguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de [...] limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados [...]”. De este modo, la Corte IDH debe considerar las convenciones regionales e internacionales vigentes con el propósito de que su decisión final tome en cuenta los estándares internacionales más progresistas en relación con el caso a resolver⁴⁰².

396 TORO HUERTA, Mauricio Iván del. Op. cit., p. 543.

397 (Traducción propia). GÓMEZ ISA, Felipe. Op. cit., p. 190.

398 *Ibid.*; SEKALALA, Sharifah. *Soft Law and Global Health Problems. Lessons from Responses to HIV/AIDS, Malaria and Tuberculosis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 61.

399 Una de las sentencias emblemáticas en las que este tribunal realiza una interpretación evolutiva es la referida al caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, en la que interpreta que el derecho de propiedad consagrado en el artículo 21 de la CADH posee una dimensión colectiva cuya titularidad recae en el pueblo indígena en su conjunto. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 146-148.

400 CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 64.

401 *Ibid.*

402 (Traducción propia). BARELLI, Mauro. Op. cit., p. 980.

En este marco, se ha reconocido que existe un conjunto creciente de instrumentos internacionales de derechos humanos, que permiten “dotar de contenido a las obligaciones internacionales de los Estados e [influir] en la protección de los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción”⁴⁰³. Aquello se relaciona con la interpretación de instrumentos del sistema interamericano a partir del *corpus juris* del derecho internacional, que, para la Corte IDH, incluye un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados; es decir, no solo instrumentos jurídicamente vinculantes sino también no vinculantes, tales como declaraciones y recomendaciones⁴⁰⁴. Como prueba de esta práctica, la Corte IDH ha realizado interpretaciones de las obligaciones del Estado en materia de derechos de los pueblos indígenas empleando instrumentos del *soft law*. Aquello se evidencia con el reiterado uso de la DNUPI en su jurisprudencia⁴⁰⁵.

En segundo lugar, el *soft law* cumple una función *cristalizadora* frente a normas que se encuentran en proceso de emerger como costumbre internacional⁴⁰⁶. En el sistema universal de DDHH, se han presentado casos en los que instrumentos de *soft law* han proporcionado evidencia de prácticas uniformes y continuadas de los Estados y de *opinio iuris* para el surgimiento de una norma consuetudinaria, como es el caso de las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y de determinadas declaraciones intergubernamentales⁴⁰⁷. De forma concreta, en el caso relativo a actividades militares y paramilitares contra el Gobierno de Nicaragua, la Corte Internacional de Justicia determinó que el efecto del consentimiento de los textos de las resoluciones de la Asamblea General no se traduce en una simple reiteración o aclaración del compromiso que se origina en el tratado de la Carta de Naciones Unidas⁴⁰⁸. Por el contrario, se puede entender

403 CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15. 2016, párr. 64; Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, párrs. 113-115.

404 Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 128; Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 120.

405 Véase: Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 131; Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párrs. 160 y 217; notas a pie 178 y 288; Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015, párr. 168 y notas a pie 49, 63, 216 y 346; Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015, párr. 103, 136, 171, 184, 186, y notas a pie 39, 53, 258; Corte IDH. *Caso Pueblos Kallina y Lokono vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015, párr. 122, 202 y nota a pie 156; Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018, párr. 116; Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020, párr. 233.

406 (Traducción propia). GÓMEZ ISA, Felipe. *Loc. cit.*

407 (Traducción propia). BOYLE, Alan E. “Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law”. *The International and Comparative Law Quarterly*. Volumen 48, número 4 (octubre 1999), p. 903-904.

408 (Traducción propia). SEKALALA, Sharifah. *Op. cit.*, p. 62.

como una aceptación de la validez de las normas declaradas en esa resolución por sí mismas⁴⁰⁹, como "una expresión de *opinio juris* de la norma en cuestión"⁴¹⁰.

Por su parte, en el caso concreto de la DNUPI, Gómez Isa sostiene que el exorbitante apoyo a este instrumento por los Estados durante su adopción demuestra un claro compromiso y amplia voluntad política de la comunidad internacional por la protección de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que en él se consagran⁴¹¹, ⁴¹². En ese marco, el autor sostiene que puede interpretarse como una evidencia de *opinio juris*, que, con la práctica de los Estados, puede convertirse en costumbre internacional⁴¹³.

En tercer lugar, el *soft law* desempeña una función prospectiva, dado que los diversos instrumentos del *soft law* establecen nuevas normas que se dirigen a generar un consenso en el plano internacional, que permita que, eventualmente, puedan ser consideradas como normas vinculantes⁴¹⁴. Aquello se presenta a través de la práctica subsecuente de los Estados, a través de la inclusión de las normas del *soft law* en un tratado (normas convencionales) o a través de una práctica consistente, que, sumada a la *opinio iuris*, transformaría las normas de *soft law* en costumbre internacional (normas consuetudinarias)⁴¹⁵. Actualmente, incluso, se considera que determinados instrumentos de *soft law* son fuentes de derechos y obligaciones internacionales por sí mismos, a través de *estoppel* o de la aquiescencia de los Estados⁴¹⁶, lo cual debe definirse en cada caso concreto⁴¹⁷.

Resulta fundamental mencionar que diversos instrumentos de *soft law* tienen repercusión no solo en el derecho internacional sino también en el derecho interno de los Estados. En ese sentido, en muchos casos, se han incorporado los estándares del *soft law* al adoptar medidas legislativas o judiciales, lo cual les otorga carácter obligatorio en el ámbito del sistema jurídico nacional antes de convertirse en vinculantes en el plano internacional⁴¹⁸.

A partir de lo expuesto, se observa que tanto los instrumentos internacionales vinculantes como no vinculantes poseen un mismo objetivo, que se traduce en

409 *Ibid.*

410 SALMÓN, Elizabeth. *Curso de Derecho Internacional Público*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, p. 264.

411 (Traducción propia). GÓMEZ ISA, Felipe. *Op. cit.*, p. 201.

412 La Declaración fue aprobada el 13 de setiembre de 2007 con 144 votos a favor, 4 votos en contra y 11 abstenciones. No obstante, se debe tener en cuenta que, desde su aprobación, los Estados de Australia, Nueva Zelanda, Canadá y los Estados Unidos de Norte América, que inicialmente votaron en contra, han revertido dicha decisión. Asimismo, Colombia y Samoa, Estados que inicialmente se abstuvieron, han cambiado de posición y declararon su apoyo a este instrumento.

ONU. Departamento de asuntos económicos y sociales. "Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas". Consulta: 12 de junio de 2019.

413 (Traducción propia). GÓMEZ ISA, Felipe. *Loc. cit.*

414 *Ídem.* p. 190.

415 (Traducción propia). OLIVIER, Michèle. *Op. cit.*, p. 294.

416 (Traducción propia). CHINKIN, Christine. *Op. cit.*, pp. 30-31.

417 TORO HUERTA, Mauricio Iván del. *Op. cit.*, p. 545.

418 *Ídem.* p. 542.

regular el comportamiento de los Estados en las relaciones internacionales, a través de normas que proporcionan estabilidad y generan que el comportamiento de los Estados sea más predecible⁴¹⁹. La elección entre uno u otro envuelve ventajas y desventajas⁴²⁰. En el caso del *soft law*, se considera que puede proveer de evidencia inmediata de consenso sobre determinada materia, así como ciertos efectos jurídicos desde su adopción⁴²¹. En comparación, un tratado requiere de determinadas ratificaciones para entrar en vigor, lo cual puede demorar años⁴²². Asimismo, la posibilidad de plantear reservas sobre provisiones fundamentales puede debilitar su fuerza vinculante⁴²³. De la misma forma, la costumbre internacional depende de la práctica de los Estados y de *opinio juris*⁴²⁴. En cambio, en el caso de un instrumento de *soft law*, dado que no requiere de una expresión de consentimiento, aunque no vincula a los Estados que formularon sus provisiones, tampoco permite que los mismos se desvinculen de los compromisos acordados sin que existan determinadas consecuencias⁴²⁵, ⁴²⁶. Otro elemento importante es que los instrumentos de *soft law* permiten una mayor participación de actores no estatales durante su formulación, lo que permite realzar su legitimidad⁴²⁷.

Adicionalmente, es preciso señalar que el principio de buena fe juega un rol fundamental cuando los Estados optan por instrumentos de *soft law*, dado que determinados compromisos no vinculantes pueden generar expectativas respecto de lo que consiste un comportamiento adecuado⁴²⁸. Aquello, incluso, cobra especial importancia cuando se trata de instrumentos que protegen derechos humanos, en la medida de que involucran un compromiso de los Estados frente a personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Lo mismo puede interpretarse en el caso de las recomendaciones de órganos de derechos humanos, dado que los Estados

419 (Traducción propia). OLIVIER, Michèle. Op. cit., p. 298.

420 (Traducción propia). BARELLI, Mauro. Op. cit., p. 964.

421 Ídem. p. 966.

422 A ello se suma que, en determinadas circunstancias, estos acuerdos convencionales reciben un número reducido de ratificaciones, lo cual pone en duda la efectividad de sus normas en el plano internacional. Un ejemplo de ello serían los Convenios 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Ambos instrumentos reconocen derechos a los pueblos indígenas. Pese a que el primer instrumento fue criticado por su clara postura asimilacionista, se tenía expectativas de que el segundo instrumento, que apuesta por una postura intercultural, pueda recibir mayor apoyo de la comunidad internacional. Sin embargo, tuvo menos ratificaciones que el Convenio 107, lo cual evidencia, como señala Barelli, que "los Estados actualmente son bastante reacios a suscribir obligaciones legalmente vinculantes con respecto a los derechos de los pueblos indígenas". Ídem, pp. 964 y 966.

423 Íbid.

424 Íbid.

425 (Traducción propia). BODANSKY, Daniel. *The Art and Craft of International Environmental Law*. London: Harvard University Press, 2010, p. 156; OLIVIER, Michèle. Op. cit., pp. 306-307.

426 Sin embargo, se debe señalar que algunos Estados han considerado necesario formular reservas ante instrumentos de *soft law*, con el fin de prevenir que, eventualmente, se conviertan en vinculantes. Esta es una prueba adicional sobre el gran impacto que tienen estos instrumentos en el derecho internacional contemporáneo.

(Traducción propia). DUPUY, Pierre-Marie. Op. cit., p. 429.

427 (Traducción propia). BARELLI, Mauro. Op. cit., p. 967.

428 (Traducción propia). GUZMAN, Andrew T. and MEYER, Timothy L. "International Soft Law". *Journal of Legal Analysis*, volumen 1, número 1, primavera 2010, p. 174.

deberían buscar, de buena fe, cumplir con lo recomendado⁴²⁹. Ello se aplica tanto para los dictámenes de los Comités de la ONU⁴³⁰ como para los informes de fondo de la CIDH⁴³¹.

En síntesis, el *soft law* abarca una enorme variedad de instrumentos que comparten, como característica común, la falta de fuerza vinculante para los Estados. Sin embargo, aquello no niega que estos instrumentos tengan efectos jurídicos propios. Actualmente, el *soft law* cumple tres funciones en el desarrollo del derecho internacional contemporáneo: interpretativa, cristalizadora y prospectiva. Incluso, hay suficiente evidencia de que el *soft law* también repercute en el derecho interno de los Estados. Además, en determinados casos, optar por un instrumento de *soft law* en lugar de instrumentos internacionales vinculantes puede generar más ventajas en términos de celeridad, nivel de compromiso y participación de actores no estatales. En ese marco, cobra especial importancia el principio de buena fe. En conclusión, más allá de la falta de vinculatoriedad del *soft law*, este cumple un rol fundamental en el desarrollo del DIDH e influye de manera directa en el comportamiento de los Estados, tanto en el ámbito interno como en el internacional.

2.3.2. El “no contacto” como norma de *soft law*

El proceso de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas en el *soft law*, a su vez, hoy apuesta por considerar las realidades particulares de determinados colectivos, como es el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En ese marco, actualmente existe un conjunto creciente de instrumentos internacionales, con diversos efectos jurídicos, que se ocupan del respeto y garantía del principio de no contacto como parte del derecho de estos colectivos a permanecer en aislamiento o mantener distintos grados de relacionamiento.

429 MAZUELOS BELLIDO, Ángeles. “Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Número 8, diciembre 2004, p. 8.

430 El Comité de Derechos Humanos señaló que el carácter de los dictámenes del Comité dimana también de la obligación de los Estados partes de actuar de buena fe, tanto cuando participan en el procedimiento previsto en el Protocolo Facultativo como en relación con el propio Pacto. La obligación de cooperar con el Comité resulta de la aplicación del principio de la buena fe en el cumplimiento de todas las obligaciones convencionales”. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General N° 33. “Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. CCPR/C/GC/33. 25 de junio de 2009, párr. 15.

431 La Corte IDH, a través de su jurisprudencia, sostuvo que “[...] en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111)”. Corte IDH. Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997, párr. 80.

En la presente sección, se realizará un análisis de los instrumentos de *soft law* que, actualmente, reconocen este principio, tanto expresa como implícitamente, con el propósito de evidenciar sus efectos jurídicos frente a los Estados. Este examen se centrará, principalmente, en dos instrumentos de alcance universal y regional; respectivamente: las (i) Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay; y la (ii) Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Para determinar el grado de efectividad de estos instrumentos de *soft law* se tomarán en cuenta los criterios de precisión, obligatoriedad y delegación propuestos por Abbott y Snidal⁴³², revisados en la sección 2.3.1.

En primer lugar, las Directrices, como se sostuvo previamente, fueron adoptadas por la OACNUDH en 2012, como resultado de la recomendación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. El proceso de elaboración de este instrumento, iniciado en el 2007, tomó como base la información obtenida en diversas consultas realizadas a siete países de la región amazónica y el Gran Chaco, así como en el seminario regional con énfasis en el diseño de políticas públicas y los planes de acción para garantizar el derecho a la salud de estos colectivos, llevado a cabo en Quito, Ecuador⁴³³. A partir de ello, en 2009, se realizó un primer proyecto de Directrices, que fue revisado por los siete Estados de la región⁴³⁴, organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales, expertos y organismos bilaterales y multilaterales, en la reunión de consulta organizada por OACNUDH en Ginebra, Suiza. Finalmente, en el 2010, se llevaron a cabo nuevas consultas para la revisión de las Directrices en Ecuador, Brasil, Colombia y Paraguay.

De este modo, si bien este instrumento no ha sido adoptado a través de una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante el análisis del contexto en el que fueron elaboradas las Directrices, se observa que diversos actores estatales y no estatales participaron en este proceso⁴³⁵. Esto permitió que se presente un importante espacio de negociación tanto durante la etapa de formulación como de revisión de sus cláusulas. Asimismo, dada la presencia de diversos Estados, se puede deducir que este instrumento genera cierto compromiso, así como expectativas sobre su efectividad a través del cumplimiento de su contenido.

432 (Traducción propia). ABBOTT, Kenneth W. y SNIDAL, Duncan. Op. cit., p. 421.

433 COMITÉ INDÍGENA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y CONTACTO INICIAL DE LA AMAZONÍA, EL GRAN CHACO Y LA REGIÓN ORIENTAL DEL PARAGUAY. Declaración de Quito. Surgida en la Reunión Internacional "Hacia el planteamiento de políticas públicas y planes de acción para garantizar el derecho a la salud de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay". Quito, 19 y 20 de octubre de 2007. párr. 16.

434 Concretamente, se trata de los Estados de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

435 BERRAONDO LOPEZ, MIKEL. Op. cit., p. 70.

A partir de la interpretación del contenido del texto, en la introducción, se detalla que las Directrices fueron presentadas al Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como un ejemplo de aplicación de la DNUPI al contexto particular de protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁴³⁶. Asimismo, se sostiene que estas Directrices tienen como finalidad ser una guía de referencia para los diversos actores que trabajan con pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial en Sudamérica, así como “un instrumento que ayude a una mejor contextualización del derecho internacional de los derechos humanos para proteger a estos pueblos ante su situación de extrema vulnerabilidad y el elevado riesgo de desaparición a que están expuestos”⁴³⁷.

De este modo, se desprende que se trata de un instrumento que especifica las obligaciones de derechos humanos que poseen los Estados frente a los pueblos indígenas en general, al caso concreto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Como se analizó en la sección 2.2.2, el texto de las Directrices reconoce el principio de no contacto y establece como fundamental la formulación de un marco normativo y jurídico que lo regule⁴³⁸, así como otras provisiones relevantes para su garantía. De este modo, resulta necesario evaluar los efectos jurídicos de estas normas no vinculantes a través de los avances en el DIDH y la práctica de los Estados.

A continuación, se analizará este instrumento a partir de los criterios de precisión, obligatoriedad y delegación propuestos por Abbott y Snidal⁴³⁹. En cuanto al *criterio de precisión*, se observa que las provisiones de las Directrices han sido planteadas como pautas claras y detalladas para los Estados, con lo cual sí se satisface este criterio. En lo que respecta al *criterio de obligatoriedad*, queda claro que no se trata de un instrumento internacional vinculante. El propio instrumento define que debe ser entendido como una “guía de referencia”. No obstante, como reportó Tauli-Corpuz, a nivel del sistema universal de DDHH, se ha planteado la posibilidad de elevar a las Directrices “al rango de un instrumento internacional de carácter vinculante”⁴⁴⁰. Ello permite deducir que, eventualmente, el contenido de las Directrices podría incluirse en un acuerdo convencional, transformarse en normas consuetudinarias o adoptar la forma de cualquier otra manifestación de derecho internacional.

Se debe indicar, a su vez, que las Directrices incluyen derechos previamente reconocidos en tratados y otros instrumentos internacionales, como el derecho a la vida, a la libre determinación, al territorio, a la cultura, a la salud, entre otros, y los interpretan en función al caso concreto de los pueblos indígenas

436 OACNUDH. Op. cit., párr. 6.

437 Ídem, párr. 5.

438 Ídem, párr. 71.

439 (Traducción propia). ABBOTT, Kenneth W. y SNIDAL, Duncan. Loc. cit.

440 ONU. “Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco”. A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 45.

en aislamiento y contacto inicial⁴⁴¹. De este modo, su contenido se desarrolla en función de las obligaciones de los Estados frente a derechos humanos plenamente reconocidos en el derecho internacional. Ello le otorga una importancia jurídica especial.

Con relación al *criterio de delegación*, se debe señalar que existen órganos del sistema de Naciones Unidas que se encargan de promover su implementación e interpretación. En primer lugar, se encuentra el relator o relatora especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Desde el año 2014 hasta mayo de 2020, este cargo ha sido ejercido por Victoria Tauli-Corpuz⁴⁴². Dentro de las funciones designadas al prorrogar su mandato, se incluye la de formular “recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades adecuadas para evitar y reparar las violaciones y las vulneraciones de los derechos de los pueblos indígenas”⁴⁴³. Adicionalmente, se le asignó el rol de promover, “cuando proceda, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los instrumentos internacionales relativos a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas”⁴⁴⁴. En este último caso, se puede interpretar que se encuentran incluidas las Directrices en cuestión.

De este modo, la relatora estuvo a cargo de promover el cumplimiento de los estándares recogidos en las Directrices, así como de monitorear la actuación de los Estados y elaborar recomendaciones, a través de sus informes anuales y de país⁴⁴⁵. Como muestra de estos esfuerzos, se encuentra el informe temático sobre pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en Sudamérica, presentado por la relatora especial ante el Consejo de Derechos Humanos⁴⁴⁶. Dicho informe resulta de especial importancia, dado que fue elaborado a partir de una reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, organizada de manera conjunta con la Relatoría de Pueblos Indígenas de la CIDH, OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). Mediante este documento, se estableció que el principal marco de referencia sobre los estándares internacionales de derechos humanos aplicables a estos pueblos se ve reflejado tanto en las Directrices (2012) como en el informe temático de la CIDH titulado “Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos”

441 OACNUDH. Op. cit., párrs. 20-26.

442 A partir del 1 de mayo de 2020, Francisco Calí Tzay asumió el cargo de Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

443 ONU. Resolución 33/12 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 29 de septiembre de 2016. “Los derechos humanos y los pueblos indígenas: mandato del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. A/HRC/RES/33/12. 6 de octubre de 2016.

444 *Ibid.*

445 (Traducción propia). BARELLI, Mauro. Op. cit., p. 983.

446 ONU. “Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco”. A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, p. 1.

(2013), que será analizado más adelante⁴⁴⁷. Asimismo, se debe resaltar que, dado que las Directrices bajo análisis reconocen el principio de no contacto, la Relatora Especial también se ha ocupado de promover su implementación e interpretación a través de los informes y pronunciamientos, que fueron detallados en la sección 2.2.2.

Por su parte, el CERD también ha recomendado en más de una ocasión tomar en cuenta las Directrices a los Estados con presencia de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en sus territorios. En 2013, este órgano, a través de las observaciones finales a Venezuela, instó al Estado a intensificar la protección de los pueblos indígenas en aislamiento en la región amazónica, para lo cual lo exhortó a tomar en cuenta las Directrices⁴⁴⁸. Más adelante, en el 2016, en las observaciones finales de Paraguay, este Comité recomendó al Estado adoptar medidas apropiadas que busquen garantizar la protección de la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas que se encuentran en aislamiento voluntario o en situación de contacto inicial, que, en su implementación, tomen como base las Directrices⁴⁴⁹.

A partir de lo mencionado, se puede constatar que las Directrices generan expectativas razonables de cumplimiento por parte de los Estados. En el aspecto práctico, se observa un gran impacto de las Directrices en los ordenamientos internos de aquellos países en cuyo territorio habitan pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Según Mikel Berraondo, este instrumento ha sido útil para posicionar a estos colectivos en la agenda política y social de los Estados y las organizaciones indígenas, lo cual significa que su especial situación gane mayor visibilidad⁴⁵⁰. En adición, las Directrices son implementadas por diversos Estados como base para la aprobar leyes específicas y políticas públicas para la protección de estos pueblos, crear reservas territoriales o zonas intangibles, establecer mecanismos institucionales especiales de atención a estos pueblos, entablar procesos de diálogo sobre casos específicos, entre otros⁴⁵¹. El principio de no contacto, contenido en las Directrices, también ha sido tomado en cuenta en

447 A este informe se suman informes de país en los que se solicita la implementación de las Directrices; así como informes elaborados por el anterior relator, James Anaya, orientados al mismo propósito. ONU. "Informe de la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpus, sobre la situación de los pueblos indígenas en el Paraguay". A/HRC/30/41/Add.1. 13 de agosto de 2015, párr. 74, 87; ONU. "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas". Apéndice. Observaciones sobre la ampliación de exploración y extracción de gas natural en el Lote 88 del proyecto Camisea. A/HRC/27/52/Add.3. 3 de julio de 2014, párr. 26.

448 CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 19° a 21° de la República Bolivariana de Venezuela, aprobadas por el Comité en su 83° período de sesiones (12 a 30 de agosto de 2013). CERD/C/VEN/CO/19-21. 23 de septiembre de 2013

449 CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto del Paraguay. CERD/C/PRY/CO/4-6. 4 de octubre de 2016.

450 BERRAONDO LOPEZ, MIKEL. Loc. cit.

451 ONU. "Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco". A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 6.

el derecho interno de determinados estados de la región, lo cual será examinado más adelante.

En segundo lugar, se dará paso al análisis de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este instrumento fue adoptado por la OEA el 15 de junio de 2016⁴⁵². Como se mencionó en la sección 2.2.3., su artículo XXVI reconoce el derecho de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial “a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas”⁴⁵³, que, a su vez, constituye el reconocimiento implícito del principio de no contacto⁴⁵⁴.

En atención al contexto en el que se formuló este instrumento, se debe destacar que su elaboración se inicia en 1989, cuando la Asamblea General de la OEA le encargó a la CIDH la preparación de un “instrumento jurídico relativo a las poblaciones indígenas con miras a que pueda ser adoptado en 1992”⁴⁵⁵. Cerca de una década después, en 1997, la CIDH presentó ante el Consejo Permanente el “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”⁴⁵⁶. De este modo, se observa que transcurrieron cerca de 20 años de negociaciones desde el primer proyecto hasta la aprobación definitiva del instrumento en referencia⁴⁵⁷. Únicamente Estados Unidos, Canadá y Colombia expresaron determinadas inconformidades respecto al texto⁴⁵⁸; sin embargo, diversos países mostraron su aprobación⁴⁵⁹. De este modo, su formulación y adopción se ve rodeada de un alto grado de consenso entre los Estados de la OEA.

452 CIDH. Comunicado de prensa C-075. “Fin a 17 años de espera para los Pueblos Indígenas”. 15 de junio de 2016.

453 OEA. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 4 de junio de 2016.

454 CIDH. Informe N° 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019, párr. 89.

455 OEA. “Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Resolución aprobada en la novena sesión plenaria. AG/RES. 1022 (XIX-O/89). 18 de noviembre de 1989.

456 CIDH. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobado el 27 de febrero de 1997, en su sesión 1333a. durante su 95° Período Ordinario de Sesiones). CP/doc.2878/97 corr.1. 1 de abril de 1997.

457 CLAVERO, Bartolomé. “La Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: El reto de la interpretación de una norma contradictoria”. *Pensamiento Constitucional*. Número 21. 2016, p. 21.

458 Se debe indicar que existieron dos notas de página relativas a su aprobación. En primer lugar, Estados Unidos quiso recalcar que “ha expresado de manera persistente sus objeciones al texto de esta Declaración Americana, que en sí mismo no es vinculante y, por lo tanto, no da lugar a una nueva legislación y tampoco constituye una declaración de obligaciones para los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en virtud de un tratado o el derecho internacional consuetudinario”. Por su parte, Canadá se abstuvo de adoptar una posición. No obstante, ambos Estados ratificaron su apoyo a la DNUPI. Por su parte, Colombia se apartó del consenso en el caso de tres disposiciones (artículo XXIII, numeral 2; artículo XXIX, numeral 4; y artículo XXX, numeral 5). OEA. Cuadragésimo Sexto Período de Ordinario de Sesiones. 13 al 15 de junio de 2016. Santo Domingo, República Dominicana. Declaraciones y Resoluciones aprobadas por la Asamblea General. OEA/Ser.P. AG/doc.5557/16 rev. 1. 17 enero 2017, pp. 181-182.

459 Estados como Chile, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Perú celebraron su aprobación en el plenario de la Asamblea de la OEA.

CIDH. Comunicado de prensa C-075. “Fin a 17 años de espera para los pueblos indígenas”. 15 de junio de 2016.

Es preciso señalar que el primer proyecto de 1997 no incluye el artículo XXVI referido a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Sin embargo, este artículo es incluido y consensuado en 2005 por el “Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, durante la Sexta Reunión de Negociaciones para la Búsqueda de Consensos, llevada a cabo en Guatemala⁴⁶⁰.

A partir de los criterios de precisión, obligatoriedad y delegación precitados, se procederá a examinar el grado de efectividad de la Declaración Americana. En ese sentido, en primer lugar, en cuanto al *criterio de precisión*, se observa que el instrumento bajo análisis contiene disposiciones detalladas, planteadas en forma de obligaciones. Asimismo, en el artículo XL se sostiene que “[n]inguna disposición de la presente Declaración se interpretará en el sentido de que limite o menoscabe los derechos que los pueblos indígenas gozan en la actualidad o que puedan adquirir en el futuro”⁴⁶¹. De este modo, si una disposición presenta alguna laguna o ambigüedad, cabe realizar interpretaciones para precisar su sentido, sin que por ello se limiten o menoscaben los derechos de estos colectivos. Asimismo, establece que se deben realizar interpretaciones evolutivas del texto, en caso se reconozcan nuevos derechos a los pueblos indígenas en el futuro.

En cuanto al *criterio de obligatoriedad*, se debe tener en cuenta que este instrumento tiene naturaleza de *soft law*, por lo cual, en principio, carece de carácter vinculante para los Estados. Sin embargo, al igual que las Directrices, numerosas disposiciones de la Declaración Americana reconocen derechos humanos que han sido previamente incluidos en instrumentos internacionales vinculantes en materia de pueblos indígenas. Por otro lado, este instrumento incluye disposiciones similares a las de la DNUPI. Dado que ambas Declaraciones, en la actualidad, son instrumentos de *soft law*, la redundancia de sus disposiciones se puede interpretar como un claro mensaje de la comunidad internacional sobre la importancia de estas provisiones para los derechos de los pueblos indígenas⁴⁶². Asimismo, tal reiteración otorga un carácter normativo al contenido de ambos instrumentos, que podría generar un impacto significativo en futuros instrumentos internacionales de diversa naturaleza y efectos o ser evidencia de *opinio juris*⁴⁶³. El propio artículo XLI de la Declaración Americana sostiene que “los derechos reconocidos en esta Declaración

460 Es preciso indicar que este artículo posee dos notas. La primera, realizada por la delegación de Argentina, que se reservó “la aceptación de los términos “tierras y territorios” hasta tanto se considere su alcance en todo el texto de la declaración” [sic]. Por su parte, la delegación de México indicó que “se suma al consenso alcanzado en este artículo, sin embargo, se reserva el derecho de solicitar la reconsideración de la última parte del párrafo segundo de este artículo que dice: “Estas políticas incluirán las medidas necesarias para evitar, prohibir y sancionar toda intrusión no autorizada en sus tierras y territorios”, si no se recoge en otro artículo de la Declaración”.

OEA. “Informe del presidente”. Sexta Reunión de Negociaciones para la Búsqueda de Consensos (Antigua Guatemala, Guatemala – del 10 al 14 de octubre 2005). Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. OEA/Ser.K/XVI. GT/DADIN/doc.237/05 rev. 1 corr. 1. 8 noviembre 2005.

461 OEA. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), 4 de junio de 2016.

462 Véase: SEKALALA, Sharifah. Op. cit. pp. 61-62.

463 *Ibíd.*

y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas constituyen las normas mínimas para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas de las Américas⁴⁶⁴.

Finalmente, para determinar el cumplimiento del *criterio de delegación*, cabe referirse al Artículo XXXVIII de la Declaración Americana. Esta disposición señala que la OEA, “sus órganos, organismos y entidades tomarán las medidas necesarias para promover el pleno respeto, la protección y la aplicación de las disposiciones contenidas en esta Declaración y velarán por su eficacia”⁴⁶⁵. En ese sentido, esta disposición abarcaría a la CIDH y la Corte IDH como órganos que conforman el sistema interamericano de DDHH de la OEA. En la actualidad, ambos órganos han tomado en cuenta lo establecido en la Declaración Americana en sus informes de fondo y temáticos⁴⁶⁶; y sus sentencias⁴⁶⁷, respectivamente. A partir de lo expuesto, se constata que la Declaración Americana también tiene un alto potencial de consolidarse como un instrumento de referencia en lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas en el continente americano.

Por su parte, la CIDH ha realizado esfuerzos por establecer estándares de cumplimiento del principio de no contacto a través del informe de fondo del Caso 12.979, “Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane, Ecuador”. A su vez, también se encuentran en sus informes temáticos, cuyo contenido, como se sostuvo anteriormente, refleja estándares internacionales de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, tanto desde el sistema universal como interamericano⁴⁶⁸. Dichos informes temáticos incluyen recomendaciones relevantes, que podrían identificarse como doctrina internacional.

Es preciso mencionar que la Corte IDH no ha emitido aún una sentencia que se pronuncie sobre los derechos específicos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Sin embargo, como se sostuvo en la sección 2.3.1., este órgano suele emplear los estándares internacionales más progresistas vinculados con la materia a resolver. Por tal motivo, resulta viable presumir que, cuando tales circunstancias se presenten, la Corte IDH empleará tanto las Directrices, como el artículo XXVI de la Declaración Americana, entre otros instrumentos que forman parte del *corpus iuris* internacional, para adoptar una decisión que tome en cuenta el principio de no contacto. Un caso próximo a ser resuelto por este

464 OEA. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 4 de junio de 2016. Artículo XLI.

465 Ídem. Artículo XXXVIII.

466 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párrs. 6, 17, 22, 25, 26, 228, 241, 277, 286 y 304; y las notas a pie 15, 32, 96 y 438.

467 Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020, párrs. 154, 248 y 355.

468 ONU. “Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco”. A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, p. 1.

tribunal es, justamente, el de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane contra Ecuador, recientemente presentado por la CIDH⁴⁶⁹.

Ahora bien, el principio de no contacto, reconocido en instrumentos internacionales, también ha tenido repercusión en el derecho interno de los Estados con presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en sus territorios. Concretamente, se puede hacer referencia a tres casos ilustrativos de la adopción de este principio en Brasil, Ecuador y Bolivia⁴⁷⁰. En primer lugar, en el caso de Brasil, como se mencionó en la sección 2.2.1., se trata del Estado pionero en adoptar una política de protección basada en el no contacto en su legislación. No obstante, el desarrollo posterior del principio bajo estudio en el marco internacional también ha influido en el fortalecimiento de las acciones adoptadas en el país. De este modo, actualmente, FUNAI cuenta con doce frentes de protección etnoambiental, cuya finalidad se centra en planificar, supervisar y elaborar normas para regular las actividades relacionadas con la localización y protección del no contacto de los indígenas en aislamiento⁴⁷¹.

Por su parte, en el caso de Ecuador, en el 2007, se adoptó la “Política Nacional para los Pueblos en situación de aislamiento voluntario”, que reconoce expresamente el principio de no contacto. Esta política pública señala que “[d]eberán ser los pueblos indígenas en aislamiento los que decidan de manera libre y voluntaria el establecimiento de contactos o no con la sociedad. En virtud de este principio se establecerán medidas y planes de prevención, contingencia y mitigación de impactos en caso de contacto no deseado que pudiera afectar a estos pueblos. Las estrategias deberán incluir protección de la salud”⁴⁷². Es importante mencionar que este texto se inspiró en el Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra.

Seguidamente, Bolivia, en 2013, adoptó la Ley N° 450, “Ley de Protección a Naciones y Pueblos Indígenas Originarios en Situación de Alta Vulnerabilidad”. Esta ley merece una atención especial porque, en primer lugar, toma como base diversas disposiciones contenidas en las Directrices y las incluye en una norma con rango de ley⁴⁷³. En ese sentido, en su artículo 2 numeral III, establece que “el no contacto, de una nación o pueblo indígena originario o segmento de éste no deberá ser considerado en ningún caso como prueba de su inexistencia”⁴⁷⁴. Asimismo, en su artículo 11 numeral II, sostiene que “[p]ara las naciones y pueblos indígenas originarios en situación de aislamiento voluntario y no contactados, la

469 CIDH. Comunicado de prensa 245/20. “La CIDH presenta caso sobre Ecuador ante la Corte Interamericana”. 5 de octubre de 2020.

470 Se debe indicar que estos tres Estados son países limítrofes al Estado de Perú. Sus fronteras, primordialmente, se encuentran en la región amazónica, en las que existe mayor presencia de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

471 BERRAONDO LOPEZ, MIKEL. Op. cit., pp. 34-35.

472 REPÚBLICA DE ECUADOR. Política Nacional para los Pueblos en situación de aislamiento voluntario. 18 de abril de 2007, p. 8.

473 BERRAONDO LÓPEZ, MIKEL. Op. cit. 40.

474 ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Ley N° 450, “Ley de Protección a Naciones y Pueblos Indígena Originarios en Situación de Alta Vulnerabilidad”. 4 de diciembre de 2013.

garantía del derecho a la salud y la vida, debe ser interpretada de manera que tome en cuenta el deseo de estos pueblos de mantenerse en aislamiento, no contacto y la necesidad de mayor protección⁴⁷⁵. Finalmente, en su artículo 13 numeral XIII, establece determinados factores a tomar en cuenta para evaluar las situaciones de vulnerabilidad, dentro de los que se incluye el “contacto forzoso a pueblos que han asumido como estrategia de vida el no contacto, teniéndose conocimiento de su existencia por medio de la historia oral y vestigios que dejan en su recorrido”⁴⁷⁶.

En función de lo señalado en la presente sección, se interpreta que el principio de no contacto tiene reconocimiento tanto expreso como implícito en instrumentos de *soft law* de alcance internacional y regional. Estos instrumentos, si bien no son vinculantes, tienen repercusión directa en los ordenamientos jurídicos internos de los países de la región con presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, como se ha evidenciado en el caso de Brasil, Ecuador y Bolivia. Asimismo, se debe precisar que el Perú no ha sido ajeno a los impactos del surgimiento y desarrollo de este principio, los mismos que se analizarán a detalle en el capítulo 3 de esta investigación.

2.3.3. Naturaleza jurídica del principio de no contacto

A continuación, se busca determinar la naturaleza jurídica del principio de no contacto a partir de los instrumentos que se han ocupado de reconocerlo y desarrollarlo. En primer lugar, se ha demostrado que, como paso previo a la aparición de este principio, se inicia en el DIDH un proceso de especificación de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, que involucra el reconocimiento de su derecho a optar por permanecer en aislamiento o mantener formas selectivas de contacto con la sociedad envolvente.

Como parte de este desarrollo, posteriormente, surge el principio de no contacto, cuya primera mención se da en el Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. No se cuenta con información suficiente sobre por qué se optó por usar el término “principio”. Sin embargo, resulta fundamental analizar el uso del concepto de “no contacto” de acuerdo con la importante función interpretativa que han desempeñado los instrumentos internacionales de *soft law* respecto a los derechos específicos de estos colectivos. Desde su surgimiento, se ha reconocido que los Estados deben “respetar y hacer respetar el principio de no contacto”⁴⁷⁷ como

475 Ibid.

476 Ibid.

477 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. “Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006”. Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 11.

expresión del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas⁴⁷⁸; lo cual incluye establecer sanciones en caso se produzca su violación⁴⁷⁹.

A partir de lo señalado, la postura de la presente investigación es que el “no contacto” tiene naturaleza de principio y, a su vez, constituye una manifestación específica del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Concretamente, este derecho específico sería el derecho a vivir en aislamiento/sin contacto o de mantener formas selectivas de contacto en relación con los miembros de la sociedad envolvente. En otras palabras, los pueblos indígenas tienen *derecho a no ser contactados* por terceros contra su voluntad.

Este principio-derecho al “no contacto”, de forma correlativa, generaría obligaciones para los Estados con presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, a la luz del DIDH. Se debe aclarar que el reconocimiento de este principio-derecho no supone la creación de un derecho nuevo, sino que constituye la especificación del derecho a la libre determinación, consagrado en instrumentos internacionales vinculantes, al caso particular de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Esta especificación se ha dado tanto en el sistema universal como interamericano de DDHH y, pese a que se encuentra en instrumentos internacionales de *soft law*, ha tenido efectos jurídicos directos en el derecho interno de los Estados de la región.

Por estas consideraciones, en la presente sección, se hace un ejercicio de identificación de las obligaciones que acarrearía el principio-derecho de no contacto en el DIDH, pero, principalmente, enfocándonos en el sistema interamericano de DDHH. Como se sostuvo, la CIDH ha reconocido expresa y reiteradamente que este principio, en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, es una manifestación específica del derecho a la libre determinación⁴⁸⁰. Así, dichos colectivos tienen derecho “a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas”⁴⁸¹.

Como manifestación de un derecho humano, los Estados tendrían el correlativo deber de respetar y garantizar el principio-derecho de “no contacto” de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, de conformidad con las obligaciones

478 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 22.

479 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. ‘Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006’. Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 12.

480 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 22; CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 326.

481 OEA. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 4 de junio de 2016.

generales de respeto, garantía, no discriminación y adecuación del derecho interno establecidas en el artículo 1.1 y 2 de la CADH:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

[...]

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Estas obligaciones generales, de acuerdo con Faúndez Ledesma, son desarrolladas en las disposiciones de cada derecho sustantivo reconocido en la CADH, que los Estados parte se han comprometido a respetar y a garantizar. Por consiguiente, si un Estado viola los derechos consagrados en la CADH, también infringe las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1. y 2 de este tratado.

En este marco, se realizará un análisis sobre cuáles serían las eventuales implicancias específicas de cada una de estas obligaciones generales con relación al principio-derecho de no contacto. En primer lugar, la *obligación de respeto*, de acuerdo con Gros Espiell, constituye una obligación del Estado, a través de sus agentes, “de no violar, directa o indirectamente, por acciones u omisiones, los derechos y libertades reconocidos en la Convención”⁴⁸². De este modo, se trata de una obligación de carácter negativo, que involucra el “deber de abstenerse de interferir con el ejercicio de tales derechos”⁴⁸³.

De este modo, para el pleno respeto del principio-derecho de no contacto, el Estado debe abstenerse de establecer, de forma voluntaria o involuntaria, contactos forzados o no deseados con los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Ello abarcaría, por ejemplo, eliminar toda medida o política dirigida al

482 GROS ESPIELL, Héctor. *La Convención Americana y La Convención Europea de Derechos: Análisis Comparativo*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1991, p. 65.

483 FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. Tercera Edición. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pp. 76-77.

contacto controlado de estos colectivos, por los motivos expuestos en la sección 1.3. Asimismo, supone que los agentes estatales encargados de la protección de estos colectivos actúen con la debida diligencia para no crear situaciones de riesgo de contactos forzados o no deseados con estos pueblos indígenas.

En segundo lugar, la *obligación de garantía*, según Gros Espiell, supone “el deber de impedir o hacer todo lo posible para impedir que se violen los derechos humanos de las personas sometidas a la jurisdicción del Estado por parte de cualquier persona, pública o privada, individual o colectiva, natural o jurídica”⁴⁸⁴. Esta obligación comprende, además, el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar toda violación de los derechos y libertades reconocidos en la CADH⁴⁸⁵. De este modo, se debe entender como una obligación de carácter positivo, que exige al Estado “proteger al individuo de los actos de particulares que tengan el efecto de obstaculizar el ejercicio de sus derechos, impidiendo o sancionando [...]”⁴⁸⁶.

Es importante hacer énfasis en el deber de prevención como parte de la obligación general de garantía, dado que es imprescindible prevenir que ocurran contactos forzados con estos pueblos indígenas como principal medida para garantizar su supervivencia física y cultural. A partir de la jurisprudencia de la Corte IDH, la CIDH ha interpretado que existen dos niveles de prevención: “(i) *deber de prevención general*, que exige la adopción de medidas para contar con un marco normativo e institucional orientado a prevenir, perseguir y sancionar los delitos ocurridos en un área determinada y conocidos por el Estado; (ii) *deber de prevención específico*, el cual es exigible al Estado desde el momento en que toma conocimiento de un riesgo real e inmediato para una persona o grupo de personas en una situación concreta”⁴⁸⁷, siempre y cuando esté en posibilidad de prevenirlo o evitarlo⁴⁸⁸.

De este modo, para la plena garantía del principio-derecho de no contacto, el Estado debe adecuar su aparato estatal a nivel normativo, administrativo o de otra índole para impedir que particulares establezcan contactos forzados o no deseados con los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Asimismo, pueden presentarse diversas situaciones en las que el Estado tiene un deber específico de prevenir. Por ejemplo, en el supuesto de que se produzca el ingreso de mineros ilegales a una zona intangible, si el Estado toma conocimiento de este riesgo real e inminente de contacto, debe adoptar medidas inmediatas para

484 GROS ESPIELL, Héctor. Op. cit., pp. 65-66.

485 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166.

486 FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. Op. cit., p. 78.

487 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 245.

488 Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 123, y Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009, párr. 121; y Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009, párr. 110.

retirar a los mineros de dicha zona para evitar cualquier contacto⁴⁸⁹. Asimismo, de ocurrir dichos escenarios, el Estado debe iniciar *ex officio*, sin dilación y con debida diligencia, una investigación seria, imparcial y efectiva, dirigida a establecer las responsabilidades por esta vulneración⁴⁹⁰. Asimismo, debe imponer las sanciones pertinentes y asegurar a las víctimas una adecuada reparación⁴⁹¹, de forma culturalmente pertinente.

En tercer lugar, se encuentra la *obligación de no discriminar* en el respeto y la garantía de los derechos reconocidos en la CADH; que comprende una prohibición de realizar tratos diferenciados, basados en motivos prohibidos, que menoscaben el goce o ejercicio de derechos⁴⁹². En ese sentido, de acuerdo con la Corte IDH, “si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, violaría el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión”⁴⁹³. En el caso específico de los pueblos indígenas, la Corte ha sostenido que, para garantizar, en condiciones de igualdad, la protección efectiva de los derechos de estos colectivos, se requiere tomar en cuenta “sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”⁴⁹⁴.

En atención a lo señalado, en primer lugar, los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial son colectivos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor, incluso frente a otros pueblos indígenas que mantienen relaciones permanentes y sostenidas con miembros de la sociedad envolvente. Para el respeto y garantía de sus derechos, sin discriminación, el Estado debe adoptar medidas adecuadas que reconozcan sus modos particulares de vida y el uso y goce de su territorio a la luz de su decisión de permanecer en aislamiento. En este sentido, el reconocimiento del principio-derecho de no contacto, y su adecuado respeto y garantía, es el mecanismo más idóneo para dar cumplimiento al principio de no discriminación consagrado en el artículo 1.1. de la CADH; dado que responde a la forma particular en la que estos colectivos ejercen su derecho a

489 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, Recomendación 5.

490 Corte IDH. Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009, párr. 298.

491 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 174.

492 BLANCO, Cristina e Ingrid, DÍAZ. *Estado Democrático de Derecho, Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Lucha contra La Corrupción. Reflexiones del Segundo Conversatorio en Jurisprudencia Interamericana*. Lima: IDEH PUCP, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018, p. 17; FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Carlos María PELAYO MÖLLER. *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno)*. Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Miradas complementarias desde la Academia. Número 7. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas; Comisión de Derechos Humanos; Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, p. 56.

493 Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 209.

494 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005, párr. 63.

la libre determinación. En ese sentido, la falta de respeto y garantía del principio de no contacto constituiría una vulneración del principio de no discriminación.

En cuarto lugar, se encuentra la *obligación de adecuar* el derecho interno a los estándares de la CADH, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos y libertades que este instrumento consagra⁴⁹⁵. Esta obligación exige a los Estados, por un lado, suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la CADH y, por otro lado, expedir normas y desarrollar prácticas conducentes a la efectiva observancia de estas garantías⁴⁹⁶. Así, los Estados deben abstenerse de adoptar cualquier medida incompatible con este instrumento convencional⁴⁹⁷. Esta adecuación, por control de convencionalidad, también abarca las interpretaciones que la Corte IDH ha hecho de la CADH a través de su jurisprudencia⁴⁹⁸. Asimismo, no se agota en adecuar la Constitución y las leyes; sino que, en palabras de la Corte IDH, “debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos”⁴⁹⁹.

De este modo, esta obligación supone que el Estado diseñe, implemente y establezca un marco normativo adecuado e integral orientado a respetar y garantizar plenamente el principio-derecho de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial; así como un aparato institucional que vele por su aplicación efectiva. Ello implicaría, por ejemplo, adoptar medidas de transversalización del principio-derecho de no contacto en el derecho interno. A su vez, requiere la eliminación de toda contradicción entre las normas de protección de estos pueblos y las normas de otros sectores, principalmente en los vinculados a las industrias extractivas (minería, hidrocarburos, energía, entre otros)⁵⁰⁰.

A partir de lo expuesto, se concluye que el principio-derecho, como manifestación del derecho a la libre determinación, exigirá a los Estados el respeto y garantía,

495 Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vvs. Perú. Excepciones Preliminares. Sentencia de 3 de septiembre de 1998, párr. 46; CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 66.

496 Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 207; CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 170.

497 FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. Op. cit. p. 78; Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002; párr. 113.

498 Corte IDH. Caso Mendoza y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013, párr. 221; Corte IDH. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. Control de convencionalidad. Costa Rica: Corte IDH, 2019, pp. 6 y 21.

499 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 65; CIDH. *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19, 2019, párr. 105.

500 ONU. “Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco”. A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 56.

sin discriminación, de la decisión de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial a vivir en aislamiento o mantener formas selectivas de contacto con miembros de la sociedad envolvente, así como adecuar su derecho interno para el adecuado respeto y garantía de este derecho. Este principio-derecho, a su vez, tiene relación con otros derechos, como se examinará en la sección 2.3.4. Corresponde aclarar que, para efectos de la presente investigación, se continuará empleando la expresión “principio de no contacto” para referirse a este principio-derecho, puesto que con esa denominación se encuentra reconocido en los instrumentos internacionales previamente referidos.

2.3.4. La vinculación del “no contacto” con otros derechos

El respeto del derecho de permanecer en aislamiento o mantener distintos grados de relacionamiento resulta fundamental para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, lo que implica no forzar ningún contacto. Sin embargo, este “no contacto” no se restringe únicamente a garantizar su derecho a la libre determinación. Como se sostuvo en el capítulo 1, el aislamiento, desde una visión práctica, ha sido empleado por muchos de estos colectivos como una estrategia de supervivencia, en tanto enfrentan un alto grado de vulnerabilidad por motivos inmunológicos, demográficos, territoriales, sociales y culturales. De este modo, se debe resaltar que el “no contacto” también abarca la protección de otros derechos humanos como el derecho a la vida, salud, tierras, territorios y recursos, participación, identidad cultural, entre otros⁵⁰¹. En la presente sección se tiene como propósito analizar brevemente la importancia del principio de no contacto como premisa para el ejercicio de otros derechos relevantes para estos pueblos indígenas. Dado que determinados derechos se encuentran interrelacionados, algunos de ellos serán abordados de manera conjunta.

2.3.4.1. Derecho a la vida

El derecho a la vida es un derecho humano fundamental dado que de su salvaguarda depende el ejercicio de otros derechos⁵⁰². Como sostiene la Corte IDH, este derecho involucra tanto el derecho de toda persona de no ser privada de su vida de forma arbitraria, así como el derecho a que no se le impida el

501 Tal como sostienen las Directrices, “[l]os derechos humanos han de ser leídos atendiendo a la particularidad del no contacto o del contacto reciente de estos pueblos, sin olvidar las amenazas o problemas que enfrentan, desde el punto de vista del ejercicio de los derechos humanos y su situación de particular vulnerabilidad”. OACNUDH. Op. cit., párr. 19.

502 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005, párr. 161.

acceso a las condiciones que garanticen su existencia digna⁵⁰³. Sobre este último entendimiento, la Corte ha sostenido que el Estado, en su posición de garante, debe “generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana”, así como abstenerse de “producir condiciones que la dificulten o impidan”⁵⁰⁴. Sumado a ello, el Estado se encuentra obligado a “adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria”⁵⁰⁵.

En el caso concreto del derecho a la vida digna de los pueblos indígenas, un caso emblemático resuelto por la Corte IDH es el de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. En esta sentencia, la Corte establece un marco de análisis para determinar si el Estado respetó y garantizó este derecho. En primer lugar, evaluó si el Estado generó las condiciones que agudizaron las dificultades de acceso a una vida digna de los miembros de la comunidad indígena⁵⁰⁶. En ese contexto, evaluó si el Estado adoptó las medidas positivas adecuadas orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna. Estas medidas, de acuerdo con la Corte IDH, deben basarse en la situación de especial vulnerabilidad a la que fue llevada esta comunidad producto de la afectación a su “forma de vida diferente (sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental, que comprende la estrecha relación que mantienen con la tierra) y su proyecto de vida, en su dimensión individual y colectiva”⁵⁰⁷, a la luz del *corpus iuris* internacional en materia de la protección del derecho a la vida de los pueblos indígenas.

Es importante mencionar que el derecho a la vida, para los pueblos indígenas, tiene estrecha relación con su derecho a la identidad cultural y a sus tierras, territorios y recursos. De este modo, su supervivencia no solo se entiende desde una dimensión física, sino también desde una dimensión cultural⁵⁰⁸. Ambas dimensiones dependen, en gran medida, de la preservación, protección y garantía de la relación especial que mantienen con sus territorios y los recursos naturales que allí se encuentran⁵⁰⁹.

Estos estándares son relevantes para el caso concreto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Dado que sus modos de vida involucran permanecer en aislamiento o mantener diversos grados de contacto, resulta viable interpretar que a los Estados les corresponde, en primer lugar, no producir situaciones que afecten este modo de vida diferente, caracterizado por el “no contacto” (en otras

503 *Ibíd.*

504 *Ídem*, párr. 162.

505 *Ibíd.*

506 *Ibíd.*

507 *Ibíd.*

508 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 129.

509 *Ibíd.* CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 165.

palabras, impedir el contacto forzado de estos pueblos), así como adoptar medidas positivas para garantizar el ejercicio de este derecho.

Aquello es reconocido por el artículo XXVI de la Declaración Americana, que determina obligaciones para los Estados en relación con los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial. De forma específica, en primer lugar, reconoce que estos colectivos “tienen derecho a permanecer en dicha condición y de *vivir libremente y de acuerdo a sus culturas*” (resaltado añadido)⁵¹⁰. Asimismo, sostiene que [l]os “Estados adoptarán políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como *su vida e integridad individual y colectiva*”⁵¹¹ (resaltado añadido).

Otro punto relevante es que, hoy por hoy, el alto riesgo de desaparición física de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial ha generado mayor atención frente a la necesidad de adoptar mecanismos de protección contra el genocidio. En el 2007, Rodolfo Stavenhagen sostuvo que muchas de estas amenazas que enfrentan los pueblos indígenas en aislamiento los colocan “al borde del genocidio”⁵¹². La CIDH ha mantenido una posición similar, al señalar que, en determinadas circunstancias, la Convención la ONU para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio puede ser relevante para la situación concreta de estos pueblos^{513, 514}.

El marco internacional de protección de pueblos indígenas prohíbe expresamente cualquier acto de esta naturaleza contra estos colectivos. De forma específica, la DNUPI, en su artículo 7.1., establece que los pueblos indígenas “[...] no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo”. Igualmente, la Declaración Americana, en su artículo XI, señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a no ser objeto de forma alguna de genocidio o intento de exterminio”⁵¹⁵. En

510 OEA. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 4 de junio de 2016. Artículo XXVI.

511 *Ibid.*

512 ONU. “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen”. A/HRC/4/32. 27 de febrero de 2007, p. 12.

513 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 45.

514 El genocidio constituye un delito internacional que, de acuerdo con el artículo III de este instrumento, abarca actos “perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso”: (a) matanza de miembros del grupo; (b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; (c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; (d) medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; y (e) traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

ONU. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Artículo III. Aprobada por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948, entrada en vigor el 12 de enero de 1951.

515 OEA. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 4 de junio de 2016. Artículo XI.

consideración a lo expuesto, el respeto y garantía del principio de no contacto debe ser el punto de partida para la adopción de medidas preventivas, dirigidas a la protección a la vida e integridad personal y a evitar la ocurrencia de crímenes de genocidio contra estos colectivos.

2.3.4.2. Derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales⁵¹⁶

Una premisa clave para la continuidad del modo de vida en aislamiento de estos colectivos es la relación que mantienen con sus tierras, territorios y recursos naturales. Cada uno de estos colectivos habita y transita por un determinado espacio geográfico, con el que mantiene una estrecha conexión material, cultural y espiritual de la cual depende su supervivencia y desarrollo⁵¹⁷. Estos derechos territoriales son reconocidos ampliamente por instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, tales como el Convenio 169 OIT, la DNUPI y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. A ello se suma el desarrollo de abundante jurisprudencia y recomendaciones de órganos internacionales y regionales de protección de derechos humanos.

La Corte IDH ha establecido que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho al territorio comunal que han usado y ocupado tradicionalmente, lo cual abarca tanto la tierra como los recursos necesarios para su subsistencia física y cultural⁵¹⁸. Ello implica que estos derechos territoriales deben ser entendidos desde una perspectiva amplia, que incluye el “derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus

516 Actualmente, en el derecho internacional, no existe una única definición de lo que sería la relación de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos. No obstante, suele ser definida empleando conceptos no indígenas, como una relación de “propiedad” o “posesión”. Estos términos han sido objeto por representantes de pueblos indígenas, por considerar que no expresan correctamente esa relación compleja y espiritual con sus entornos. De este modo, Regino Montes y Torres Cisneros han propuesto entender a las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas en un sentido amplio, como la totalidad del espacio simbólico en el que una cultura indígena particular se ha desarrollado. Aquello incluiría no solo la tierra sino también el entorno sagrado que corresponde a su visión del mundo.

(Traducción propia). REGINO MONTES, Adelfo y TORRES CISNEROS, Gustavo. “The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: the Foundation of a New Relationship between Indigenous Peoples, State and Societies”. En Claire CHARTERS y Rodolfo STAVENHAGEN (eds.), *Making the Declaration Work: The Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Copenhague: IWGIA, 2009, Documento Número 127, p. 161; ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Conferencia de La Haya, 2010, p. 21.

517 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 101.

518 Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 96.

planes de vida”⁵¹⁹. La desvinculación de los pueblos indígenas con sus territorios ancestrales puede implicar el riesgo de una pérdida étnica y cultural irreparable⁵²⁰, e, incluso, la supervivencia misma de las comunidades y sus miembros⁵²¹.

Asimismo, este tribunal ha reconocido que los pueblos indígenas tienen derecho a que sean reconocidas y protegidas sus “versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo”⁵²². En esta línea, en el caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, la Corte IDH sostuvo que la relación que mantienen los pueblos indígenas con sus tierras ancestrales se manifiesta de diversas maneras, lo cual varía en función del “pueblo indígena del que se trate y las circunstancias concretas en las que se encuentre”⁵²³. Dicha relación puede incluir “el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característico de su cultura” (resaltado añadido)⁵²⁴. Ello fue reiterado por la Corte en sentencias posteriores⁵²⁵.

A su vez, la CIDH ha reconocido que el derecho a un territorio de calidad y extensión suficientes resulta especialmente importante para cierta clase de pueblos indígenas, dado que su especificidad sociocultural y sus situaciones concretas requieren de un nivel especial de protección⁵²⁶. Por ello, este órgano sostuvo que, en el caso de las comunidades indígenas nómadas, cazadoras y recolectoras, la extensión suficiente y la continuidad territorial constituyen una garantía para que los circuitos tradicionales de recorrido de acuerdo a la disponibilidad de recursos naturales se mantengan sin fronteras que limiten su movilidad⁵²⁷. Estos

519 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 146.

520 Ídem, párr. 216; CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 160.

521 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 147; Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 212.

522 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 120; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015, párr. 100; Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015, párr. 165; Caso Pueblos Kalina y Lokono vs. Suriname. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015, párr. 129; CIDH. Informe No. 2/12. Caso 12.094. Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) (Argentina). Fondo. 26 de enero de 2012, párr. 167.

523 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 131.

524 Ibid.

525 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, párr. 113; Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 148.

526 CIDH. Informe N° 2/12. Caso 12.094. Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) (Argentina). Fondo. 26 de enero de 2012, párr. 166.

527 Ídem, párr. 169.

sistemas tradicionales de control y uso del territorio resultan fundamentales para su bienestar individual y colectivo, así como su supervivencia⁵²⁸. Con relación a los colectivos en aislamiento y contacto inicial, la CIDH ha sostenido que sus “modalidades de posesión del territorio se deben respetar como parte de los derechos sobre sus territorios y a la libre autodeterminación”⁵²⁹.

En el caso de estos pueblos indígenas, el respeto y garantía de sus derechos territoriales constituye una condición fundamental para la protección del principio de no contacto. Por ello, se deben tomar en cuenta ciertos parámetros para garantizar una protección territorial efectiva. En primer lugar, a los Estados les corresponde delimitar y demarcar las áreas que usan y ocupan estos colectivos. Debido a sus prácticas culturales de subsistencia basadas en la caza y recolección, varios de estos pueblos indígenas mantienen una dinámica de vida nómada, seminómada o basada en agricultura itinerante⁵³⁰. En ese sentido, estos colectivos desarrollan patrones de movimiento que exigen que los territorios que usan y en los que transitan sean extensos y de delimitación cambiante, en función de los recursos disponibles⁵³¹. Aquello ha llevado a definir que su derecho a las tierras y territorios no se reduce a los espacios que utilizan, sino también abarca aquellos que transitan; así como las zonas de amortiguamiento que los separan de otros pueblos⁵³².

Por su parte, estos colectivos no suelen definir los límites territoriales en función a fronteras políticas entre Estados; sino, por el contrario, a fronteras naturales, como ríos o cordilleras. Por tal motivo, existen numerosos pueblos ubicados en zonas fronterizas, que transitan de un lado a otro de manera frecuente⁵³³. En ese sentido, para que los Estados realicen una adecuada delimitación y demarcación de sus tierras y territorios, resulta prioritario tomar como base sus patrones

528 CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 73; CIDH. Informe N° 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 128.

529 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 95.

530 De acuerdo con el artículo 14.1 del Convenio 169 OIT, “[d]eberá 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 (resaltado añadido)”. De ello se desprende que, aunque los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial no son mencionados en este instrumento, por sus modos de vida se exigirá a los Estados la adopción de protecciones específicas a su derecho de propiedad.

531 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 95.

532 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. “Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006”. Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007, párr. 25.

533 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 94.

tradicionales de uso y ocupación histórica del territorio, y no restringir ese examen a un criterio de posesión⁵³⁴. En esa línea, la CIDH enfatizó la necesidad de garantizar territorios de suficiente extensión y calidad a favor de estos colectivos⁵³⁵. De lo contrario, la zona demarcada no comprenderá la totalidad del territorio utilizado ancestralmente por estos colectivos; lo que provocaría que transiten por áreas sin protección y se eleve el riesgo de contacto indeseado⁵³⁶. Además de las zonas demarcadas, se requiere establecer zonas de amortiguamiento⁵³⁷.

Ahora bien, luego de la delimitación y demarcación de las tierras y territorios, resulta urgente adoptar mecanismos de protección de sus derechos sobre estos espacios. En el marco del respeto de su aislamiento, se requieren tomar medidas preventivas que permitan evitar incursiones de agentes foráneos en sus territorios y, con ello, la ocurrencia de contactos no deseados⁵³⁸. Por tal motivo, como primer paso, es preciso declarar estas áreas demarcadas como zonas intangibles, con lo cual, cualquier ingreso de personas o desarrollo de actividades de diversa naturaleza en estos espacios estaría prohibido. Dicha intangibilidad debe venir acompañada de acciones de prevención, fiscalización y sanción, que serán analizadas en la sección 2.3.5. No obstante, resulta pertinente tomar en cuenta que dicha intangibilidad es de carácter transitorio, mientras se mantenga la voluntad de permanecer en aislamiento⁵³⁹. Esto puede variar en el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, que, según las Directrices, tienen derecho a la titulación legal de sus territorios⁵⁴⁰.

Otra cuestión relacionada con la protección territorial de estos colectivos es la autorización de proyectos de extracción, explotación o desarrollo en estos espacios. La realidad demuestra que llevar a cabo proyectos u otorgamiento de concesiones dentro de sus territorios amenaza gravemente el mantenimiento de su aislamiento, y, por tanto, del pleno ejercicio de su derecho a la libre

534 Ibid.: OACNUDH. Op. cit., párr. 52.

535 CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 81.

536 ONU. "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Adición. Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/HRC/15/37/Add.7, 13 de septiembre de 2010, párr. 47; CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 94.

537 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonía y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007, párr. 25.

538 Aquello es acorde con lo establecido en el artículo 18 del Convenio 169 OIT, que señala que "[l]a ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones".

539 OACNUDH. Op. cit., párr. 53.

540 Ibid.

determinación⁵⁴¹. La CIDH ha señalado que “los proyectos y concesiones autorizados sobre sus territorios crean una situación de presión territorial que limita las rutas que recorren tales pueblos en sus territorios, conlleva la disminución de los recursos naturales, y genera riesgo de contacto con las graves consecuencias que ello trae para la existencia misma de tales pueblos”⁵⁴². Por ello, como se mencionó anteriormente, se debe optar por una protección estricta de sus territorios a través de la intangibilidad.

Sin embargo, la Corte IDH ha sostenido que la protección del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas no es absoluta; con lo cual, el Estado podría restringir este derecho bajo determinadas condiciones⁵⁴³. Del mismo modo, James Anaya, ex relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, sostuvo que podría admitirse la autorización de actividades extractivas en las tierras y territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Sin embargo, esto solo ocurrirá “en casos excepcionales cuando exista una clara muestra de una justificación basada en un fuerte interés público y sólo bajo condiciones en que se garanticen los derechos de estos pueblos y su bienestar físico”⁵⁴⁴. En ese marco, sostuvo expresamente que se debe “mantener el principio de no contacto en relación con aquellos grupos en aislamiento que rehúsan el contacto”⁵⁴⁵.

Asimismo, en el caso concreto de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane, la CIDH advierte que Ecuador protege la intangibilidad del territorio de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Sin embargo, esta protección se ve disminuida por lo establecido en el artículo 407 de la Constitución, que permite realizar actividades extractivas de recursos no renovables y explotación forestal en territorios intangibles mediante una declaratoria de “interés nacional”. Así, este órgano sostuvo que, tomando en consideración el principio de no contacto y el de autodeterminación de estos pueblos, “no es posible intervenir sus territorios para aprovechamiento económico cuando ello pueda entrar en tensión con la salvaguarda de su subsistencia”⁵⁴⁶.

Como se observa, en el caso de estos pueblos indígenas, las autorizaciones de esta naturaleza deben ser de carácter excepcional y cumplir con determinados criterios: (i) justificación basada en el interés público; (ii) se deben garantizar los

541 CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 170.

542 *Ibíd.*

543 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 127.

544 ONU. “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas”. A/HRC/27/52.Add.3. 3 de julio de 2014.

545 *Ibíd.*

546 CIDH. Informe No. 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019, párr. 129.

derechos de los pueblos indígenas y su bienestar físico; (iii) se debe garantizar el principio de no contacto en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento.

Adicionalmente, dentro de los estándares de protección establecidos por la Corte IDH, antes de autorizar estas medidas, se debe evaluar si la restricción al derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas “implica una denegación de las tradiciones y costumbres de un modo que ponga en peligro la propia subsistencia del grupo y de sus integrantes”⁵⁴⁷. Para evitar que ello ocurra, resulta necesario cumplir con tres garantías: (i) asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas, de acuerdo a sus costumbres y tradiciones, frente a todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción; (ii) garantizar que los pueblos indígenas se beneficien razonablemente del plan que se realice en sus territorios; (iii) realizar un estudio previo de impacto social y ambiental⁵⁴⁸. El primer requisito resulta una premisa para el cumplimiento de los otros dos requisitos y será analizado en el punto subsecuente.

2.3.4.3. Derecho a la participación y a la consulta previa

Los derechos a la participación y a la consulta previa de los pueblos indígenas se encuentran plenamente reconocidos en diversos instrumentos internacionales⁵⁴⁹. A su vez, se han establecido estándares adicionales para su respeto y garantía mediante la jurisprudencia y recomendaciones de órganos internacionales y regionales de derechos humanos. En primer lugar, en cuanto a la participación, de acuerdo con el artículo 5 de la DNUPI, estos colectivos “tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (subrayado añadido).

Como se observa, esta disposición reconoce el derecho de los pueblos indígenas de participar o no, de acuerdo a su voluntad. De acuerdo con la Asociación de Derecho Internacional, la expresión “si lo desean” tiene estrecha relación con la prohibición de los Estados de obligar a los pueblos indígenas a participar en la vida política, económica, social y cultural del Estado; lo cual se relacionaría, a su vez, con la prohibición de asimilación forzada en el marco del derecho internacional⁵⁵⁰.

547 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 128.

548 Ídem, párr. 129.

549 Dentro de dichos instrumentos destacan las disposiciones del Convenio 169 OIT, la DNUPI y la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

550 (Traducción propia). ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Conferencia de La Haya, 2010, p. 14.

Ello es relevante para los pueblos indígenas en aislamiento, cuya decisión permite inferir una voluntad de no participar en estas esferas⁵⁵¹.

Por otro lado, entre las diversas formas de participación, se ha establecido que los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados cuando los Estados tengan previsto adoptar medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente⁵⁵², lo cual tiene estrecha vinculación con su derecho a la libre determinación. Tales consultas deben llevarse a cabo de buena fe y de forma apropiada a las circunstancias⁵⁵³, a través de procedimientos adecuados y mediante sus instituciones representativas⁵⁵⁴, con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado⁵⁵⁵.

Asimismo, los órganos del sistema interamericano de DDHH han desarrollado pautas concretas para la realización de consultas, aplicables principalmente en contextos de proyectos de desarrollo, inversión, exploración, extracción o de otra naturaleza que puedan afectar sus territorios ancestrales⁵⁵⁶. Para ello, se toma como base lo dispuesto en el artículo 15.2 del Convenio 169 OIT⁵⁵⁷. Así, se exige que las consultas se realicen de forma previa, libre, informada, y culturalmente adecuada⁵⁵⁸. Por su parte, la Corte IDH sostiene que no solo corresponde consultar; sino también obtener el consentimiento previo, libre e informado del pueblo indígena cuando el proyecto a consultar sea un plan de desarrollo o inversión a gran escala que pueda afectar la integridad de las tierras y recursos naturales⁵⁵⁹.

551 CASTRO, David Martín; PARRA, José y BURGER, Julian. "Aplicación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial". En Beatriz HUERTAS CASTILLO (ed.). *El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Ponencias presentadas en la reunión internacional en Quito, Ecuador 19-20 de octubre de 2007*. Copenhague: IWGIA, 2007, pp. 114.

552 OIT. *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 1989. Artículo 6.2.

553 Ídem. Artículo 6.1.a).

554 Ídem. Artículo 6.2.

555 Así lo establece el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el artículo 23.2 de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

556 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrs. 127, 128. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párrs. 159-167.

557 Artículo 15.2 del Convenio 169 OIT: "En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras".

558 CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párrs. 194-212.

559 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. vs. Suriname. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 134; Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párr. 17.

En vista de los diversos grados de contacto que mantienen estos pueblos indígenas, es preciso realizar un análisis diferenciado con relación a la garantía de su derecho a la participación y consulta previa. En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, se debe optar por declarar la intangibilidad de sus territorios. Con ello, no cabría la realización de consultas para la autorización de proyectos de extracción, explotación o desarrollo. Sin embargo, resulta pertinente cuestionar, desde una perspectiva crítica, si es viable la realización de estos procesos en un escenario de carácter excepcional en el que exista interés público.

En primer lugar, la CIDH sostiene que los procesos de consulta deben realizarse de forma libre, lo cual significa que los pueblos indígenas pueden decidir si desean o no iniciar un proceso de consulta⁵⁶⁰. Dado que estos colectivos han optado por mantenerse en aislamiento, las Directrices señalan que eso se interpreta como una “decisión de no usar este tipo de mecanismos de participación y consulta”⁵⁶¹.

Igualmente, la CIDH ha señalado que, a la luz del principio *pro personae* y asumiendo el principio de no contacto como condición fundamental, existen dos factores principales para examinar si los pueblos indígenas en aislamiento otorgan o no su consentimiento frente los proyectos de extracción, explotación o desarrollo: (i) el rechazo manifiesto a la presencia de personas ajenas a su pueblo en sus territorios, y (ii) su decisión de mantenerse en aislamiento respecto de otros pueblos y personas⁵⁶².

Por eso, la CIDH ha sostenido reiteradamente que los Estados deben considerar el rechazo al contacto de los pueblos en aislamiento como una afirmación de su voluntad de permanecer aislados y su no consentimiento a estas intervenciones o proyectos, con lo cual, deben abstenerse de llevarlos a cabo en sus territorios⁵⁶³. De la misma forma, Tauli-Corpus sostiene que la sola decisión de mantenerse en aislamiento debe interpretarse como “una expresión de no consentimiento a ninguna actividad que pudiera afectar su aislamiento y derechos fundamentales”⁵⁶⁴. A partir de lo expuesto, queda demostrada la imposibilidad de realizar procesos de consulta a los pueblos indígenas en aislamiento sin vulnerar el principio de no contacto, y, en consecuencia, su derecho a la libre determinación.

560 CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 206.

561 OACNUDH. Op. cit., párr. 66.

562 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 25.

563 Ídem. Recomendación 14; CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, Recomendación 21.

564 TAULI-CORPUZ, Victoria. “Pueblos indígenas en aislamiento en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos”. Presentación de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el I Congreso sobre pueblos indígenas aislados en la Amazonía ecuatoriana: situación y problemática. Ecuador, 22 de noviembre de 2016, p. 10.

Por otro lado, en el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, se presenta un escenario distinto. Dado que muchos de estos colectivos mantienen cierto grado de contacto con la sociedad mayoritaria, los Estados deben garantizar su derecho a la participación y consulta previa⁵⁶⁵. No obstante, estos procesos suponen la adopción de protocolos especiales que permitan adecuar las consultas a su situación de alta vulnerabilidad⁵⁶⁶.

Un aspecto relevante es que muchos de los pueblos indígenas en contacto inicial no conocen a cabalidad los valores y códigos culturales de la sociedad mayoritaria, lo cual puede ser aprovechado por otros actores para obtener acuerdos desbalanceados que, incluso, podrían poner en grave peligro su supervivencia⁵⁶⁷. Por tal motivo, para que los acuerdos celebrados con pueblos indígenas en contacto inicial sean considerados válidos, se deben realizar consultas culturalmente adecuadas, que tomen en cuenta “la interdependencia material, espiritual y cultural que tenga con sus territorios y recursos naturales; su cosmovisión y cómo ésta puede interpretar un proceso de consulta; su nivel de contacto con personas ajenas a su pueblo y otros aspectos relevantes de su situación particular (...)”⁵⁶⁸.

Asimismo, se debe garantizar el acceso de los pueblos a toda la información necesaria para adoptar una decisión⁵⁶⁹, lo cual exige que los equipos estatales encargados de realizar las consultas tengan una formación lingüística que permita la comunicación plena con estos colectivos⁵⁷⁰. Asimismo, de acuerdo con la CIDH, estos procesos deben realizarse de forma coordinada con organizaciones indígenas de la zona, que tengan por objeto la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, para así asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas en cuestión⁵⁷¹.

2.3.4.4. Derecho a la salud

Todos los pueblos indígenas, incluidos los que se encuentran en situación de aislamiento y contacto inicial, tienen “derecho en forma colectiva e individual

565 ONU. “Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco”. A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 50.

566 Ídem, párr. 65; ONU. “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas”. A/HRC/27/52/Add.3. 3 de julio de 2014.

567 MINISTERIO DE CULTURA. *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos*. Lima: Ministerio de Cultura, 2016, p. 31-32.

568 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación 15.

569 OACNUDH. Op. cit. párr. 66.

570 *Ibid.*

571 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación 15.

al disfrute del más alto nivel posible de salud física, mental y espiritual⁵⁷². Este derecho no se limita al campo biomédico. Por el contrario, “cada pueblo indígena tiene su propia percepción de salud, la cual se basa en su cosmovisión, en el bienestar individual (emocional, psíquico), colectivo (social, organizativo, político, económico, territorial, demográfico) y en relación con el entorno natural⁵⁷³. Por tal motivo, este derecho abarca tanto el reconocimiento de sus propios sistemas y prácticas de salud, como el uso y la protección de las plantas, animales, minerales de interés vital y otros recursos naturales de uso medicinal ubicados en sus tierras y territorios.

En el caso concreto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, de acuerdo con las Directrices, la garantía del derecho a la salud requiere tomar en cuenta “el deseo de estos pueblos de mantenerse en aislamiento y la necesidad de mayor protección de estos pueblos dada su situación de vulnerabilidad⁵⁷⁴. Dado que el contacto significa un alto riesgo para la salud de sus miembros y, por ende, para su vida e integridad⁵⁷⁵, una de las principales amenazas constituye el contagio de enfermedades exógenas frente a las que no cuentan con defensas inmunológicas. Según Huertas, las consecuencias comprenden desde epidemias y muertes masivas, hasta, en el mejor escenario, prolongados periodos de convalecencia⁵⁷⁶. Vinculado a ello, en la mayoría de casos, sus prácticas medicinales tradicionales no son efectivas para combatir los nuevos virus, lo cual genera una pérdida de confianza y desvalorización acelerada de sus sistemas de salud ancestrales⁵⁷⁷.

Por tal motivo, el principio de no contacto juega un rol fundamental como parte de las medidas para garantizar su salud y, con ello, su supervivencia física⁵⁷⁸. En primer lugar, dado que los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial conforman una población en situación de vulnerabilidad, los Estados, como parte de su deber de prevención, deben adoptar medidas que eviten el contagio de enfermedades. En este punto, resulta pertinente establecer una diferenciación

572 Así se encuentra reconocido el derecho a la salud en la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas (artículo 18.1), que complementa lo previamente establecido en el Convenio 169 OIT (artículo 25) y la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (artículo 24.2).

573 CONSEJO DIRECTIVO DEL COMITÉ INDÍGENA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO Y EN CONTACTO INICIAL DE LA AMAZONÍA, EL GRAN CHACO Y LA REGIÓN ORIENTAL DE PARAGUAY. “Introducción”. En Beatriz HUERTAS CASTILLO (ed.), *El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Ponencias presentadas en la reunión internacional en Quito, Ecuador 19-20 de octubre de 2007*. Copenhague: IWGIA, 2007, p. 11.

574 OACNUDH. Op. cit., párr. 60.

575 CASTRO, David Martín; PARRA, José y BURGER, Julian. Op. cit., p. 115.

576 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. “Autodeterminación y protección”. En Alejandro PARELLADA (ed.), *Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en la Amazonia y el Gran Chaco. Actas del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra – 20-22 de noviembre de 2006*. Copenhague: IWGIA, 2007, p. 42.

577 MINISTERIO DE SALUD. *Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad: El caso de los Nanti de la reserva territorial Kugapakori Nahua Río Camisea*. Cusco. Serie Análisis de Situación de Salud y Tendencias N° 009/04. Lima: Oficina General de Epidemiología del Ministerio de Salud del Perú, diciembre 2003, p. 38.

578 CASTRO, David Martín; PARRA, José y BURGER, Julian. Loc. cit.

respecto a la garantía del derecho a la salud en el caso de los pueblos en situación de aislamiento y el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial. Para ello, se debe tomar como marco de referencia tanto las Directrices como la Declaración de Quito, elaborada como resultado de la Reunión Internacional “Hacia el planteamiento de políticas públicas y planes de acción para garantizar el derecho a la salud de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay”.

Con relación a los pueblos indígenas en aislamiento, tal como sostiene Cueva, “la regla de oro para evitar catástrofes sobre su salud y su vida es evitar el contacto”⁵⁷⁹. En esta línea, de acuerdo con la Declaración de Quito, para promover la prevención del contagio de enfermedades a estos colectivos, se requiere, entre otras medidas, “[n]o forzar el contacto bajo ningún argumento y por ningún sector de la sociedad, incluyendo a los propios indígenas”⁵⁸⁰, así como “implementar y aplicar sanciones penales contra quienes violen este principio”⁵⁸¹.

A partir de ello, se entiende la necesidad de adoptar planes de protección a los pueblos indígenas en aislamiento que se basen estrictamente en el principio de no contacto como mecanismo preventivo de posibles afectaciones a su derecho a la salud. Por su parte, si ocurre alguna situación de contacto, sea de forma forzada o accidental, se deben prever medidas de contingencia urgentes⁵⁸². A ello se suman situaciones de contacto iniciadas por los propios pueblos indígenas en aislamiento de forma voluntaria, en ejercicio de su derecho a la libre determinación⁵⁸³. Por su parte, en el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, dado que estos colectivos suelen mantener relaciones de contacto en diversos grados con la sociedad mayoritaria, se debe apuntar de manera urgente a la adopción e implementación de planes específicos de atención en salud.

Sumado a todo lo expuesto, durante la elaboración de la presente investigación, se produjo el brote del COVID-19, que, en la actualidad, constituye una pandemia que afecta a muchos países en todo el mundo, incluidos los de la región latinoamericana. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el COVID-19 es una enfermedad infecciosa provocada por el nuevo coronavirus (SARS-CoV-2),

579 CUEVA MAZA, Neptali. “La salud de los indígenas en aislamiento”. En Alejandro PARELLADA (ed.), *Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en la Amazonia y el Gran Chaco. Actas del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra – 20-22 de noviembre de 2006*. Copenhague: IWGIA, 2007, p. 103.

580 COMITÉ INDÍGENA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y CONTACTO INICIAL DE LA AMAZONÍA, EL GRAN CHACO Y LA REGIÓN ORIENTAL DEL PARAGUAY. Declaración de Quito. Surgida en la Reunión Internacional “Hacia el planteamiento de políticas públicas y planes de acción para garantizar el derecho a la salud de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay”. Quito, 19 y 20 de octubre de 2007.

581 *Ibid.*

582 OACNUDH. Op. cit. párr. 62.h).

583 CASTRO, David Martín; PARRA, José y BURGER, Julian. Op. cit. p. 119.

cuyo primer caso fue detectado en la provincia de Wuhan, China, en diciembre de 2019⁵⁸⁴.

Esta situación de emergencia causada por la pandemia del COVID-19 implica grandes retos para los Estados en la rápida adopción de medidas de contención del virus y de mitigación de sus consecuencias, dentro de las cuales resalta la cuarentena domiciliaria o el aislamiento o distanciamiento social⁵⁸⁵. En ese marco, los órganos internacionales de derechos humanos han emitido pronunciamientos y recomendaciones dirigidas a los Estados para respetar y garantizar los derechos humanos en este particular contexto, con énfasis en los grupos de especial protección.

Estos órganos han determinado que uno de los grupos en extrema vulnerabilidad sanitaria frente a esta pandemia está integrado por los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁵⁸⁶. Por ello, la posición compartida de dichos órganos es que los Estados deben reforzar las medidas para garantizar el respeto de su decisión de permanecer en aislamiento; así como para evitar el contacto. En ese marco, en el sistema universal de DDHH, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha enfatizado que los Estados deben impedir que personas ajenas entren en sus territorios⁵⁸⁷. Asimismo, sostuvo que “todo plan o medida de protección para atender a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial debe ser multidisciplinario y seguir los protocolos acordados y las recomendaciones internacionales, como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”⁵⁸⁸. Del mismo modo, el Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sostuvo que es de imperiosa necesidad controlar de forma estricta los cordones sanitarios que impidan a las personas externas entrar en sus territorios para evitar cualquier contacto⁵⁸⁹.

En cuanto al sistema interamericano de DDHH, la CIDH ha recomendado “[r]espeta de forma irrestricta el no contacto con los pueblos y segmentos de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, dados los gravísimos impactos que el contagio del virus podría representar para su subsistencia y sobrevivencia

584 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Consulta: 6 de junio de 2020.

585 OEA. *Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas*. 7 de abril de 2020, p. 11.

586 MECANISMO DE EXPERTOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. “COVID-19. Un desafío más para los pueblos indígenas”. 6 de abril de 2020; ONU. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. “Pueblos indígenas y la pandemia del COVID-19: Consideraciones”. 2020; OEA. *Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas*. 7 de abril de 2020, p. 43.

587 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. “Mensaje de la Presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Anne Nuorgam, para asegurar que los pueblos indígenas estén informados, protegidos y sean priorizados durante a pandemia mundial del COVID-19”. Abril de 2020.

588 *Ibid.*

589 MECANISMO DE EXPERTOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. “COVID-19. Un desafío más para los pueblos indígenas”. 6 de abril de 2020.

como pueblo⁵⁹⁰. Asimismo, este órgano señaló que, en el marco del COVID-19, los Estados deben resguardar la salud y las formas de vida de estos pueblos de acuerdo a su libre determinación y a los principios que rigen la actuación estatal en relación a ellos⁵⁹¹. A su vez, la OEA ha recomendado lo siguiente:

[S]uspender las autorizaciones excepcionales de ingreso a las reservas destinadas a proteger a esta población, con excepción de las actividades que requiera realizar el sector Salud. Asimismo, hacer vigilancia epidemiológica a la población que vive contigua a los territorios de estos pueblos, implementando “cordones de protección sanitaria”. Finalmente intensificar los protocolos sanitarios de seguridad para los casos de miembros de los pueblos indígenas en situación de contacto inicial que son atendidos en diversas dependencias de salud, así como para sus traslados terrestres y/o aéreos de salida y retorno a sus asentamientos⁵⁹².

Estos pronunciamientos y recomendaciones reafirman que el principio de no contacto es la medida más idónea para garantizar la salud y la vida de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, lo que se refleja de forma más evidente en el contexto de la pandemia de COVID-19.

2.3.4.5. Derecho a la identidad cultural y espiritualidad indígena

Para cada uno de los pueblos indígenas, la cultura⁵⁹³ es el elemento esencial y definitorio de su identidad, cosmovisión y modos de vida⁵⁹⁴, con lo cual se constituye como la piedra angular alrededor de la cual se construyen todos los componentes de su existencia como pueblos distintos⁵⁹⁵. Dada su importancia, el derecho a la identidad cultural se encuentra ampliamente reconocido en diversos instrumentos internacionales y jurisprudencia en materia de derechos de los

-
- 590 CIDH. *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución 1/2020. 10 de abril de 2020, párr. 55.
- 591 CIDH. Comunicado de prensa 103/20. La CIDH alerta sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia de COVID-19 y llama a los Estados a tomar medidas específicas y acordes con su cultura y respeto a sus territorios. 6 de mayo de 2020.
- 592 OEA. *Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas*. 7 de abril de 2020, p. 44-45.
- 593 De acuerdo con Margulis, “[c]ada grupo humano ha elaborado formas de comunicarse (lenguajes, mímica), formas de defenderse, formas familiares (tipos de uniones, regulaciones de la vida sexual y de la endogamia), formas de gobernarse, creencias, formas de sentir y de expresar los sentimientos, formas de percibir, sistemas para producir y distribuir los bienes económicos. Todo ello es expresado en sistemas simbólicos y formas de organización en el del sentido que cada cultura va construyendo e instituyendo como parte de la necesidad de los grupos humanos de organizarse en conjuntos sociales para sobrevivir, satisfacer sus necesidades y abrirse camino hacia la existencia”. MARGULIS, Mario. *Sociología de la cultura*. Buenos Aires: Biblos, 2009, p. 22.
- 594 ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. Resolución Número. 5/2102. 75ª Conferencia, Sofía, 5 de agosto de 2012, párr. 6.
- 595 ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Derechos de los pueblos indígenas*. Conferencia de Sofía, 2012, p. 16.

pueblos indígenas. Como parte de sus componentes, la DNUPI reconoce, en su artículo 8.1, el derecho de estos colectivos a “no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura”⁵⁹⁶. Asimismo, en su artículo 8.2, exige a los Estados adoptar medidas efectivas para prevenir y resarcir toda forma de asimilación o integración forzada. Es preciso señalar que, de acuerdo con la Asociación de Derecho Internacional, el artículo 8.1 precitado incluiría una prohibición implícita del etnocidio o genocidio cultural⁵⁹⁷.

En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, dada su condición de extrema vulnerabilidad, sus culturas se encuentran en “permanente riesgo de desaparición”⁵⁹⁸. La historia demuestra que el contacto forzado de muchos colectivos desembocó en graves riesgos para el mantenimiento de manifestaciones culturales y modos de vida tradicionales. Ello se evidencia, por ejemplo, con la extensiva adopción de políticas de asimilación, que, en muchos casos, resultaron en la extinción cultural de un sinnúmero de grupos étnicos. De este modo, optar por el aislamiento o por mantener formas selectivas de contacto se constituye como un mecanismo de supervivencia no solo física, sino también cultural, lo cual evidencia la importancia de garantizar el “no contacto”. Tal interpretación se condice con lo establecido en las Directrices, como se evidencia a continuación:

47. Cualquier contacto que se pudiera llevar a cabo con los pueblos indígenas en aislamiento que no haya partido de su iniciativa, es decir, cuando éstos deseen permanecer en aislamiento, podría constituir una vulneración de ciertos derechos, tales como el contenido en el artículo 8 de la Declaración de Pueblos Indígenas donde se establece que los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura. Asimismo, dicho artículo establece que los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de, inter alia, todo acto que tenga por objeto o consecuencia privar a los pueblos y las personas indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica o toda forma de asimilación o integración forzada. Los contactos forzados o no deseados deben perseguirse por las legislaciones penales de cada Estado

596 La Declaración Americana sobre derechos de los pueblos indígenas establece disposiciones similares. Concretamente, su artículo 10 establece lo siguiente: “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación. 2. Los Estados no deberán desarrollar, adoptar, apoyar o favorecer política alguna de asimilación de los pueblos indígenas ni de destrucción de sus culturas”.

OEA. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 4 de junio de 2016.

597 Aquello a partir de la definición de los elementos de este concepto establecidas por la Declaración de San José sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo, emitida por la UNESCO en 1981, en la que se define al etnocidio como un escenario en el que a “un grupo étnico, colectiva o individualmente, se le niega su derecho de disfrutar, desarrollar y transmitir su propia cultura y su propia lengua”.

ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. *Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Conferencia de La Haya, 2010, p. 16.

598 OACNUDH. Op. cit., párr. 24.

como forma de garantizar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento⁵⁹⁹.

A partir de lo señalado, se evidencia que uno de los mecanismos de sanción de los contactos forzados a pueblos indígenas en aislamiento sería la tipificación de estas conductas como delito en los códigos penales⁶⁰⁰.

En el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, las Directrices sostienen que el derecho a la identidad cultural se orienta a garantizar el "mantenimiento de sus estructuras políticas e institucionales, de sus formas de organización y de sus culturas y costumbres"⁶⁰¹, de conformidad con el artículo 34 de la DNUPI. Asimismo, se resalta la importancia del contacto inicial como un momento clave y complejo para los pueblos indígenas en aislamiento; dado que "la forma en que se realice dicho contacto y la progresividad de su interacción con la sociedad envolvente marcarán decisivamente su futuro, tanto individual como colectivamente"⁶⁰².

Uno de los componentes del derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas se encuentra ligado al derecho a la religiosidad o espiritualidad indígena⁶⁰³. La CIDH ha sostenido que "los Estados tienen la obligación de garantizar a los pueblos indígenas la libertad de conservar sus formas propias de religiosidad o espiritualidad, incluyendo la expresión pública de este derecho y el acceso a los sitios sagrados"⁶⁰⁴. Asimismo, la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas establece, en su artículo 16.2, que "ningún pueblo o persona indígena deberá ser sujeto a presiones o imposiciones, o a cualquier otro tipo de medidas coercitivas que afecten o limiten su derecho a ejercer libremente su espiritualidad y creencias indígenas"⁶⁰⁵.

En el caso concreto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, se debe prestar especial protección ante actividades misioneras en sus territorios. El relator especial sobre la libertad de religión o de creencias de Naciones Unidas ha afirmado que tales prácticas pueden "constituir una imposición de facto de convicciones o normas en contra de la voluntad de las personas o grupos a quienes van dirigidas"⁶⁰⁶. Asimismo, resaltó que el principal problema es la falta de mecanismos de protección eficaces en zonas alejadas del control estatal, en las que existe mayor presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto

599 OACNUDH. Op. cit., párr. 47.

600 Ídem, párr. 55.

601 Ídem, párr. 48.

602 Ídem, párr. 49.

603 CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 160.

604 *Ibid*: CIDH, Informe N° 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 155.

605 OEA. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), 4 de junio de 2016.

606 ONU. "Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, Heiner Bielefeldt. Adición. Misión al Paraguay". A/HRC/19/60/Add.1. 26 de enero de 2012, párr. 51.

inicial⁶⁰⁷. De este modo, corresponde adoptar medidas para prohibir las actividades religiosas o de otra naturaleza que buscan establecer contactos no deseados con estos colectivos⁶⁰⁸.

2.3.4.6. Derecho al medio ambiente sano

Dada la especial relación de los pueblos indígenas con el entorno que habitan, se reconoce que estos colectivos tienen derecho “a vivir en armonía con la naturaleza y a un ambiente sano, seguro y sustentable, condiciones esenciales para el pleno goce del derecho a la vida, a su espiritualidad, cosmovisión y al bienestar colectivo”⁶⁰⁹. Asimismo, los diversos instrumentos internacionales sobre la materia establecen que este derecho abarca el derecho a la conservación, restauración y protección del medio ambiente, así como el manejo sostenible de sus tierras, territorios y recursos naturales; lo cual supone que el Estado implemente programas de asistencia para tal propósito⁶¹⁰.

De acuerdo con la Corte IDH, los pueblos indígenas son particularmente vulnerables a la degradación del medio ambiente, no solo por la relación espiritual que mantienen con sus territorios, sino debido a que, en muchos casos, su supervivencia y prácticas económicas dependen de los recursos naturales disponibles en esos espacios⁶¹¹. En ese sentido, según OACNUDH, los impactos adversos en su entorno pueden afectar significativamente los recursos naturales disponibles y, con ello, comprometer sus modos de vida tradicionales⁶¹².

Esta problemática cobra especial relevancia en contextos de actividades extractivas o de desarrollo en los territorios de pueblos indígenas o zonas aledañas a ellos⁶¹³. Algunos de los efectos de estas actividades son, de acuerdo con la CIDH, “la disminución de la cantidad y calidad de fuentes de agua; el

607 Ídem, párr. 52.

608 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. “Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonía y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006”. Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 20.

609 OEA. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 4 de junio de 2016.

610 Este derecho se encuentra reconocido en el Convenio 169 OIT (Artículo 7.4), la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 29.1) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 19.4).

611 Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 121.

612 ONU. “Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos”. A/HRC/10/61, 15 de enero de 2009, párr. 51.

613 CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15. 2016, párr. 126.

empobrecimiento de suelos agrícolas; la alteración de los sistemas de producción propios; la disminución de la pesca, fauna, flora y biodiversidad en general, y la afectación al equilibrio que constituye la base de la reproducción étnica y cultural de los pueblos indígenas⁶¹⁴.

Otro asunto importante se vincula con la protección frente a materiales peligrosos que puedan afectar negativamente tanto a los pueblos indígenas como a sus tierras, territorios y recursos naturales. De este modo, el derecho al medio ambiente abarca asegurar que no se introduzcan, abandonen, dispersen, transporten, usen indiscriminadamente o se depositen dichos materiales en sus territorios, especialmente sin su consentimiento previo, libre e informado⁶¹⁵.

Por su parte, la Corte IDH ha sostenido que los pueblos indígenas tienen derecho a los recursos naturales ubicados en los territorios que han usado tradicionalmente y son “necesarios para la propia supervivencia, desarrollo y continuidad del estilo de vida”⁶¹⁶. Sobre la base de ello, la CIDH señaló que “la relación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial con el medio ambiente y sus recursos naturales es tan integral y completa que la lógica señalada por la Corte Interamericana se extiende a todos los elementos de su entorno, ya que son necesarios para su supervivencia y desarrollo físico, cultural, y espiritual y para la continuidad de su estilo de vida”⁶¹⁷.

En función a lo señalado, se puede inferir que el derecho al medio ambiente sano posee una importancia vital para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Dada su situación de aislamiento o diverso grado de contacto, son altamente dependientes de los ecosistemas que habitan y de los que forman parte, con lo cual mantienen “una estrecha relación de interdependencia con el medio ambiente en el que desarrollan sus vidas y su cultura”⁶¹⁸. Además, el profundo conocimiento de su entorno les permite llevar un modo de vida autosuficiente generación tras generación⁶¹⁹.

De acuerdo con las evidencias históricas, los procesos de contacto suelen estar acompañados de “impactos drásticos en sus territorios que alteran irremediablemente sus relaciones con su medio ambiente y modifican, a menudo radicalmente, las formas de vida y las prácticas culturales de estos pueblos”⁶²⁰. A su vez, la ocurrencia de impactos ambientales de forma directa e indirecta en sus

614 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 279.

615 Aquello se establece en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 29.2) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 19.3).

616 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 122.

617 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 101.

618 OACNUDH. Op. cit. párr. 14.

619 *Ibid.*

620 *Ibid.*

territorios pueden significar un riesgo para el mantenimiento de su aislamiento⁶²¹. Por ejemplo, actividades como la minería producen graves afectaciones como la contaminación de ríos y fuentes de agua con residuos tóxicos, lo que puede desencadenar una crisis extrema de salud que exigirían el ingreso de funcionarios del Estado a zonas intangibles⁶²².

Por su parte, la tala ilegal, la caza furtiva, entre otras actividades, generan grandes impactos para la fauna y flora que habita en dichas zonas, lo cual provoca la migración de numerosas especies o la reducción de los recursos disponibles. Dado que los pueblos indígenas mantienen una relación de dependencia con dichos recursos, se ve seriamente afectada su soberanía alimentaria, pieza clave para el mantenimiento de su salud y su vida⁶²³. Incluso, estos escenarios han obligado a determinados pueblos indígenas a abandonar el aislamiento contra su voluntad⁶²⁴.

En este marco, el principio de no contacto juega un papel importante, dado que, al evitar los contactos forzados con estos colectivos, se evita realizar perturbaciones a sus formas de vida, caracterizada por una relación armónica con el medio ambiente y los recursos naturales. Este principio debe garantizarse junto con el principio de precaución. Según la Corte IDH, este último principio exige a los Estados actuar con la debida cautela “en casos donde haya indicadores plausibles que una actividad podría acarrear daños graves e irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica”⁶²⁵. En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, implica, según la OACNUDH, “actuar siempre [...] con carácter preventivo, asumiendo las consecuencias catastróficas de la actuación con posterioridad a la vulneración de sus derechos humanos”⁶²⁶. Asimismo, la CIDH ha señalado que “[a] través de este principio de precaución los Estados deben comprometerse a desarrollar políticas públicas preventivas y de cautela para garantizar en todo momento la supervivencia de estos pueblos”⁶²⁷.

En síntesis, se observa que, en el caso particular de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, la adecuada protección de sus derechos humanos depende significativamente del respeto y garantía del principio de no contacto. Asimismo, lo expuesto en esta sección demuestra la relevancia de garantizar la intangibilidad como un mecanismo de protección territorial efectivo, por ser la

621 Ídem. párr. 21.

622 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación 9.

623 OACNUDH. Op. cit., párr. 60.

624 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 96.

625 Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 180.

626 OACNUDH Op. cit., párr. 50.

627 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, Recomendación 17.

medida más idónea para evitar contactos forzados y, con ello, todos los graves riesgos que estas situaciones generan. Cualquier acción u omisión del Estado que se dirija a desconocer el principio de no contacto puede generar graves afectaciones no solo a su libre determinación; sino también a su vida, salud, identidad cultural, entre otros derechos y poner en riesgo su supervivencia física y cultural.

2.3.5. Consideraciones para el respeto y garantía del “no contacto”

El respeto y garantía del principio de no contacto requiere, principalmente, la adecuación de todo el aparato estatal para adoptar medidas adecuadas y efectivas. En el DIDH, como se ha constatado previamente, existen instrumentos y documentos de organizaciones internacionales que se ocupan de reconocer e interpretar los derechos humanos de estos colectivos a partir su deseo de permanecer en aislamiento o mantener diversos grados de contacto.

Por ello, sobre la base de lo planteado en estos instrumentos, en la presente sección se tiene como propósito identificar y proponer algunos ejemplos de acciones orientadas a respetar y garantizar el principio de no contacto; que podrán ser adoptadas por los Estados con presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Estas acciones serán agrupadas en siete ejes temáticos: (i) institucionalidad; (ii) identificación y reconocimiento; (iii) protección territorial; (iv) protocolos de actuación frente a escenarios de contacto; (v) sanciones ante el contacto forzado; (vi) consulta previa; y (vii) sistemas de salud diferenciados. En la práctica, estas acciones deberán ser diseñadas e implementadas con la participación efectiva de las organizaciones indígenas representativas de estos colectivos, a nivel nacional, regional y local, según corresponda.

Eje temático	Acciones
1. Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos legales, judiciales y administrativos efectivos dirigidos a respetar y garantizar el principio de no contacto, tanto a nivel nacional como regional y local, con énfasis en las circunscripciones territoriales con mayor presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁶²⁸. • Implementar medidas de transversalización del principio de no contacto en las legislaciones internas, con el propósito de eliminar toda contradicción entre las normas de protección de estos pueblos y las normas de otros sectores, principalmente en los vinculados a las industrias extractivas (minería, hidrocarburos, energía, entre otros); así como derogar o modificar las normas que contravengan este principio⁶²⁹. • Crear organismos técnicos especializados, dedicados a la protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, con recursos económicos y humanos suficientes⁶³⁰, que, dentro de sus funciones, prioricen el respeto y garantía del principio de no contacto⁶³¹. • Establecer recursos judiciales culturalmente pertinentes, que tomen en cuenta las características particulares de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, para el pleno respeto del principio de no contacto, deberán ser representados por organizaciones indígenas u otros actores dedicados a la defensa de sus derechos^{632 633}.

628 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 4.

629 ONU. "Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco". A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 56.

630 OACNUDH. Op. cit. párr. 73.

631 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 26-32.

632 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación N° 3.

633 Como bien señala Dinah Shelton, "a diferencia de otros sujetos de derechos, los pueblos indígenas en aislamiento, por definición, no pueden abogar por sus propios derechos ante instancias nacionales o internacionales".

SHELTON, Dinah. "Introducción". En PARELLADA, Alejandro. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial*. Copenhague: IWGIA, 2012, p. 9.

Eje temático	Acciones
2. Identificación y reconocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer sistemas de coordinación y protocolos de actuación conjunta entre las entidades públicas involucradas en la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (ministerios, fiscalía, poder judicial, gobiernos subnacionales, entre otros)⁶³⁴. • Desarrollar estrategias y programas permanentes de capacitación y sensibilización dirigidos a funcionarios/as del poder ejecutivo, legislativo y judicial de todos los niveles de gobierno (nacional, regional, local) vinculados a la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial y la importancia de respetar el principio de no contacto⁶³⁵. • Conformar mesas de diálogo, comisiones de concertación u otros mecanismos de coordinación entre el Estado y las organizaciones indígenas y de la sociedad civil⁶³⁶, con el propósito de mantener un diálogo fluido respecto a la problemática que enfrentan los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, así como las medidas a implementar para la protección de sus derechos, con énfasis en el principio de no contacto. • Adoptar medidas para identificar y determinar la existencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial; en caso existan pruebas o indicios de su presencia en el territorio. • Omitir realizar declaraciones o adoptar medidas que desconozcan su presencia⁶³⁷, dado que, en ningún caso, la falta de contacto será interpretada como una prueba de inexistencia de estos pueblos⁶³⁸. • Establecer criterios claros de identificación, que permitan, además, diferenciar entre pueblos en aislamiento y pueblos en contacto inicial. • Realizar diagnósticos y estudios multidisciplinarios de campo que, mediante un análisis antropológico, determinen la existencia actual de un pueblo, el territorio que habitan y su población aproximada⁶³⁹.

634 OACNUDH. Op. cit., párr. 74.

635 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 33; OACNUDH. Op. cit., párrs. 69, 87-88; CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación N° 4.

636 OACNUDH. Op. cit., párr. 89.

637 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación N° 1.

638 OACNUDH. Op. cit., párr. 11.

639 Ídem, párrs. 10 y 69.

Eje temático	Acciones
2. Identificación y reconocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, llevar a cabo estudios a través de acciones indirectas⁶⁴⁰ que eviten, en todo momento, el establecimiento de contactos no deseados. • Luego de identificar a un pueblo indígena en aislamiento o contacto inicial, garantizar su reconocimiento legal⁶⁴¹. • Contar con la participación o colaboración de los pueblos indígenas aledaños durante todas las etapas del proceso de identificación y reconocimiento; así como de organizaciones indígenas y de la sociedad civil cercanas a la zona de identificación⁶⁴².
3. Protección territorial	<p>3.1. Intangibilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediante métodos que eviten cualquier contacto no deseado, delimitar y demarcar los territorios que usan y en los que transitan los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, a partir de los patrones de movimiento y las circunstancias específicas de cada pueblo⁶⁴³. • En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, declarar sus territorios como zonas intangibles, lo que implica prohibir la incursión no autorizada de agentes foráneos, así como cualquier tipo de actividad, económica o no⁶⁴⁴. La intangibilidad es de carácter transitorio, mientras se mantenga la voluntad de permanecer en aislamiento⁶⁴⁵.

640 Como ejemplos de acciones indirectas, las Directrices hacen referencia a “fotografías aéreas de sus campamentos, visitas a campamentos abandonados, pruebas de pasos, artilugios abandonados, relatos de contactos contados por pueblos cercanos y/o testimonios de indígenas que por una u otra razón abandonaron la condición de aislamiento o las series históricas de informaciones georreferenciales”.

OACNUDH. Op. cit., párr. 10.

641 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. “Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006”. Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 7.

642 OACNUDH. Op. cit. párr. 17; ONU. “Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco”. A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 52.

643 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. “Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006”. Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 5 y 14; CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación N° 5.

644 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. “Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006”. Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 17, 18, 19, 20 y 21; OACNUDH. Op. cit., párr. 53.

645 OACNUDH. Op. cit., párr. 53.

Eje temático	Acciones
3. Protección territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Alrededor de estos territorios con carácter intangible, demarcar zonas de amortiguamiento con acceso limitado, para aminorar el riesgo de contactos accidentales⁶⁴⁶. • Omitir otorgar autorizaciones para la realización de actividades vinculadas a la extracción de recursos naturales en la zona intangible y el área de amortiguamiento⁶⁴⁷. De existir licencias otorgadas de forma previa a la delimitación y demarcación del territorio de los pueblos indígenas en aislamiento, revocar o modificar inmediatamente estos permisos para impedir cualquier vulneración a sus derechos humanos, especialmente a través de contactos forzados⁶⁴⁸. • En el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, garantizar la titulación legal de sus territorios⁶⁴⁹ y permitir a estos pueblos autorizar o negar el ingreso a personas ajenas a su grupo⁶⁵⁰. • En caso se requiera establecer excepciones a la intangibilidad, establecerlas de forma previa y en supuestos restrictivos y estrictamente necesarios, como escenarios de grave riesgo a la supervivencia de los pueblos indígenas o para fortalecer las medidas de protección de sus derechos⁶⁵¹. • Evitar establecer excepciones a la intangibilidad que se basen únicamente en el interés público⁶⁵², sin una justificación pública válida⁶⁵³. • Establecer medidas cautelares de protección para los territorios en proceso de delimitación y demarcación tanto para su declaración como zonas intangibles; como para su titulación legal.

646 Ídem. párr. 53, inciso b).

647 CIDH. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación N° 11.

648 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 17; CIDH. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación N° 12.

649 OACNUDH. Op. cit., párr. 53.

650 Ídem. párr. 54 inciso c).

651 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación N° 9.

652 *Ibid.*

653 James Anaya, ex relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, sostuvo que no conforman finalidades públicas válidas "los meros intereses comerciales o los objetivos de generación de ingresos, y mucho menos cuando los beneficios de las actividades extractivas tienen un destino principalmente privado".

ONU. "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas". A/HRC/24/41. 1 de julio de 2013, párr. 35.

Eje temático	Acciones
3. Protección territorial	<p>3.2. Sistemas de vigilancia y monitoreo permanente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar sistemas de vigilancia y monitoreo integral y permanente en las zonas intangibles⁶⁵⁴, para evitar contactos forzados, incursiones no autorizadas a las áreas con carácter intangible, actividades ilícitas en el territorio, entre otros supuestos análogos. • Diseñar mecanismos de vigilancia que comprendan la instalación de puestos de control y la designación de agentes de protección dedicados a la tutela permanente de las zonas intangibles. • Diseñar mecanismos de monitoreo indirectos y no invasivos; dirigidos a supervizar la situación de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en términos territoriales, demográficos, ambientales, alimentarios, entre otros; así como identificar cualquier elemento que pueda afectarlos⁶⁵⁵. • Implementar mecanismos de monitoreo con la participación de las organizaciones indígenas y los pueblos indígenas aledaños⁶⁵⁶, quienes pueden contribuir a la identificación de situaciones de peligro de contacto, conflictos interétnicos, entre otros riesgos⁶⁵⁷.
	<p>3.3. Medidas de protección en casos de superposición de zonas intangibles con áreas naturales protegidas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el principio de no contacto en áreas naturales protegidas superpuestas con zonas intangibles bajo las mismas condiciones que en una zona intangible sin superposición⁶⁵⁸. • Establecer canales de coordinación permanente con los agentes estatales encargados de la conservación de las áreas naturales protegidas.

654 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 27 inciso c).

655 OACNUDH. Op. cit. párrs., 46, 82 y 84.

656 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 24.

657 ONU. "Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco". A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 64.

658 OACNUDH. Op. cit., párr. 55.

Eje temático	Acciones
3. Protección territorial	<p>3.4. Medidas de protección territorial transfronteriza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales con países vecinos para coordinar planes de actuación conjunta y medidas de protección territorial transfronteriza basadas en el principio de no contacto a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial ubicados en zonas de frontera o que habitan y se movilizan en el territorio de más de un Estado⁶⁵⁹.
4. Protocolos de actuación frente a escenarios de contacto	<p>4.1. Protocolos de contacto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para los pueblos indígenas en aislamiento, establecer protocolos de contacto para los casos que partan de su iniciativa, que determinen pautas de actuación para los agentes estatales, orientadas a minimizar los riesgos a la vida y a la salud de estos colectivos en el proceso voluntario de relacionamiento⁶⁶⁰; y que tomen en cuenta las características y vulnerabilidades específicas del pueblo indígena en aislamiento del que se trate. • Para los pueblos indígenas en contacto inicial, elaborar protocolos de acompañamiento, orientados a evitar relaciones de dependencia⁶⁶¹. <p>4.2. Protocolos de contingencia ante contacto forzado o accidental</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para los pueblos indígenas en aislamiento, diseñar e implementar de manera efectiva protocolos de actuación cuando ocurran contingencias de contacto forzado o accidental, que incluyan medidas orientadas a proteger la vida y salud de los pueblos indígenas, con el propósito de prevenir o dar tratamiento a cualquier contagio o epidemia derivada del contacto⁶⁶². • Establecer que estos protocolos se implementen mediante la actuación conjunta de todas las instituciones públicas encargadas de implementar medidas de protección, así como mediante una labor coordinada con los actores privados que realicen actividades en áreas colindantes a las zonas intangibles⁶⁶³. • Fortalecer los mecanismos del sistema de justicia para adoptar medidas eficaces y oportunas en estos contextos⁶⁶⁴.

659 Ídem, párr. 77.

660 Ídem, párr. 93.

661 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007, párr. 29.

662 OACNUDH. Op. cit., párr. 62.h).

663 Ídem, párrs. 79 y 91.

664 Ídem, párr. 71.

Eje temático	Acciones
5. Sanciones ante el contacto forzado	<ul style="list-style-type: none"> • Tipificar y sancionar como delito cualquier contacto forzado a pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁶⁶⁵ e investigar de oficio, sin dilaciones y con la debida diligencia estas situaciones. • Establecer sanciones administrativas frente al contacto forzado y otros supuestos análogos, como incursiones no autorizadas a las zonas intangibles, actividades ilícitas en el territorio, entre otros. • Aplicar estas sanciones de forma culturalmente pertinente, de modo que tomen en cuenta el contexto específico de las relaciones entre el pueblo indígena en aislamiento o contacto inicial y los pueblos indígenas en territorios colindantes⁶⁶⁶.
6. Consulta previa	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, interpretar su deseo de permanecer aislados como una manifestación de no consentimiento frente a cualquier actividad realizada por actores ajenos a su comunidad en sus territorios⁶⁶⁷ y omitir usar mecanismos de participación y consulta; así como de autorizar actividades en las zonas intangibles⁶⁶⁸. • En el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, adoptar protocolos específicos que adecúen los mecanismos de participación y consulta a su situación de alta vulnerabilidad⁶⁶⁹, pero que también tomen en cuenta las particularidades, nivel de contacto y riesgos concretos que enfrenta cada pueblo a consultar⁶⁷⁰.

665 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I. Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 12 y 13; OACNUDH. Op. cit. párrs. 47, 54 inciso e), y 71.

666 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones al pleno respecto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación N° 7 y 8.

667 TAULI-CORPUZ, Victoria. "Pueblos indígenas en aislamiento en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos". Presentación de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el I Congreso sobre pueblos indígenas aislados en la Amazonia ecuatoriana: situación y problemática. Ecuador, 22 de noviembre de 2016, p. 10; CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respecto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación N° 14.

668 OACNUDH. Op. cit., párr. 66.

669 ONU. "Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco". A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 65; ONU. "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas". A/HRC/27/52/Add.3. 3 de julio de 2014.

670 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 327.

Eje temático	Acciones
7. Sistemas de salud diferenciados	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, evitar que se establezcan contactos forzados o no deseados con estos colectivos, tanto por agentes estatales como por actores privados⁶⁷¹. • Establecer medidas preventivas con el propósito de evitar la ocurrencia de contagios y epidemias, que pueden comprender el establecimiento de cordones de protección sanitaria para el monitoreo del estado de salud de todos los actores ubicados en áreas colindantes a las zonas intangibles⁶⁷². • Garantizar la conservación ambiental como un factor fundamental para proteger la salud de los pueblos indígenas en aislamiento⁶⁷³. • Establecer medidas dirigidas a mitigar daños ambientales en sus territorios, como la contaminación de sus ríos con residuos tóxicos; así como evitar actividades que comprometan su soberanía alimentaria, tales como la tala ilegal y la pesca y caza furtiva de fauna⁶⁷⁴. • De ocurrir una situación de contacto forzado o accidental, aplicar de forma urgente los protocolos de contingencia señalados en el eje temático 4. • En el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, establecer programas de salud específicos, que incluyan planes de vacunación, seguridad alimentaria, la prevención de contagios y epidemias, entre otras medidas⁶⁷⁵; y brindar la atención en salud con personal médico especializado, con una sólida formación en interculturalidad y prácticas culturales y medicinales específicas de los colectivos a los que se requiere atender⁶⁷⁶.

671 COMITÉ INDÍGENA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y CONTACTO INICIAL DE LA AMAZONÍA, EL GRAN CHACO Y LA REGIÓN ORIENTAL DEL PARAGUAY. Declaración de Quito. Surgida en la Reunión Internacional "Hacia el planteamiento de políticas públicas y planes de acción para garantizar el derecho a la salud de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay". Quito, 19 y 20 de octubre de 2007.

672 OACNUDH. Op. cit., párr. 61.

673 OACNUDH. Op. cit., párr. 47.

674 Ídem, párr. 61.

675 FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007. Anexo I, Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Propuesta N° 9.

676 OACNUDH. Op. cit., párr. 63.

De acuerdo con lo examinado en el capítulo 2, constatamos que el principio de no contacto, en el marco del proceso de especificación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, constituye un principio y una manifestación concreta del derecho a la libre determinación. Como manifestación de un derecho humano, exigiría a los Estados el respeto y garantía, sin discriminación, de la decisión de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial a vivir en aislamiento o mantener formas selectivas de contacto con miembros de la sociedad envolvente, así como adecuar su derecho interno para el adecuado respeto y garantía de este derecho. Asimismo, este principio juega un rol fundamental para la supervivencia física y cultural de estos pueblos indígenas; dado que constituye una premisa para el ejercicio pleno de sus derechos a la vida, salud, tierras, territorios y recursos, participación, identidad cultural, entre otros. Cualquier acción u omisión del Estado que se dirija a desconocer este principio puede poner en grave riesgo su existencia como pueblos diferenciados.

CAPÍTULO 3

EL DERECHO AL “NO CONTACTO” EN EL PERÚ. AVANCES Y DESAFÍOS

Perú es uno de los primeros países de la región en adoptar medidas para salvaguardar la libre determinación, vida e integridad de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en su territorio, tanto a nivel normativo como administrativo y judicial. Varias de estas acciones son compatibles con el respeto y garantía del principio de no contacto. No obstante, dichos avances conviven, a su vez, con intereses que responden a un modelo económico basado en el desarrollo de proyectos de extracción y aprovechamiento de recursos naturales, impulsado, en gran parte, por el notable incremento de los precios de las materias primas y su alta demanda internacional⁶⁷⁷. Dichos intereses, incluso, han llevado a que un ex presidente del Perú, durante su mandato, niegue la existencia de estos colectivos y afirme que serían una figura creada para evitar que el petróleo sea extraído en la Amazonia⁶⁷⁸.

En ese sentido, este capítulo tiene como principal propósito analizar, desde una mirada reflexiva, los mecanismos adoptados por Perú para el respeto y garantía del principio de no contacto, desde la adopción de la Ley PIACI hasta la actualidad. Este análisis se ordenará en función de los ejes temáticos identificados en la sección 2.3.5.

3.1. Institucionalidad

En primer lugar, se revisarán las acciones que el Estado peruano ha adoptado para la adecuación de su derecho interno y el fortalecimiento de su aparato estatal a

677 CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 11.

678 Concretamente, se trata del ex Presidente Alan García, quien durante su mandato en el 2007, afirmó lo siguiente: “Y contra el petróleo han creado la figura del nativo selvático ‘no conectado’; es decir, desconocido pero presumible, por lo que millones de hectáreas no deben ser exploradas y el petróleo peruano debe quedarse bajo tierra mientras se paga en el mundo US\$ 90 por cada barril”. GARCÍA, Alan. “El síndrome del perro del hortelano”. Diario El Comercio. Lima, 28 de octubre de 2007.

nivel legal, administrativo y judicial; con el propósito de proteger los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial a la luz de su decisión de permanecer en aislamiento o mantener formas selectivas de relacionamiento con los miembros de la sociedad envolvente. En ese marco, se revisarán los avances en el reconocimiento y desarrollo del principio de no contacto en los ámbitos normativo e institucional.

3.1.1. Marco jurídico de protección del principio de no contacto

El proceso de especificación de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en el DIDH ha tenido una significativa influencia en el marco jurídico interno del Estado peruano⁶⁷⁹. Esto se refleja en la adopción de diversas normas que reconocen y desarrollan los derechos de estos colectivos; a la luz del principio de no contacto^{680, 681}. Incluso, la protección de estos colectivos ha sido declarada como interés público regional en Madre de Dios⁶⁸² y Ucayali⁶⁸³. Este desarrollo normativo ha generado la incorporación expresa del principio de no contacto a nivel reglamentario. De este modo, en la presente sección, se

679 En materia de DIDH, el Perú, desde 1952, es un Estado parte de la OEA. En ese marco, ha ratificado tanto la CADH y ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH. Por su parte, en el ámbito del sistema universal, ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Dentro de ellos, resalta la ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y del Convenio 169 OIT; así como la firma de la DNUPI. De este modo, las declaraciones y pronunciamientos emitidos por los órganos de supervisión del cumplimiento de los tratados sobre derechos humanos constituyen parámetros de interpretación que deben ser tomados en cuenta por el Estado como parte del principio de buena fe, de conformidad con el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

680 En 2015, Patricia Balbuena, en ese entonces viceministra de Interculturalidad del MINCUL, sostuvo lo siguiente: "Nuestra idea principal es garantizar la supervivencia de los pueblos indígenas. En el caso de los que están en aislamiento voluntario, rige el principio de no contacto, por los riesgos que implica para su salud".

REDACCIÓN EL COMERCIO. "Indígenas aislados: Perú promueve principio de no contacto". Diario El Comercio. Lima, 26 de junio de 2015.

681 En 2019, Gustavo Zambrano, quien ejercía el cargo de director general de Pueblos Indígenas del MINCUL, sostuvo que el principio de no contacto es el eje sustantivo en cada una de las actividades y tareas que emprende el sector con relación a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. ZAMBRANO, Gustavo. "Avances y desafíos en la protección de los PIACI en el Perú". Ponencia presentada en el evento "Los desafíos en el sistema interamericano de derechos humanos para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial Mashco Piro, Yora y Amahuaca". IDEH PUCP. Lima, 25 de abril de 2019.

682 En el 2010, el gobierno regional de Madre de Dios, a través de la Ordenanza Regional N° 032-2010-GRMDD/CR, declaró de interés público regional la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la región Madre de Dios.

GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS. Ordenanza Regional N° 032-2010-GRMDD/CR. 21 de diciembre de 2010.

683 En el 2007, el Gobierno Regional de Ucayali, a través de la Ordenanza Regional N° 008-2007-GRU-CR, declaró de interés público regional la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial en la región Ucayali.

GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI. Ordenanza Regional N° 008-2007-GRU-CR. Pucallpa, 24 de abril de 2007.

analizarán los puntos clave del marco jurídico interno en torno al respeto y garantía del principio de este principio, así como sus aspectos de mejora para alcanzar su plena efectividad.

3.1.1.1. Ley PIACI

El Perú es el primer y único Estado en Sudamérica en contar con una ley específica orientada a la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁶⁸⁴. Se trata de la Ley PIACI⁶⁸⁵, adoptada por el Congreso de la República en el 2006. Antes de analizar sus implicancias en relación con el principio de no contacto, se considera relevante evaluar el contexto en el que se adopta esta norma en nuestro país.

Su primer antecedente normativo es el Decreto Ley N° 22175, “Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva”, publicado en 1978. La Segunda Disposición Transitoria de este Decreto Ley establece que, en el caso de las comunidades nativas que se encuentren en contacto inicial y esporádico con los demás integrantes de la comunidad nacional, “se determinará un área territorial provisional de acuerdo con sus modos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales”⁶⁸⁶. En el marco esta norma, se establecieron cinco reservas territoriales (en adelante, “RT”) a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, sobre las cuales se ahondará detalladamente en la sección 3.3.

Seguidamente, en 2001, el entonces presidente Valentín Paniagua creó tanto la Comisión Especial Multisectorial como la Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas⁶⁸⁷, dos espacios para atender las demandas de las organizaciones indígenas de forma participativa⁶⁸⁸. Como principal resultado, se emitió el Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios, que, dentro de sus áreas programáticas, considera la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Para cumplir con este propósito, se determinan tres objetivos: (i) establecer el régimen jurídico especial de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario; (ii) garantizar la conectividad del territorio de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario conformando un corredor ecológico cultural; (iii) proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de cualquier intrusión no

684 AIDESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana*. Lima: AIDESEP, 2017, p. 5.

685 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 28736. Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Lima, 18 de mayo de 2006.

686 Esta disposición se encontraba consignada en los mismos términos en la Ley N° 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, emitida en 1974 y posteriormente derogada por el Decreto Ley N° 22175.

687 PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Decreto Supremo N° 015-2001-PCM. “Constituyen Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas”. Lima, 13 de abril de 2001.

688 HUERTAS CASTILLO, Beatriz. *Normatividad sobre pueblos indígenas en aislamiento, contacto reciente y contacto inicial en la región andina*. Lima: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue, 2012, p. 18.

autorizada en sus territorios de personas ajenas a ellos⁶⁸⁹. Se debe resaltar que el establecimiento de un régimen jurídico especial formaba parte de las principales exigencias de las organizaciones indígenas para la protección efectiva de estos colectivos.

Posteriormente, en 2005, se intensificaron las presiones por la adopción de una norma específica a favor de la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Uno de los principales detonantes fue la controversia suscitada por la ampliación del proyecto gasífero de Camisea en la RTKNN, debido a que representaría una amenaza para los derechos de los colectivos al interior de dicho espacio geográfico⁶⁹⁰.

De este modo, mediante Decreto Supremo N° 024-2005-PCM, el Poder Ejecutivo creó la Comisión Especial encargada de presentar el "Anteproyecto de Ley para Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial", integrada por representantes de los Ministerios de Agricultura, Salud, Defensa, Relaciones Exteriores, Transportes y Comunicaciones, la Defensoría del Pueblo, el INDEPA, y, a su vez, por representantes de organizaciones indígenas, específicamente, AIDSESP Y CONAP. La propuesta elaborada por la Comisión Especial fue presentada el 27 de abril de 2005 ante la Comisión de Amazonia, Asuntos Indígenas y Afroperuanos del Congreso de la República⁶⁹¹. Esta segunda Comisión, sin embargo, a través del Dictamen N° 13057, realizó modificaciones que desvirtuaron el anteproyecto original, especialmente en lo referido a la intangibilidad y las medidas de protección y sanción⁶⁹².

Seguidamente, en agosto del mismo año, con la nueva legislatura 2005-2006, se instauró la nueva conformación de la ahora fusionada Comisión de Pueblos Afroandinoamazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. En este escenario, las organizaciones indígenas y de la sociedad civil solicitaron ante esta nueva Comisión la interrupción del procedimiento legislativo recaído en el Dictamen N° 13057, frente a lo cual dicho órgano solicitó al Consejo Directivo el retorno de este proyecto para su mejor análisis⁶⁹³.

Luego de ello, el 13 de noviembre de 2005, esta Comisión aprobó un nuevo Dictamen N° 13057, cuyo contenido, con algunas salvedades, recogía de forma sustancial el régimen de protección previamente propuesto por la Comisión Especial del Consejo de Ministros. Sin embargo, el 20 de abril de 2006, durante el debate en el Pleno, se modificó dicho dictamen y se eliminó la protección estricta

689 COMISIÓN ESPECIAL MULTISECTORIAL PARA LAS COMUNIDADES NATIVAS Y MESA DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN PARA LAS COMUNIDADES NATIVAS. *Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios*. Lima, 30 de junio de 2001, pp. 65-67.

690 GAMBOA BALBÍN, César y Asunta SANTILLÁN BARTRA. *Régimen Especial Transectorial de Protección a Favor de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial. La relación entre los pueblos indígenas aislados y los recursos naturales a la luz de la Ley N° 28736*. Lima: DAR, 2006, p. 49.

691 *Ibid.*

692 *Ibid.*

693 *Ibid.*

de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁶⁹⁴. Ese mismo día, se aprobó esta propuesta normativa como Ley N° 28736, "Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial".

El proceso de adopción de esta norma permite explicar por qué cuenta con una serie de inconsistencias en materia de intangibilidad. Fue un proyecto normativo en el que intervinieron varios actores, tanto públicos como privados y frente al cual existían intereses contrapuestos en torno a la protección estricta de los territorios de estos colectivos y su impacto en las actividades extractivas, lo cual, finalmente, generó su flexibilización.

La Ley PIACI y su reglamento⁶⁹⁵ introducen diversas disposiciones orientadas a establecer el régimen especial transectorial de protección de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonia Peruana que se encuentren en aislamiento o contacto inicial, para garantizar en particular sus derechos a la vida y a la salud y salvaguardar su existencia e integridad. Sus disposiciones serán analizadas a lo largo del presente capítulo; con énfasis en la sección sobre protección territorial.

Corresponde mencionar que la Ley PIACI no reconoce de forma expresa el principio de no contacto; sin embargo, en su artículo 4 inciso b), reconoce como obligación del Estado "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". A partir del artículo precitado, se evidencia que la norma se orienta a garantizar el "no contacto" de estos colectivos. Asimismo, en el artículo 26 de su reglamento, señala que el Estado, a través del MINCUL, "garantiza el derecho a la libre decisión de los pueblos en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial para mantener tales condiciones (...) "⁶⁹⁶.

Así, es necesario analizar la norma en su contexto. En primer lugar, se adoptó en abril de 2006; es decir, de forma previa a todos los instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial que mencionan el principio de no contacto⁶⁹⁷. Incluso, en las Directrices, se alude expresamente a la Ley PIACI para definir el concepto de aislamiento⁶⁹⁸; lo cual, además, demuestra que dicha norma, en el momento de su adopción, fue un referente para nutrir los procesos de elaboración de instrumentos en la materia a nivel regional e internacional. A su vez, la Ley PIACI fue el primer paso para

694 *Ibíd.*

695 MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2016-MC.

696 *Ibíd.*

697 Por ejemplo, el Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra (2007); las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay (2012); los informes temáticos de la CIDH (2013 y 2019), entre otros.

698 OACNUDH. Op. cit., párr. 7, nota a pie 7.

la adopción de diversos mecanismos legales para la protección de los derechos de estos pueblos, que se detallan en el anexo de la presente investigación.

A partir de lo expuesto, se puede deducir que la Ley PIACI no menciona el principio de no contacto expresamente porque este aún no contaba con esta denominación internacional. No obstante, esta norma contiene disposiciones que lo reconocen de forma implícita.

3.1.1.2. Normas reglamentarias

Hasta la fecha, el principio de no contacto se encuentra reconocido expresamente en la legislación interna del Perú a través de diversas normas reglamentarias. Se observa que algunas de dichas normas plantean definiciones distintas de este principio, por lo que se considera pertinente analizar cada una de ellas de manera comparativa. Asimismo, se examinará la compatibilidad de estas definiciones frente a la definición de este principio desarrollada en instrumentos internacionales de DDHH.

La primera norma que incorpora y define el principio de no contacto es emitida por el MINCUL en el 2014. Así, la Resolución Viceministerial N° 005-2014-VMI-MC establece lo siguiente:

6.1. Principios de acción:

[...]

El titular del proyecto deberá incorporar los siguientes principios como condiciones fundamentales en la formulación y aplicación del PCA:

6.1.1. *Principio de no Contacto*: Este principio debe entenderse siempre como básico y fundamental en todas las situaciones relacionadas con los PIACI; de este modo el evitar el contacto con dichas poblaciones constituye una de las normas de conducta clave, *ello ante su estado de alta vulnerabilidad a nivel inmunológico en la que se encuentran ante el contacto con poblaciones foráneas.*

[...] (resaltado añadido)⁶⁹⁹.

699 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 005-2014-VMI-MC. Aprueba la Directiva N° 002-2014-VMI-MC "Lineamientos para la elaboración del Plan de Contingencia previsto en el Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en lo referido a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial - Plan de Contingencia Antropológico (PCA)". Lima, 11 de marzo de 2014.

Esta misma redacción es incluida posteriormente por el sector en otras normas del mismo rango⁷⁰⁰. Sin embargo, en el 2015, el MINCUL emite la Resolución Ministerial N° 240-2015-MC, en la que incorpora una definición distinta del principio de no contacto, en los siguientes términos:

5.1. Principios fundamentales

Las conductas y la implementación de procedimientos frente a las contingencias con PIACI se sustentan en los principios desarrollados a continuación:

[...]

Principio de no contacto.- Quienes en el desarrollo de sus actividades públicas o privadas se encuentren en zonas próximas a las Reservas Territoriales y/o Indígenas o zonas con presencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento, deberán evitar el contacto, dada su situación de particular vulnerabilidad, *al no haber desarrollado una respuesta inmunológica adecuada ante el contacto con poblaciones externas.*

[...] (resaltado añadido)⁷⁰¹.

Esta segunda definición del principio de no contacto es incorporada por el MINCUL en el caso de los planes de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial actualmente vigentes, específicamente, de la RTKNN y la RI Murunahua. Posteriormente, en 2018, se plantea una tercera definición del principio de no contacto; esta vez, por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicha definición se incorpora en la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, aprobada por Decreto Supremo N° 019-2018-RE. Cabe resaltar que se trata de la primera y única política pública vigente que reconoce de forma expresa el principio de no contacto como uno de los enfoques rectores para su aplicación; en los siguientes términos:

Principio de no contacto para los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial: Las entidades públicas y privadas que se encuentren en zonas próximas o colindantes a las Reservas Territoriales o Indígenas para pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI), deberán evitar el contacto con los pueblos indígenas en

700 Por ejemplo, se contempla en la posterior Resolución Viceministerial N° 012-2014-VMI-MC. Aprueba la Directiva N° 004-2014-VMI-MC "Normas, Pautas y Procedimiento que regulan las Autorizaciones Excepcionales de Ingreso a las Reservas Indígenas", en el que se incluye el principio de no contacto como uno de sus principios rectores.

MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 012-2014-VMI-MC. Aprueba la Directiva N° 004-2014-VMI-MC "Normas, Pautas y Procedimiento que regulan las Autorizaciones Excepcionales de Ingreso a las Reservas Indígenas". Lima, 11 de noviembre de 2014.

701 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 240-2015- MC. "Protocolo de Actuación ante el Hallazgo, Avistamiento o Contacto con Pueblos Indígenas en Aislamiento y para el Relacionamento con Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial". Lima, 23 de julio de 2015.

situación de aislamiento y tomar las precauciones necesarias respecto de su relacionamiento con los pueblos indígenas en situación de contacto inicial, *debido a su situación de particular vulnerabilidad al no haber desarrollado una respuesta inmunológica adecuada ante el contacto con poblaciones externas; por lo que, se debe adoptar medidas para proteger sus derechos, garantizando en particular sus derechos a la vida e integridad* (resaltado añadido)⁷⁰².

A partir de lo señalado, se han identificado tres definiciones distintas del principio de no contacto; desarrolladas por normativa infralegal de entidades del Poder Ejecutivo. Como primera observación, se debe señalar que las normas mencionadas abordan el “no contacto” desde un sentido fáctico, según los riesgos a la salud que podría acarrear la interacción entre una persona aislada y una persona foránea. Este no es el entendimiento del principio de no contacto en el DIDH. En el capítulo 2, se abordó el contenido sustancial de este principio; y se determinó que constituye una manifestación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, que exige a los Estados el respeto y garantía de su decisión de vivir en aislamiento o mantener formas selectivas de contacto con miembros de la sociedad envolvente. Ninguna de las tres definiciones incluye este contenido sustancial.

De este modo, las tres definiciones requieren adecuarse a lo desarrollado en el DIDH. Como ha señalado la Corte IDH, el deber de adecuación no se agota en adecuar la Constitución y las leyes; sino que “debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos”⁷⁰³.

Además de las normas mencionadas, existen otras normas que mencionan dicho principio, pero no incluyen una definición. Concretamente, se trata de los cuatro reglamentos que desarrollan la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre: (i) Reglamento para la Gestión Forestal; el (ii) Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre; (iii) Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales; y Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas.

Estas cuatro normas incluyen una disposición referida a encuentros y avistamientos con poblaciones indígenas en aislamiento o contacto inicial, en los que se exige que los titulares de concesiones para plantaciones o contratos de cesión en uso colindantes, así como propietarios de títulos habilitantes de concesiones cercanas a las RT o RI establecidas por el Estado en favor de los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial, o donde existan reportes sobre su existencia, elaboren planes de contingencia de implementación obligatoria. Se establece que

702 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Decreto Supremo N° 019-2018-RE. Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos. Lima, 17 de junio de 2018.

703 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 65; CIDH. Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF/1/19, 2019, párr. 105.

todos estos planes, como mínimo, deben incluir la aplicación del principio de no contacto. Sin embargo, no se especifica cómo se llevaría a cabo tal aplicación, lo cual puede comprometer el cumplimiento efectivo de esta obligación.

Frente a este panorama, se puede concluir que, en primer lugar, existe la necesidad de establecer un concepto único del principio de contacto en la legislación nacional. Este concepto no puede limitarse a la vulnerabilidad inmunológica de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Por el contrario, debe reconocer el contenido sustancial de este principio, como derecho específico de estos colectivos a permanecer en aislamiento o mantener formas selectivas de relacionamiento con los miembros de la sociedad envolvente, según lo establecido en los instrumentos internacionales de DDHH previamente estudiados.

3.1.1.3. Políticas públicas específicas

Actualmente, el Perú no cuenta con una política o plan nacional específico en materia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Al respecto, se debe señalar que la Ley PIACI estableció que se debía aprobar una política nacional sobre la materia. Asimismo, el actual reglamento de esta Ley, en su artículo 6, señala que tanto la política nacional como las acciones de protección de estos colectivos se encuentran contenidas en el "Plan Nacional de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial"⁷⁰⁴, que deberá ser elaborado por el MINCUL. Asimismo, establece que este plan nacional será vinculante para todos los sectores del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con el MINCUL, la elaboración tanto de la política como del plan nacional referidos permitirá establecer consensos básicos en torno a la postura del Estado para implementar acciones frente a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁷⁰⁵. Asimismo, de acuerdo con la información disponible, en el 2017, este sector inició la elaboración de la política nacional a través de un proceso de construcción participativa⁷⁰⁶. Con ese propósito, se llevaron a cabo cinco talleres macrorregionales de socialización de la propuesta preliminar de dicha política nacional en Iquitos, Cusco, Madre de Dios, Pucallpa y Lima, en junio de 2017⁷⁰⁷. A su vez, se difundió la propuesta en el portal institucional del MINCUL

704 MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2016-MC. Artículo 6.

705 MINISTERIO DE CULTURA. *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos*. Lima: Ministerio de Cultura, 2016, p. 84.

706 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 353.

707 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 36.

para recibir observaciones, comentarios o aportes de la ciudadanía en general⁷⁰⁸. Posteriormente, durante la segunda mitad de 2017, se continuó con la realización de talleres participativos con las organizaciones indígenas nacionales y regionales y con la recepción e incorporación de los aportes a la propuesta⁷⁰⁹.

No obstante, con la adopción del “Reglamento que regula las Políticas Nacionales”, mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, se estableció que la aprobación de las políticas nacionales requiere la opinión técnica previa del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Dicha entidad, a su vez, estableció una metodología específica para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento aplicable para su actualización. Debido a esta modificación en la metodología para la formulación de políticas nacionales, el MINCUL ha reportado que se tiene previsto adecuar la propuesta de política nacional para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial a los nuevos estándares de planificación gubernamental⁷¹⁰.

Sobre ello, la CIDH ha sostenido que, dado que Perú es uno de los países con mayor número de pueblos indígenas en aislamiento de la región, es indispensable implementar una política y plan nacional enfocados en su protección⁷¹¹. Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha insistido en la aprobación de estos instrumentos de gestión, que llevan más de 10 años de espera, pues permitirán recoger “los aportes y la participación de organizaciones indígenas dedicadas a la protección de los derechos de estos pueblos”⁷¹².

Más allá de que actualmente no exista un plan o política específico sobre pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, sí existen políticas públicas que contemplan acciones a favor de dichos pueblos. En primer lugar, se encuentra la previamente mencionada Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, aprobada por Decreto Supremo N° 019-2018-RE⁷¹³, que incluye un reconocimiento expreso del principio de no contacto, pero con una definición que requiere de adecuación a lo establecido en el DIDH.

Por su parte, se encuentra el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Esta política pública establece, como su acción estratégica N° 4, la de “garantizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en situación de aislamiento”⁷¹⁴.

708 Ibid.

709 Ibid.

710 Ibid.

711 Ibid.

712 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Nota de Prensa N° 304/OCII/DP/2018. 20 de agosto del 2018.

713 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Decreto Supremo N° 019-2018-RE. Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas. Lima, 17 de junio de 2018.

714 Esta acción estratégica se enmarca en el objetivo estratégico N° 1 en relación con los pueblos indígenas del país, orientado a “asegurar, con la implementación estatal de mecanismos legislativos y administrativos indispensables en el marco de la normativa y jurisprudencia nacional e internacional, el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y sus integrantes”. Este

Como parte de la definición de esta acción, se señala que estos colectivos enfrentan una situación de extrema vulnerabilidad debido a actores legales e ilegales que incursionan en sus territorios, lo cual constituye “un riesgo para la vida y salud de los indígenas en situación de aislamiento y de su derecho a elegir libremente vivir en aislamiento de acuerdo a sus modos de vida” (resaltado añadido)⁷¹⁵. Como se observa, esta definición reconoce la decisión de estos colectivos de vivir en aislamiento como parte de su derecho a la libre determinación, lo cual es acorde con el contenido del principio de no contacto a la luz del DIDH.

Aunque hay avances positivos, aquello no excluye la imperiosa necesidad de aprobar políticas públicas específicas dirigidas a la protección efectiva de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, a la luz del principio de no contacto. Su aprobación e implementación resulta clave para la transversalización del principio bajo estudio en todos los niveles de gobierno. A su vez, favorecería una mejor articulación entre las entidades públicas competentes en materia de protección de estos colectivos.

3.1.2. Ente rector y sistemas de articulación estatal

3.1.2.1. MINCUL

En 2010, mediante Ley N° 29565, el Estado peruano creó el MINCUL. A esta entidad, a través del VMI, le fueron asignadas las funciones de promoción y garantía de los derechos de los pueblos indígenas del país; así como fomentar, dirigir, coordinar, implementar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales sobre interculturalidad, pueblos indígenas y población afroperuana⁷¹⁶. Como antecedente institucional, se encontraba el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)⁷¹⁷, previamente encargado de la implementación de la Ley PIACI⁷¹⁸.

objetivo, a su vez, se inserta dentro del Lineamiento Estratégico N° 3, sobre diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Lima, 1 de febrero de 2018.

⁷¹⁵ *Ibid.*

⁷¹⁶ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 29565. Ley de creación del Ministerio de Cultura. Lima, 22 de julio de 2010.

⁷¹⁷ En 2010, con la creación del MINCUL, se produjo una fusión por absorción del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) a esta entidad.

MINISTERIO DE CULTURA. Decreto Supremo N° 001-2010-MC. Decreto que aprueba fusiones de entidades y órganos en el Ministerio de Cultura. 14 de octubre de 2010; modificado por Decreto Supremo N° 002-2010-MC.

⁷¹⁸ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 29253. Ley que autoriza transferencia de partidas en el presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) a favor del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) y del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA). Lima, 9 de julio de 2008. Primera Disposición Final.

Como parte de la estructura orgánica del MINCUL, en 2013, se creó la Dirección de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (DACI) como el órgano de línea del MINCUL encargado de “conducir las acciones de protección y respeto de los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial del país y sus derechos”⁷¹⁹. Dentro de sus funciones, de acuerdo con el artículo 94.2 del reglamento de Organización y Funciones del MINCUL, se encuentra la de “[p]romover mecanismos que garanticen el respeto de los pueblos en situación de aislamiento o contacto inicial, a su decisión en torno a la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad nacional y con el Estado”.

De forma complementaria, el reglamento de la Ley PIACI establece expresamente que una de las funciones del MINCUL es coordinar con los sectores competentes “las acciones de prevención de *contactos no deseados*, así como establecer los protocolos de actuación correspondientes” (resaltado añadido)⁷²⁰. A su vez, esta norma sostiene que el Estado peruano, a través del MINCUL, “garantiza el derecho a la libre decisión de los pueblos en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial para mantener tales condiciones” [...]”⁷²¹.

Así, el MINCUL, a través del VMI y la DACI, es el sector responsable de favorecer la adopción de medidas en torno al “no contacto” de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, en coordinación con los sectores competentes. Las acciones llevadas a cabo por el MINCUL serán analizadas a lo largo del presente capítulo.

3.1.2.2. Sistemas de articulación estatal

La articulación efectiva, tanto entre entidades del Estado, en todos sus niveles, como con organizaciones indígenas, organizaciones de la sociedad civil, comunidades aledañas u otros actores involucrados en la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, es fundamental para la adecuada protección del principio de no contacto. Aquello porque diversos actores deben intervenir, desde sus competencias, tanto para prevenir como para actuar frente a situaciones de riesgo de contacto, incursiones no autorizadas en sus territorios, entre otros escenarios de emergencia. En la presente sección, se analizarán las medidas implementadas por el Perú para cumplir con este fin.

719 MINISTERIO DE CULTURA. Decreto Supremo N° 005-2013-MC. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura. Lima, 20 de junio de 2013. Artículo 94.

720 MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2016-MC. Artículo 7 inciso c).

721 Ídem. Artículo 26.

En primer lugar, el objetivo de la Ley PIACI es establecer el régimen especial transectorial de protección de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonia peruana que se encuentren en aislamiento o contacto inicial. Este régimen involucra a determinadas entidades del Poder Ejecutivo y se orienta a garantizar los derechos a la vida y a la salud de estos colectivos, para salvaguardar su existencia e integridad.

De acuerdo con el reglamento de la Ley PIACI, este régimen especial transectorial es definido como “un conjunto de políticas públicas articuladas por el MINCUL a través del VMI, en coordinación con los Sectores Salud, Agricultura y Riego, Interior y Ambiente, con el propósito de que el Estado garantice la protección y sobrevivencia de los pueblos en situación de aislamiento o contacto inicial”⁷²². Como ente rector del régimen especial transectorial, el VMI debe establecer mecanismos para lo siguiente:

- a) Coordinar e intercambiar información, según sea el caso, con las entidades del Sector Público, cautelando que éstas, en el ejercicio de sus funciones, no afecten o pongan en riesgo a los pueblos en situación de aislamiento voluntario y en situación de contacto inicial.
- b) Intercambiar información para prevenir que algún organismo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Gobierno Regional o Gobierno Local, *al planificar un proyecto de infraestructura vial o de comunicaciones afecte una reserva indígena.*
- c) Coordinar con el Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, Ministerio del Ambiente, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP y los Gobiernos Regionales y Locales, correspondientes, *el control, vigilancia y monitoreo, a fin de evitar el ingreso no autorizado de personas ajenas a las reservas indígenas.*
- d) Coordinar con el Ministerio de Salud, a través de sus Direcciones Regionales de Salud y del Centro Nacional de Salud Intercultural para *la atención de servicios de salud adecuados a los pobladores de las reservas indígenas.*
- e) Coordinar con el Ministerio de Educación para la elaboración, ejecución y seguimiento de *planes de educación intercultural.*
- f) Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores para el *cumplimiento de acuerdos bilaterales con los países limítrofes*, que garanticen la protección de los pueblos en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

722 Ídem. Artículo 3 inciso l).

g) Canalizar recursos provenientes del pago de compensaciones económicas u otros ingresos análogos, exclusivamente para la protección y beneficio de los pueblos en aislamiento y contacto inicial, ubicados en reservas indígenas. El MC dictará la normatividad necesaria para que el VMI implemente el cumplimiento de esta disposición.

h) Coordinar con el Ministerio de Energía y Minas el establecimiento de los lineamientos para la elaboración del Plan de Contingencia previsto en el Decreto Supremo N° 015-2006-MEM.

De este modo, se observa que las entidades públicas a nivel nacional, regional y local involucradas en el régimen especial transectorial deben adoptar acciones de protección de las RI, en el marco de sus competencias, en coordinación con el VMI. En ese sentido, esta responsabilidad no recae en un solo sector, sino que se compone de una respuesta conjunta y articulada entre las entidades implicadas⁷²³.

La mayoría de estas acciones tienen relación directa con evitar el contacto con estos colectivos o evitar el ingreso de personas no autorizadas a sus territorios, tales como el control, monitoreo y vigilancia; los acuerdos bilaterales de protección con países limítrofes; el establecimiento de lineamientos para la elaboración de planes de contingencia, entre otros. Por su parte, también se contemplan acciones dirigidas a garantizar la salud y la educación intercultural de los pueblos indígenas en contacto inicial.

Por otro lado, en la actualidad, existen sistemas de coordinación multisectorial tanto a nivel nacional como regional que integran a las entidades públicas involucradas en la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, así como a representantes de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil. A continuación, se analizarán las comisiones existentes, con énfasis en el contexto y año en el que fueron creadas, su conformación y sus principales funciones.

En primer lugar, la única comisión de alcance nacional es la Comisión Multisectorial PIACI, presidida por el MINCUL. Esta Comisión de naturaleza permanente fue creada mediante el reglamento de la Ley PIACI e instalada en 2009. Se encuentra conformada por representantes de las siguientes entidades⁷²⁴:

723 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Isconahua*. Lima, febrero de 2016, p. 33.

724 MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2016-MC. Artículo 11.

Categorías	Entidades
Ministerios	MINCUL (a través de la Dirección General de Pueblos Indígenas, quien la preside)
	Ministerio de Agricultura y Riego
	Ministerio del Ambiente
	Ministerio de Defensa
	Ministerio de Salud
	Ministerio de Educación
	Ministerio de Energía y Minas
	Ministerio del Interior
Gobiernos regionales y locales	Gobierno regional en cuya circunscripción se encuentre el pueblo en aislamiento o contacto inicial (en caso la zona involucre a la jurisdicción de más de un gobierno regional, se considerará a un representante de cada uno de ellos)
	Gobierno local provincial en cuya circunscripción se encuentre el pueblo en aislamiento o contacto inicial (en caso la zona involucre a más de una provincia, se considerará a un representante de cada provincia).
Organismo Constitucional Autónomo	Defensoría del Pueblo
Universidades	Antropólogo representante de la especialidad de Antropología de una Universidad Nacional, designado por la Asamblea Nacional de Rectores
	Antropólogo representante de la especialidad de Antropología de una Universidad Particular, designado por la Asamblea Nacional de Rectores
Organizaciones indígenas	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), organización indígena de representación nacional.
	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), organización indígena de representación nacional.

Elaboración propia.

Una de las principales funciones de este mecanismo de coordinación es llevar a cabo el procedimiento para constituir nuevas RI, así como seguir los procedimientos de categorización de las RT actualmente existentes a RI. Estas reservas se encuentran en diversas regiones del país, por lo que es muy conveniente que la norma incluya

a los gobiernos regionales y locales de las circunscripciones territoriales en las que podría determinarse la presencia de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Adicionalmente, en las sesiones, las organizaciones indígenas regionales participan en las sesiones en calidad de invitadas, según su ámbito de intervención⁷²⁵.

En segundo lugar, se encuentran las comisiones transectoriales de alcance regional, creadas y presididas por los gobiernos regionales de cada circunscripción en la que existen RT, RI o solicitudes de RI, como es el caso de Madre de Dios, Ucayali y Loreto. Así, la primera región en contar con una comisión transectorial es Madre de Dios. En 2011, el gobierno regional creó la “Comisión Especial para la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Región Madre de Dios”, mediante Ordenanza Regional N° 006-2011-GRMDD/CR.

Esta Comisión Especial surge en un contexto particular, ante la sucesiva aparición de integrantes del pueblo indígena Mashco Piro, en aislamiento, en el sector Yanayacu, ubicado en la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional del Manu, área aledaña a las Comunidades Nativas Shipetiari y Diamante. Por ese motivo, esta Ordenanza Regional declaró esta área como zona de tránsito fluvial restringido⁷²⁶, y ordenó otras medidas de prevención que serán analizadas en la sección 3.4., sobre protocolos de actuación frente a escenarios de contacto.

725 Por ejemplo, la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) participó de las sesiones de la Comisión Multisectorial PIACI en las que se evaluó la ampliación de la RT Madre de Dios.

COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. Acta de la Vigésimo Primera Sesión de la Comisión Multisectorial encargada del reconocimiento de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y categorización de reservas indígenas. Lima, 2 de mayo de 2019; COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. Acta de la Décimo Primera Sesión de la Comisión Multisectorial encargada del reconocimiento de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y categorización de reservas indígenas. Lima, 30 de noviembre de 2016; a las que se tuvo acceso a través del Memorando N° 000055-2020-DACI/MC. Atención a solicitud de acceso a la información pública - Expediente N° 23872-2020. 21 de julio de 2020.

726 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS. Ordenanza Regional N° 006-2011-GRMDD/CR. 31 de agosto de 2011; cuya vigencia fue ampliada indefinidamente a través de la Ordenanza Regional N° 011-2014-GRMDD/CR, mientras subsistiesen las causas que dieron origen a su emisión y aplicación.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Comisión Especial se encuentra conformada por los siguientes actores⁷²⁷:

Categorías	Entidad u órganos
Gobierno regional de Madre de Dios	Presidente del gobierno regional de Madre de Dios
	Gerencia regional de Desarrollo Social
	Gerencia regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
	Gerencia regional del Plan, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial
	Subgerencia de Participación Ciudadana y Comunidades Nativas
Direcciones Regionales	Dirección Regional de Salud
Municipalidades provinciales y distritales	Municipalidades provinciales y distritales Tambopata, Manu y Tahuamanu
Parques Nacionales	Parque Nacional del Manu
	Parque Nacional Alto Púrus
Organizaciones indígenas	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes - FENAMAD
	Consejo Harakmbut, Yine y Machiguenga - COHARYIMA
	Consejo Indígena de la Zona Baja de Madre de Dios - COINBAMAD

Elaboración propia.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 5 de la ordenanza de creación, esta Comisión se encarga del monitoreo, seguimiento y evaluación de los avances del proceso de implementación de la Ordenanza Regional N° 032-2010-GRMDD/CR; así como de la implementación de un “Programa de Protección y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial de la Región de Madre de Dios”.

Por su parte, en Ucayali, en 2013, se creó la “Comisión Técnica Transectorial Regional para la Protección y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial de las Reservas Territoriales Isconahua, Murunahua y Mashco Piro”, que también se denomina “Mesa PIACI

727 *Ibíd.*

Regional”. Esta Comisión se establece mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 1345-2013-GRU-P. Se encuentra conformada por los siguientes actores⁷²⁸:

Categorías	Entidades u órganos
Gobierno regional de Ucayali	Gerencia regional de Desarrollo Social, como Secretaría Técnica
	Gerencia regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
Direcciones regionales	Dirección Regional de Salud (DIRESA)
	Dirección Regional de Educación (DREU)
	Dirección Regional de Agricultura (DRAU)
	Dirección Regional de Energía y Minas e Hidrocarburos (DREMEH)
Institutos regionales	Instituto Regional de Desarrollo de Comunidades Nativas (IRDECON)
Direcciones desconcentradas	Dirección Desconcentrada de Cultura
Fuerzas armadas y policiales	Policía Nacional del Perú
	Marina de Guerra
Organismos constitucionales autónomos	Defensoría del Pueblo
Gobiernos locales	Gobiernos locales involucrados
Organizaciones indígenas y de la sociedad civil	Organización Regional AIDSESP (ORAU)
	Instituto del Bien Común (IBC)
	Pro Naturaleza
	Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral (AIDER)
	Asociación Pro Purús
	Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés)

Elaboración propia.

728 GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI. Resolución Ejecutiva Regional N° 1345-2013-GRU-P, que conforma la Comisión Técnica Transectorial Regional para la Protección y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial de las Reservas Territoriales Isconahua, Murunahua y Mashco Piro, a la cual también se le denominará Mesa PIACI regional. Pucallpa, 16 de diciembre de 2013.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el marco de las sesiones de esta Mesa PIACI Regional⁷²⁹, se brindaron aportes para la posterior actualización del Plan Regional para la Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de Ucayali (2015-2020), aprobada mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 1040-2014-GRU-P en diciembre de 2014⁷³⁰. Esta norma, a su vez, encarga la implementación y ejecución del Plan a la Mesa Regional PIACI, junto con la Gerencia General Regional de Desarrollo Social y el Instituto Regional de Desarrollo de Comunidades Nativas (IRDECON), a través de acciones articuladas con todos los actores involucrados.

Finalmente, en Loreto, en 2018, se creó la “Comisión Técnica Transectorial Regional para la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial - PIACI”, también conocida como “Mesa PIACI Loreto”, mediante Ordenanza Regional N° 011-2018-GRL-CR. Este mecanismo fue creado por dos motivos: i) la existencia de solicitudes de RI; y ii) el reconocimiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en la región⁷³¹. De este modo, de acuerdo con su norma de creación, la Comisión busca ser un espacio de diálogo y análisis regional, orientado al establecimiento de medidas y mecanismos de coordinación entre diversos actores, con el propósito de adoptar acciones preventivas para el respeto de los derechos de estos colectivos. Se encuentra conformada por los siguientes actores⁷³²:

Categorías	Entidad u órganos
Gobierno regional de Loreto	Gerencia General Regional, quien preside
	Gerencia Regional de Asuntos Indígenas
	Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial
	Gerencia de la Autoridad Regional Ambiental
	Gerencia Regional de Salud
Ministerios	MINCUL

729 MINISTERIO DE CULTURA. “Ministerio de Cultura participó en instalación de Mesa PIACI junto al Gobierno Regional de Ucayali”. Nota de prensa. Gob.pe. Plataforma Digital Única del Estado peruano. 18 de febrero de 2014.

730 GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI. Resolución Ejecutiva Regional N° 1040-2014-GRU-P, que aprueba la actualización del Plan Regional para la Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de Ucayali (2015-2020), como un instrumento de gestión a favor de estos pueblos que transitan en la jurisdicción de la región de Ucayali. Pucallpa, 17 de diciembre de 2014.

731 GOBIERNO REGIONAL DE LORETO. Ordenanza Regional N° 011-2018-GRL-CR. Ordenanza Regional que conforma la Comisión Técnica Transectorial Regional para la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial - PIACI en el departamento de Loreto. Villa Belén, 10 de abril de 2018.

732 *Ibid.*

Categorías	Entidad u órganos
Municipalidades provinciales	Municipalidades provinciales de Maynas, Requena, Ucayali, Ramón Castilla y Loreto
Organizaciones indígenas	Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente - ORPIO
	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP
	Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico - CEDIA

Elaboración propia.

El mismo año de su creación, la Mesa PIACI Loreto aprobó sus instrumentos operativos (reglamento interno y un plan de trabajo 2018)⁷³³. Asimismo, ha promovido acciones para la articulación institucional y la sensibilización por funcionarios públicos respecto de la problemática de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁷³⁴.

A diferencia de las otras regiones, la Mesa PIACI Loreto cumple un rol particular. Aunque esta región no cuenta con RT o RI creadas; las cinco solicitudes de RI en proceso de creación se encuentran en Loreto, ya sea total o parcialmente. Aquello hace necesaria la adopción de medidas articuladas y de carácter precautorio para la protección de los colectivos en aislamiento que viven en estos espacios⁷³⁵.

A partir de lo señalado, es posible analizar algunos elementos comunes de las comisiones transectoriales regionales. En primer lugar, como punto positivo, se observa que todas estas comisiones cuentan con la participación de organizaciones indígenas representativas. Asimismo, en el caso de aquellas creadas en Madre de Dios y Ucayali, se les encarga la importante labor de elaborar planes o programas de protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto

733 CENTRO PARA EL DESARROLLO DEL INDÍGENA AMAZÓNICO. "Aprueban Plan de Trabajo y Reglamento Interno de la Mesa PIACI Loreto". CEDIA. Iquitos, 5 de julio de 2018.

734 CENTRO PARA LA INVESTIGACIÓN FORESTAL INTERNACIONAL (CIFOR). "El papel de los foros multiactor en las jurisdicciones subnacionales. La Mesa para Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial Loreto, Perú". Lima: CIFOR, GCF Task Force, PUCP, 2019, pp. 2-3.

735 Como sostuvo Gustavo Zambrano. "[l]a idea de tener una Mesa PIACI en Loreto es clave, porque esta región aún no tiene reservas. Existen unas cinco propuestas que en algún momento se podrían convertir en reservas, pero esto no es algo inmediato, puede pasar un tiempo antes de que se tenga el decreto supremo de creación. Mientras tanto es necesario que se lleven a cabo acciones de articulación entre entidades estatales, sociedad civil y organizaciones indígenas para proteger y generar condiciones de vida para estas poblaciones". Asimismo, señaló que "es importante que en aquellas regiones donde existen propuestas de creación de reservas indígenas para PIACI, los gobiernos regionales –en articulación con una serie de actores– estén involucrados y vean maneras de realizar actividades. Asimismo, que puedan tener en cuenta qué acciones llevar a cabo, de qué manera ejecutarlas y cuál es su nivel de responsabilidad". SPDA. "Loreto: Articulan esfuerzos para la protección de pueblos indígenas en aislamiento". *Actualidad Ambiental*, 17 de junio de 2019.

inicial, que serán analizados en la sección 3.3.2, sobre sistemas de vigilancia y monitoreo permanente.

Por su parte, además de las comisiones multisectoriales, el MINCUL, como ente rector en la materia, ha generado y fortalecido alianzas y espacios de coordinación con actores claves en materia de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En primer lugar, cuenta con un convenio de colaboración interinstitucional con el SERNANP⁷³⁶, en el marco del cual se coordinan las acciones a favor de los colectivos que habitan y se desplazan en las áreas naturales protegidas⁷³⁷.

Por su parte, en cuanto a la articulación con organizaciones indígenas, desde el 2015 hasta la actualidad, existen importantes experiencias de trabajo conjunto entre el MINCUL y la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y la Organización Regional AIDSESEP - Ucayali (ORAU) en materia de monitoreo y patrullaje en las cuencas de acceso a las RT y/o RI⁷³⁸. Estas relaciones de coordinación y colaboración se han formalizado a través de convenios de colaboración interinstitucional⁷³⁹.

Asimismo, el MINCUL ha establecido canales de coordinación con comunidades nativas aledañas a las RT y/o RI, quienes le proporcionan al VMI información valiosa sobre avistamientos, hallazgos y rutas de desplazamiento de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial cercanos a las áreas que habitan⁷⁴⁰. A su vez, el MINCUL llevó a cabo talleres de sensibilización sobre la problemática que enfrentan estos pueblos; así como capacitaciones en materia de medidas preventivas y protocolos de actuación a las comunidades nativas ubicadas en las cuencas de los ríos Curanja y Purús (RI Mashco Piro), Calleria y Utuquinía (RI Isconahua), Yurúa (RI Murunahua), Alto Madre de Dios, Las Piedras, Tahuamanu, Pariamanu y Acre (RT Madre de Dios) y Camisea (RTKNN)⁷⁴¹.

Adicionalmente, de acuerdo con la información disponible, el MINCUL mantiene alianzas institucionales con las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la protección de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, con las cuales ha suscrito convenios de colaboración interinstitucional. Concretamente, se trata de la Asociación ProPurús, la Sociedad Zoológica de Fráncfort (SZF), la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA), la Sociedad

736 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000052-2015-DACI-DGPI-VMI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736, 1 de abril de 2015.

737 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736, 23 de agosto de 2019, p. 51.

738 Ídem. p. 52.

739 Íbid.

740 Ídem. pp. 52-53.

741 Ídem. pp. 52-53.

Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y el Centro de para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA)⁷⁴².

Como se observa, el Estado peruano ha establecido un régimen especial transectorial de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, que involucra tanto al MINCUL, en calidad de ente rector, como a los sectores que cuentan con competencias vinculadas a la salvaguarda de los derechos de estos colectivos. Asimismo, se han conformado múltiples espacios de articulación interestatal, tanto a nivel nacional como regional y local, que, en todos los casos, consideran la participación de las organizaciones indígenas representativas. Asimismo, el MINCUL ha establecido importantes alianzas de colaboración con organizaciones indígenas, organizaciones de la sociedad civil y comunidades nativas aledañas a las RT y/o RI, que constituyen actores claves para la adecuada protección del principio de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

3.1.3. Mecanismos judiciales para la protección del principio de no contacto

Debido a la situación de aislamiento y poco contacto de estos pueblos indígenas, en la mayoría de los casos, no pueden presentar recursos judiciales para defender de sus propios derechos. Habitualmente, estos recursos son presentados por organizaciones indígenas.

Aunque han existido cuestionamientos sobre la legitimidad para obrar de tales organizaciones en representación de estos colectivos, el Tribunal Constitucional aclaró este extremo en su sentencia recaída en el expediente N° 0613-2008-PA/TC-LORETO, emitida el 11 de noviembre de 2009. Esta sentencia se originó en la demanda de amparo interpuesta por la AIDSESEP contra el Ministerio de Energía y Minas, PetroPerú S.A., Barrett Resources Perú Corporation y Repsol YPF. En sus fundamentos, este Colegiado señaló lo siguiente:

4. Con relación a los derechos de las comunidades en aislamiento voluntario, el artículo 8 de la Ley N° 28736 establece que: "Los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial se benefician de todos los derechos que la Constitución y la ley establecen a favor de las Comunidades Nativas". Ello, desde luego, comprende la adecuada protección jurisdiccional de sus derechos, de modo que *para efectos de su efectiva defensa, puede presentar acciones de garantía cualquier persona, natural o jurídica, por lo que no cabe cuestionar la legitimidad procesal en este tipo de demandas, al margen de la vía procesal*. En tal sentido, debe concluirse en este proceso que frente a reclamos actuales o futuros,

742 Ídem. p. 53.

cualquier persona natural o jurídica puede presentar un pedido o demanda ante las autoridades con relación a los derechos de las comunidades en aislamiento o poblaciones en situación de vulnerabilidad como es el caso de las comunidades nativas a que se refiere la Ley N° 28736 (subrayado añadido)⁷⁴³.

Este fundamento de sentencia posee un impacto jurisprudencial relevante, puesto que ha sido referido tanto por el Tribunal Constitucional en resoluciones posteriores⁷⁴⁴; como por jueces de primera y segunda instancia. Incluso, dicho fundamento ha sido desarrollado con mayor profundidad a través de decisiones judiciales más recientes. Tal es el caso de la Resolución N° 33, emitida por el Primer Juzgado Especializado en lo civil de la provincia de Maynas, de la Corte Superior de Justicia de Loreto, que resuelve la demanda de amparo presentada por la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) contra el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), PerúPetro S.A., y el Ministerio de Energía y Minas.

En esta decisión, en lo relativo a la legitimidad para obrar de las organizaciones indígenas, el juez no solo alude al fundamento desarrollado por el Tribunal Constitucional, sino que, además, interpreta que se trata de una flexibilización que tiene como propósito hacer efectivo el deber de especial protección que las autoridades y, especialmente, los jueces constitucionales tienen frente a estos grupos, así como garantizar su acceso a la justicia en pleno respecto de su identidad étnica:

Legitimidad para obrar de los demandantes

2.4. [...] Esa posibilidad, que, se asume, busca facilitar el acceso a la justicia de poblaciones tradicionalmente alejadas del aparato judicial por razones de aislamiento geográfico, postración económica o por su diversidad cultural, tiene plena justificación en el marco de un Estado comprensivo de la diversidad étnica y de las especificidades que caracterizan a aquellos grupos que se identifican como culturalmente distintos de la sociedad dominante.

Con dicho propósito, *este juzgador ha flexibilizado las condiciones de procedibilidad de las acciones promovidas para salvaguardar derechos fundamentales de las colectividades étnicamente diferenciadas, hecho que*

743 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0613-2008-PA/TC-LORETO. Lima, 11 de noviembre de 2009.

744 Por ejemplo, en el fundamento 8 de la Resolución N° 1 en el marco del expediente N° 01460-2015-PA/TC. Este proceso se inicia con la demanda de amparo interpuesta en agosto de 2012 por la Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS) contra el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y Pluspetrol Peril Corporation SA. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Resolución N° 1, recaída en el Expediente N° 01460-2015-PA/TC. Lima, 29 de octubre de 2019.

*responde también a la necesidad de asegurar que las autoridades cumplan con sus compromisos frente a la protección de las poblaciones indígenas y tribales (resaltado añadido)*⁷⁴⁵.

Esta decisión constituye un gran avance en la comprensión, por los operadores judiciales, de la necesidad de ajustar los mecanismos de tutela de derechos a las particularidades culturales de los distintos grupos étnicos en el país. De este modo, entender que los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial se encuentran alejados del aparato judicial por razones de diversidad cultural como una razón válida para que sus organizaciones representativas accionen en su representación constituye una interpretación respetuosa de su derecho a la libre determinación, y, sobre todo, una forma de garantizar el principio de no contacto.

3.2. Identificación y reconocimiento

Para identificar a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, resulta necesario analizar cómo se define a estos colectivos en el caso peruano. Desde su entrada en vigencia en 2006, la Ley PIACI planteó definiciones de “pueblo indígena en situación de aislamiento” y “pueblo indígena en situación de contacto inicial”. Dichas definiciones fueron modificadas en 2018, mediante el Decreto Legislativo N° 1374⁷⁴⁶, según el siguiente detalle:

745 PRIMER JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CIVIL DE LA PROVINCIA DE MAYNAS. Resolución N° 33, recaída en el Expediente N° 00626-2017-0-1903-JR-CI-01. Iquitos, 26 de diciembre de 2019, fundamento 24.

746 PODER EJECUTIVO. Decreto Legislativo N° 1374. Decreto Legislativo que establece el Régimen Sancionador por Incumplimiento de las Disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Lima, 12 de agosto de 2018.

Grado de relacionamiento	Texto derogado (Vigente durante el 2006 al 2018) ⁷⁴⁷	Texto actual (Vigente desde el 2018 en adelante) ⁷⁴⁸
Pueblos en situación de aislamiento	<p>Artículo 2.- Definiciones</p> <p>Para efectos de la presente Ley se consideran: [...]</p> <p>b) Aislamiento.- Situación de un pueblo indígena, o parte de él, que ocurre cuando éste no ha desarrollado relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, han optado por discontinuarlas. [...]</p>	<p>Artículo 2.- Definiciones</p> <p>Para efectos de la presente Ley se consideran: [...]</p> <p>b) Pueblos en situación de aislamiento (PIA): Pueblo indígena, o parte de él, que <i>en virtud de su derecho de autodeterminación</i> no desarrolla relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, ha optado por discontinuarlas. [...]</p>
Pueblos en situación de contacto inicial	<p>Artículo 2.- Definiciones</p> <p>Para efectos de la presente Ley se consideran: [...]</p> <p>c) Contacto inicial.- Situación de un pueblo indígena, o parte de él, que ocurre cuando éste ha comenzado un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional.[...]</p>	<p>Artículo 2.- Definiciones</p> <p>Para efectos de la presente Ley se consideran: [...]</p> <p>c) Pueblos en situación de contacto inicial (PICl): Pueblo indígena, o parte de él, que <i>en virtud de su derecho de autodeterminación</i> se encuentra en un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional. [...]</p>

Elaboración propia

747 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 28736. Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Lima, 18 de mayo de 2006.

748 PODER EJECUTIVO. Decreto Legislativo N° 1374. Decreto Legislativo que establece el Régimen Sancionador por Incumplimiento de las Disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Lima, 12 de agosto de 2018.

En el texto derogado, se describían el aislamiento o contacto inicial como situaciones fácticas. En contraste, en el texto actual, el aislamiento o contacto inicial se plantea como una manifestación del derecho a la autodeterminación del pueblo indígena. Este es un importante avance para una adecuada protección de estos colectivos, porque reconoce legalmente su decisión de permanecer en aislamiento o mantener formas selectivas de relacionamiento como parte de un derecho humano.

Sin dejar de reconocer estos cambios positivos, ambas definiciones mantienen algunos aspectos de mejora. En primer lugar, se observa que el texto es amplio al referirse a frente a qué actores es el aislamiento o contacto inicial, al emplear la expresión “los demás miembros de la sociedad nacional”. No hace una diferenciación entre los contactos intra e interétnicos, cuando, como bien señala Rummenhoeller, es evidente que cada caso involucra distintos niveles de contacto, así como situaciones de amenaza muy diferentes⁷⁴⁹. A su vez, este mismo autor cuestiona la expresión “sociedad nacional”, dado que muchos pueblos aislados se desplazan en espacios fronterizos entre dos países, lo cual les permite tener contactos con integrantes de diferentes sociedades nacionales⁷⁵⁰.

Por otro lado, dado que la situación de contacto inicial puede ser muy diversa, con la Resolución Ministerial N° 341-2015-MC, se introduce una clasificación:

- a) **Contacto reciente.**- Situación en la que se encuentra un pueblo indígena inmediatamente después de sus primeras interacciones directas o de contacto físico con miembros del resto de la sociedad.
- b) **Contacto esporádico.**- Situación en la que se constituye un pueblo indígena como consecuencia de contactos de forma intermitentes con personas ajenas al pueblo indígena al que pertenecen.
- c) **Contacto inicial con vinculación intermedia.**- Situación en la que se constituye un pueblo indígena como consecuencia del relacionamiento ocasional con otros pueblos o grupos foráneos. Se caracteriza por encontrarse asentado en un espacio geográfico determinado y de manera dispersa.
- d) **Contacto inicial con vinculación mayor.**- Situación en la que se constituye un pueblo indígena como consecuencia del relacionamiento sostenido con la sociedad nacional en las últimas décadas y se encuentra establecida/organizada en comunidad⁷⁵¹.

749 RUMMENHOELLER, Klaus. Loc. cit.

750 Ibid.

751 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 341-2015-MC. Aprueba el "Plan de Protección y Defensa para los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (PPD-RTKNN) 2016-2020". Lima, 29 de setiembre de 2015.

Ahora bien, el reconocimiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial se realiza a través de un procedimiento específico, establecido en el reglamento de la Ley PIACI, en el marco del proceso de categorización de una RI. Este reglamento exige la realización de un estudio previo de reconocimiento, que consiste en un análisis antropológico que abarque información sobre lo siguiente: la tradición oral en la zona de influencia; las relaciones de parentesco con posibles comunidades cercanas; y las evidencias físicas, con un período de registro no mayor de tres años, encontradas por el Equipo Técnico de Trabajo de Campo, que sustenten la existencia de un pueblo en aislamiento o contacto inicial. A su vez, la norma exige que el estudio previo de reconocimiento identifique al pueblo e indique un estimado de su población y de las tierras que habita⁷⁵². Si dicho estudio prueba la existencia del pueblo indígena en aislamiento y contacto inicial, se dispondrá su reconocimiento mediante Decreto Supremo refrendado por el MINCUL⁷⁵³.

Bajo este procedimiento, hasta la fecha, el MINCUL ha reconocido oficialmente la existencia de 20 pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, a través de los Decretos Supremos N° 001-2014-MC⁷⁵⁴; N° 004-2017-MC; N° 002-2018-MC y N° 001-2019-MC, de acuerdo con el siguiente detalle⁷⁵⁵:

Pueblo Indígena en aislamiento o contacto inicial	Aislamiento	Contacto inicial	Norma de reconocimiento
Amahuaca		X	Decreto Supremo N° 001-2014-MC
Chitonahua (Murunahua)	X		Decreto Supremo N° 001-2014-MC
Flecheiro	X		Decreto Supremo N° 002-2018-MC

752 MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2016-MC. Artículo 15.

753 Ídem. Artículo 16.

754 La DACI ha precisado que, aunque la Decreto Supremo N° 001-2014-MC no reconoce a los pueblos indígenas Mastanahua, Chitonahua e Isconahua en situación de contacto inicial; de acuerdo con los informes realizados por esta unidad orgánica, se ha registrado la presencia de miembros de estos pueblos en situación de contacto inicial en las mencionadas reservas.

MINISTERIO DE CULTURA. Memorando N° 000053-2020-DACI/MC. Atención a solicitud de acceso a la información pública - Expediente N° 23874-2020. 17 de julio de 2020.

755 Las organizaciones indígenas, sin embargo, estiman la presencia de veintiséis pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en el territorio peruano. VAZ, Antenor (coord.). *Pueblos Indígenas en aislamiento en la Amazonía y el Gran Chaco. Informe regional: territorios y desarrollo*. Land is Life, 2019, p. 23.

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Pueblo Indígena en aislamiento o contacto inicial	Aislamiento	Contacto inicial	Norma de reconocimiento
Isconahua	X		Decreto Supremo N° 001-2014-MC Decreto Supremo N° 002-2018-MC Decreto Supremo N° 001-2019-MC
Kakataibo	X		Decreto Supremo N° 004-2017-MC
Korubo	X		Decreto Supremo N° 002-2018-MC
Kulina-Pano	X		Decreto Supremo N° 002-2018-MC
Marubo	X		Decreto Supremo N° 002-2018-MC
Mashco Piro	X		Decreto Supremo N° 001-2014-MC
Mastanahua	X	X	Decreto Supremo N° 001-2014-MC
Matis	X		Decreto Supremo N° 002-2018-MC
Matsés	X		Decreto Supremo N° 002-2018-MC
Matsigenka (Nanti y Kirineri)	X	X	Decreto Supremo N° 001-2014-MC
Nahua (Yora)		X	Decreto Supremo N° 001-2014-MC
Mayoruna	X		Decreto Supremo N° 001-2019-MC
Kapanawa	X		Decreto Supremo N° 001-2019-MC
Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido identificada en el ámbito de la RTKNN	X		Decreto Supremo N° 001-2014-MC
Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido identificada en el ámbito de la RTKNN	X		Decreto Supremo N° 001-2014-MC

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Pueblo Indígena en aislamiento o contacto inicial	Aislamiento	Contacto inicial	Norma de reconocimiento
Un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido identificada en el ámbito de la RI Mashco Piro	X		Decreto Supremo N° 001-2014-MC
Otros pueblos indígenas cuya pertenencia étnica no se ha podido identificar en el ámbito de las solicitudes de RI Yavarí Tapiche y Yavarí Mirim	X		Decreto Supremo N° 002-2018-MC

Fuente: MINISTERIO DE CULTURA. Memorando N° 000053-2020-DACI/MC. Atención a solicitud de acceso a la información pública - Expediente N° 23874-2020. 17 de julio de 2020.

A su vez, de acuerdo con información del MINCUL, se estimó que el total de población en aislamiento y contacto inicial es de aproximadamente 7000 personas; tanto en RT y/o RI; como en áreas referenciales de solicitudes de RI. El detalle se observa a continuación⁷⁵⁶:

RT o RI	Población en aislamiento	Población en contacto inicial
RTKNN	100	1025
RT Madre de Dios	400	886
RI Isconahua	240	18
RI Murunahua	200	116
RI Mashco Piro	600	4
Total	1540	2049

Elaboración propia.

Así, dentro de las RT o RI hay aproximadamente 1540 personas en aislamiento. Sin embargo, se estima que hay cerca de 3260 personas en esta misma situación fuera del ámbito de las reservas; incluso, en áreas geográficas en las que actualmente hay solicitudes de RI⁷⁵⁷.

756 PODER EJECUTIVO. Decreto Legislativo N° 1489. Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Exposición de motivos. Lima, 10 de mayo de 2020.

757 El MINCUL estima la presencia de 1217 personas en aislamiento en las siguientes solicitudes de RI: Yavarí Tapiche (240 personas); Yavarí Mirim (207 personas); Kakataibo Norte y Sur (500 personas);

Por su parte, en 2013, el VMI creó el registro de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial; y el registro de RI⁷⁵⁸. Según el MINCUL, dichos registros inscriben, con carácter preventivo, a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en proceso de reconocimiento oficial, así como también los expedientes de RT en proceso de adecuación a RI y los expedientes de las solicitudes de RI⁷⁵⁹. A su vez, estos registros se regulan mediante la Directiva N° 001-2013-VMI/MC "Normas, Pautas y Procedimientos para el Registro de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial y el Registro de Reservas Indígenas", aprobada por Resolución Viceministerial N° 008-2013-VMI/MC⁷⁶⁰.

A partir de lo expuesto, se observa que, en los últimos años, hubo avances importantes de identificación y reconocimiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial por el Estado peruano. Resulta llamativo que cerca de la mitad de los colectivos reconocidos se encuentran ubicados en áreas de solicitudes de RI⁷⁶¹. No obstante, aún queda pendiente culminar con el estudio previo de reconocimiento en el territorio que abarca la solicitud de la RI Curaray, Napo, Arabela, Nashiño, Pucacuro, Tigre y afluentes, presentada en 2003⁷⁶². Las medidas precautorias de protección de los pueblos indígenas ubicados en solicitudes de RI serán analizadas en la sección 3.3.1.3.

3.3. Protección territorial

A partir de la década de 1990, el Estado peruano adoptó diversas acciones dirigidas a reconocer y proteger a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial presentes en el territorio nacional. Con el Decreto Ley N° 22175, se crearon cinco RT, cuyo principal objetivo fue garantizar la protección de los integrantes de estos colectivos; así como el aprovechamiento exclusivo de su territorio⁷⁶³.

y Sierra del Divisor Occidental (270 personas).
Ibid.

758 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 004-2013-VMI-MC. Lima, 20 de junio de 2013.

759 MINISTERIO DE CULTURA. *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos*. Lima: Ministerio de Cultura, 2016, p. 59.

760 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 008-2013-VMI/MC. Aprueban Directiva N° 001-2013-VMI/MC "Normas, Pautas y Procedimientos para el Registro de los Pueblos Indígenas en situación de contacto inicial y el registro de reservas indígenas". Lima, 31 de octubre de 2013.

761 Concretamente, las RI Kakataibo Sur y Norte; RI Yavari-Mirin, RI Yavari-Tapiche; y RI Sierra del Divisor Occidental.

762 Hasta el momento, el MINCUL ha reconocido la probable presencia de los pueblos indígenas Arabela, Iquito, Taushiro, Zápara, Waorani y Abijira en situación de aislamiento; en esta área geográfica.

MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 109-2020-MC. Aprueban diversas acciones del Ministerio de Cultura en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por la existencia del COVID-19. 25 de marzo de 2020. Anexo 2.

763 GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Alternativo 2018. Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano*

Lamentablemente, aunque las RT o RI existentes, en conjunto, reúnen 2871464,39 hectáreas a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁷⁶⁴, estos territorios se encuentran diariamente expuestos al ingreso de terceros no autorizados, debido a la ausencia de recursos humanos y logísticos suficientes que aseguren un control eficiente de la zona⁷⁶⁵. Asimismo, hace más de quince años que no se ha creado ninguna nueva RI, pese a la existencia de solicitudes presentadas desde 1993 en adelante⁷⁶⁶. Por su parte, aun cuando la Ley PIACI establece el carácter intangible de estas áreas geográficas, su regulación es limitada en tanto contiene una excepción que permite el desarrollo de actividades consideradas de "necesidad pública". En atención a estas consideraciones, a continuación, se examinarán, desde una mirada reflexiva, los contrastes y contradicciones de los mecanismos legales o de otra índole adoptados por el Perú en relación con los territorios que ocupan los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

3.3.1. Intangibilidad

La intangibilidad de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial es la premisa fundamental para el pleno respeto y garantía del principio de no contacto. En esta sección, se analizará el grado de cumplimiento de esta garantía por el Estado peruano, a través de la evaluación tanto de la regulación normativa como de la situación actual de las RT o RI.

3.3.1.1. RT o RI existentes

Las cinco RT o RI existentes fueron establecidas a la luz del Decreto Ley N° 22175 entre los años 1990 y 2003, mediante normas de rango reglamentario (resoluciones ministeriales, resoluciones directorales regionales y, excepcionalmente, decreto supremo). Su creación fue impulsada por organizaciones indígenas representativas⁷⁶⁷.

del Convenio 169 de la OIT. Lima: Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2018, p. 49.

764 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia.* OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 349.

765 BRACKELAIRE, Vincent. *Op. cit.*, p. 47.

766 AIDSESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana.* Lima: AIDSESEP, 2017, p. 5.

767 ARRIOLA, Ángela. "#ACD - Episodio 6: La garantía de la defensa y protección de los Pueblos en situación de Aislamiento y Contacto Inicial". Bloque 1: ¿Cómo proteger los derechos de una población no contactada? Amigos con derechos. Un podcast para entender cómo los derechos humanos impactan en nuestras vidas. IDEH PUCP.

Sin embargo, no estuvo acompañada de medidas estatales para su adecuada protección y gestión⁷⁶⁸. De forma más reciente, tres de estas áreas geográficas han sido categorizadas como RI⁷⁶⁹, de conformidad con la Ley PIACI⁷⁷⁰.

En este cuadro, se presentan las características generales de cada RT o RI, en orden de creación:

RT o RI	Creación	Norma de creación	Ubicación	Pueblos indígenas	Dimensión
RTKNN	1990	Resolución Ministerial N° 046-90-AG/DGRAAR, del 14 de febrero de 1990, modificada por el Decreto Supremo N° 028-2003-AG, del 25 de julio de 2003	Región: Cusco y Ucayali Provincia: La Convención (Cusco) y Atalaya (Ucayali) Distrito: Echarati (La Convención) y Sepahua (Atalaya)	Yora o Nahua, Machiguenga y un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido posible identificar	456 672,73 ha

768 Zambrano ha enfatizado que, a finales de la década del noventa, el establecimiento de RT en favor de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial fue la primera medida de protección de estos colectivos, pero ello contrastaba con la falta de regulación sobre qué hacer luego de su creación, así como la inexistencia de un ente especializado en el aparato estatal de alcance nacional que se encargue de su gestión.

ZAMBRANO, Gustavo. "ACD - Episodio 37: Invisibles entre los invisibilizados, la situación de los PIACI en el Perú." Bloque 1: Necesidades y retos de las poblaciones aisladas. Amigos con derechos. Un podcast para entender cómo los derechos humanos impactan en nuestras vidas. IDEH PUCP, 4 de diciembre de 2018.

769 MINISTERIO DE CULTURA. Decreto Supremo N° 007-2016-MC. Decreto que declara la Categorización de las Reservas Indígenas Isonahua, Mashco Piro y Murunahua. Lima, 24 de julio de 2016.

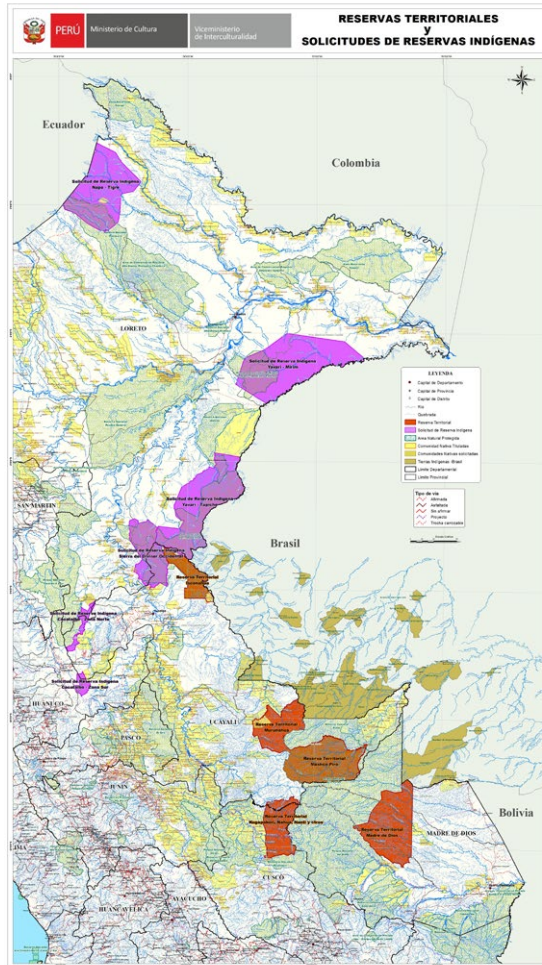
770 De acuerdo con el artículo 2 literal d) de la Ley PIACI, las RI se entienden como "tierras delimitadas por el Estado peruano, de intangibilidad transitoria, a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y en tanto mantengan tal situación, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos". CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 28736. Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Lima, 18 de mayo de 2006.

RT o RI	Creación	Norma de creación	Ubicación	Pueblos indígenas	Dimensión
RI Murunahua	1977	Resolución Directoral Regional N° 189-97-CTARU/DRA, del 01 de abril de 1997, modificada mediante la Resolución Directoral Sectorial N° 453-99-CTAR-UCAYALI-DRSA del 24 de septiembre de 1999.	Región: Ucayali Provincia: Atalaya Distritos: Yurúa y Antonio Raymondi	Murunahua, Chitonahua, Mashco Piro y Amahuaca	470 305,89 ha
RI Mashco Piro	1977	Resolución Directoral Regional N° 0190-97-CTARU/DRA, del 01 de abril de 1997	Región: Ucayali Provincia: Purús Distritos: Purús	Mashco Piro, Mastanahua y un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido posible identificar	816 057 06 ha
RI Isconahua	1998	Resolución Directoral Regional N° 201-98-CTARU/DRA, del 11 de junio de 1998	Región: Ucayali Provincia: Coronel Portillo Distritos: Callería	Isconahua	298 487,71 ha
RT Madre de Dios	2002	Resolución Ministerial N° 427-2002-AG, del 22 de abril de 2002	Región: Madre de Dios Provincias: Tambopata, Manu y Tahuamanu Distritos: Laberinto, Tambopata, Las Piedras, Madre de Dios, Fitzcarrald e Iñapari	Mashco Piro y un pueblo indígena cuya pertenencia étnica no ha sido posible identificar	829 941 ha

Fuente: MINISTERIO DE CULTURA. Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana: mecanismos para la protección de sus derechos. Lima: Ministerio de Cultura, 2016, pp. 65-66.

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Mapa 1: Ubicación de las RT⁷⁷¹ y/o RI y solicitudes de RI en el territorio peruano



Fuente: MINISTERIO DE CULTURA. Reservas territoriales y solicitudes de reservas indígenas [mapa]. Lima: Viceministerio de Interculturalidad, s/f.

771 El mapa hace mención de las RT; no obstante, como se mencionó líneas arriba, tres de estos espacios han sido categorizados a RI en el 2016. Concretamente, la RI Murunahua, RI Mashco Piro y RI Isonahua.

En 2013, el MINCUL creó el Registro de RI⁷⁷². Adicionalmente a ello, en 2016, se dispuso la inscripción de RI en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), mediante Decreto Supremo N° 005-2016-MC⁷⁷³. De acuerdo con la información disponible, dichas inscripciones se efectuaron en octubre de 2019, específicamente, respecto de las RI Isconahua, Mashco Piro y Murunahua⁷⁷⁴. Sus anotaciones fueron entregadas a la DACI del MINCUL⁷⁷⁵.

3.3.1.2. La intangibilidad relativa establecida por la Ley PIACI

Con la adopción de la Ley PIACI, se introducen una serie de cambios relevantes en relación con la normativa anterior. En primer lugar, se crea la figura de “reserva indígena” para reemplazar la de “reserva territorial”⁷⁷⁶. La norma establece, en su segunda disposición final, que las RT existentes deberán ser categorizadas a RI en un plazo no mayor de plazo de sesenta días calendario.

Asimismo, se reconoce por primera vez el carácter intangible de las RI en una norma con rango de ley⁷⁷⁷. De este modo, el artículo 5 de la Ley PIACI señala lo siguiente:

Artículo 5.- Carácter intangible de las reservas indígenas

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

772 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 004-2013-VMI-MC. Lima, 20 de junio de 2013.

773 Fue necesario que la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos establezca un procedimiento y requisitos para la inscripción de las Reserva Indígenas en el Registro de Predios. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS. Resolución de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N° 112-2017-SUNARP/SN, que aprueba la Directiva que establece el procedimiento y requisitos para la inscripción de las Reserva Indígenas en el Registro de Predios. 18 de mayo de 2017.

774 MEDRANO MARÍN, Hernán. “Un intento por proteger a los pueblos en aislamiento voluntario”. *Diario El Comercio*. 26 de octubre de 2019.

775 SUNARP. “Sunarp entregó anotaciones de inscripción de las reservas indígenas Isconahua, Mashco Piro y Murunahua”. Oficina General de Comunicaciones de SUNARP. Pucallpa, 21 de octubre de 2019.

776 Según Napolitano y Ryan, llama la atención que se omita la referencia a “territorio” y se reemplace por “indígena”, lo cual podría interpretarse como una falta de voluntad del Estado de aludir al territorio ancestral de los pueblos indígenas, en los términos del Convenio 169 OIT. (Traducción propia). NAPOLITANO, Dora A. y RYAN, Aliya. Op. cit., p. 8.

777 Según el artículo 32 del reglamento de la Ley PIACI, la intangibilidad implica que solo pueden permanecer dentro de la RI los habitantes de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. De este modo, “la prohibición de ingreso a la reserva indígena es para cualquier persona que no pertenezca a los pueblos beneficiados, así como a los habitantes de otros pueblos indígenas o comunidades nativas”. MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2016-MC.

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

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

Como se observa, el literal c) del artículo 5 contempla una excepción a la intangibilidad, si dentro de la RI se ubica un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado. Esta excepción representa uno de los aspectos más controversiales de la norma, especialmente a la luz del principio de no contacto. Como señala la Asociación DAR, al no existir criterios definidos ni parámetros preestablecidos para la determinación de necesidad pública, ello puede generar “una puerta abierta para su instrumentalización en beneficio de particulares”⁷⁷⁸.

Este inciso ha sido ampliamente rechazado por diversas organizaciones indígenas en el país y en la región, dado que vacía de contenido el principio de no contacto y anula la condición de intangibilidad absoluta de las RI⁷⁷⁹. Incluso, dichas organizaciones exigen que no se recategoricen las RT a RI debido a que se debilitaría su protección⁷⁸⁰. Actualmente, las únicas reservas pendientes de categorizar son la RTKNN y la RT Madre de Dios; dado que en 2016 se categorizaron las ahora RI Isconahua, Mashco Piro y Murunahua^{781, 782}.

778 DAR. *Primer Boletín Alerta PIACI. Derecho al territorio intangible. El caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros*. Lima: DAR, 2019, p. 13.

779 AIDSESP y DAR. *Informe jurídico de salvaguardas y garantías para la protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN)*. Lima: DAR, 2018, p. 23.

780 AIDSESP y otras. *Declaratoria de Lima*. Encuentro Regional sobre pueblos indígenas en aislamiento: Territorios y desarrollo en la Amazonia y el Gran Chaco. 11 de octubre de 2019.

781 MINISTERIO DE CULTURA. Decreto Supremo N° 007-2016-MC. Decreto Supremo que declara la Categorización de las Reservas Indígenas Isconahua, Mashco Piro y Murunahua. Lima, 24 de julio de 2016.

782 Es preciso señalar que la categorización de las RI ha sido establecida como parte de las metas del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. En esta norma, se establece como línea base de 2017 las 3 RI actualmente categorizadas. La meta al 2019 sería la categorización de 5 RI, lo cual supone culminar con los procesos de la RTKNN y la RT Madre

Asimismo, esta excepción ha llamado la atención tanto del ex Relator sobre los derechos de los pueblos indígenas de la CIDH, Eguiguren Praeli; como de la ex relatora especial de las Naciones Unidas sobre la misma materia, Tauli-Corpuz, quienes apuntaron que la ley presentaba varias contradicciones dado que la intangibilidad que regula es limitada: “aunque se prohibían actividades económicas por personas externas, sí se permitían aquellas actividades consideradas de necesidad pública, como la explotación de hidrocarburos”⁷⁸³. Del mismo modo, el CERD, a través de sus observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° combinados del Perú de mayo de 2018, mostró su preocupación frente a que, aun cuando se han establecido RI, se continúen realizando proyectos de desarrollo y actividades de explotación de recursos naturales que ponen en riesgo la supervivencia física y cultural de estos colectivos, con énfasis en las RI Isconahua, Murunahua, Mashco Piro y la RTKNN⁷⁸⁴.

En el caso específico de las actividades hidrocarburíferas, se debe mencionar que el Estado ha suscrito contratos de explotación y explotación en lotes de hidrocarburos que se sobreponen o colindan con las RT o RI. Como ha señalado la CIDH, estas actividades extractivas pueden significar graves amenazas a la integridad territorial de los pueblos en aislamiento y contacto inicial, sobre todo durante la etapa exploratoria⁷⁸⁵. En primer lugar, dichas actividades generan altos riesgos de contactos no deseados, debido a la presencia de trabajadores de las empresas extractivas en el territorio; así como contagio de enfermedades y epidemias, desplazamiento forzado; enfrentamientos, entre otros⁷⁸⁶.

A su vez, tales actividades generan impactos ambientales que repercuten en las actividades de subsistencia de estos pueblos, puesto que pueden generar la alteración del régimen hidrológico y, con ello, la disponibilidad de los recursos pesqueros; la deforestación y fragmentación del bosque; el desplazamiento de la fauna silvestre a otras zonas debido los ruidos ocasionados por motores y generadores, por el tráfico aéreo, fluvial y terrestre en la zona, así como por las detonaciones con dinamita durante la etapa de exploración; la contaminación de los bosques y fuentes de agua debido a posibles derrames de petróleo; y la pérdida de biodiversidad, entre otros impactos vinculados⁷⁸⁷.

de Dios. La meta al 2021 sería contar con ocho RI categorizadas en total; con lo cual, en el lapso de 2020-2021 se requiere categorizar tres RI adicionales a las actualmente existentes. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Lima, 1 de febrero de 2018.

783 ONU. “Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco”. A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 36.

784 CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° combinados del Perú. CERD/C/PER/CO/22-23. 23 de mayo de 2018, párr. 18.

785 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 100.

786 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio previo de reconocimiento de las propuestas de Reservas Indígenas Kakataibo Sur y Norte*. Lima, julio de 2016, p. 177.

787 *Ibid.*

En la práctica, el Estado ha implementado medidas para evitar estos impactos. Una de las más destacables es el recorte del lote 107 por encontrarse superpuesto al área de la solicitud de RI Kakataibo⁷⁸⁸. Asimismo, en el estudio previo de reconocimiento de la solicitud referida, con el propósito de evitar el desarrollo de actividades petroleras en las áreas de mayor incidencia de pueblos indígenas en aislamiento, se recomendó el recorte del lote 131, en las áreas superpuestas a las comunidades nativas Sinchi Roca, Sinchi Roca II y Puerto Nuevo; el recorte del lote 133, en la zona superpuesta a la solicitud de RI Kakataibo Sur, y el recorte del lote 161, que aún no ha sido otorgado, para excluir la quebrada Anyampa⁷⁸⁹.

En el ámbito legal, se han aprobado mecanismos dirigidos a evitar los contactos no deseados en contextos de exploración y explotación de hidrocarburos en áreas en las que se presume la presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁷⁹⁰. Para ello, se exige la inclusión de planes de contingencia antropológicos en los Estudios de Impacto Ambiental para desarrollar cualquier actividad de exploración, explotación o aprovechamiento de recursos al interior o en zonas próximas a RT, RI o donde se presume la presencia de estos colectivos. En el caso de actividades hidrocarburíferas, estos planes deben contener criterios mínimos de acuerdo con lo establecido en la Directiva N° 002-2014-VMI-MC⁷⁹¹ y el reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM, lo cual será abordado en la sección 3.4. de la presente investigación.

Por su parte, se debe señalar que el artículo 35 del reglamento de la Ley PIACI establece que, si en la RI se ubicaba un recurso natural cuya exploración o explotación es considerada por el Estado como de necesidad pública, la autoridad sectorial competente debe solicitar al VMI del MINCUL la opinión técnica previa vinculante sobre los estudios de impacto ambiental requeridos conforme a ley⁷⁹².

En el marco de dicha competencia, el MINCUL aprobó la opinión técnica vinculante respecto al Estudio Ambiental para la Ampliación del Programa de

788 CONFEDERACIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PERÚ. *Perú: Informe Alternativo 2011. Sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Lima, setiembre de 2011, p. 63.

789 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio previo de reconocimiento de las propuestas de Reservas Indígenas Kakataibo Sur y Norte*. Lima, julio de 2016, p. 184.

790 ZAMBRANO, Gustavo. "¿Los Principios Rectores salvarán al Perú? La debida diligencia en las actividades extractivas de hidrocarburos en la Amazonia peruana". En INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos y empresas: Reflexiones desde América Latina*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017, p. 284.

791 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 005-2014-VMI-MC. Aprueba la Directiva N° 002-2014-VMI-MC "Lineamientos para la elaboración del Plan de Contingencia previsto en el Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en lo referido a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial - Plan de Contingencia Antropológico (PCA)". Lima, 11 de marzo de 2014.

792 Aunque con la modificación del Reglamento de la Ley PIACI se omitió incluir que la opinión técnica sea de carácter previo y vinculante respecto a dichos estudios, dicha omisión fue subsanada a través de una Fe de Erratas, el 6 de agosto del mismo año. MINISTERIO DE CULTURA. Fe de erratas. Decreto Supremo N° 008-2016-MC. 6 de agosto de 2016.

Exploración y Desarrollo del Lote 88, presentado por la empresa Pluspetrol Perú Corporation S.A. En dicho documento, solicitó la adopción de medidas de manejo y mitigación de los impactos excepcionales de estas actividades en los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial dentro de la RTKNN⁷⁹³.

Dentro de estas medidas, se solicitó incrementar el área a excluir de la sismica 3D, así como implementar lo siguiente: plan de contingencia antropológico, plan de salud y código de conducta dirigido a los trabajadores, brigadas de avanzada, campamentos confinados, plan de capacitación, restricciones de actividades en áreas biológicamente sensibles y en cursos de agua, restricción del vuelo de helicópteros en zonas sensibles, distribución del personal para generar el menor ruido posible, restricción de actividades sísmicas a determinadas horas del día, entre otros⁷⁹⁴.

Más allá de lo señalado, se debe precisar que una excepción basada en argumentos de necesidad pública resulta altamente peligrosa para los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial; puesto que, en sí misma, desvirtúa el reconocimiento de la intangibilidad de sus territorios. Como se abordó en el capítulo 2, de acuerdo con la CIDH, no se debe permitir el establecimiento de excepciones que se basen únicamente en el interés público⁷⁹⁵. Incluso, James Anaya, en uno de sus informes como Relator Especial, sostuvo que no conforman finalidades públicas válidas “los meros intereses comerciales o los objetivos de generación de ingresos, y mucho menos cuando los beneficios de las actividades extractivas tienen un destino principalmente privado”⁷⁹⁶.

Asimismo, como se mencionó en la sección 2.2.4.2., la CIDH, en el caso concreto de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane, afirmó —aun cuando el Estado de Ecuador reconoce la intangibilidad de los territorios de estos colectivos— que esta protección se ve disminuida por una excepción contenida en la Constitución, que permite realizar actividades extractivas de recursos no renovables y explotación forestal en territorios intangibles mediante una declaratoria de “interés nacional”. Así, este órgano sostuvo que, sobre la base del principio de no contacto, “no es posible intervenir sus territorios para aprovechamiento económico cuando ello pueda entrar en tensión con la salvaguarda de su subsistencia”⁷⁹⁷. De este modo, la extracción de recursos

793 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 009-2013-VMI-MC. Aprobar la opinión técnica previa vinculante sobre el Estudio de Impacto Ambiental para la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88, presentado por la empresa Pluspetrol Perú Corporation S.A. Lima, 29 de noviembre de 2013.

794 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 003-2014-VMI-MC. Aprobar la opinión técnica del estudio de impacto ambiental para la ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88 de Pluspetrol Perú. 22 de enero de 2014, pp. 7-8.

795 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, Recomendación N° 9.

796 ONU. “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas”. A/HRC/24/41. 1 de julio de 2013, párr. 35.

797 CIDH. Informe N° 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019, párr. 129.

naturales por terceros en estos espacios es incompatible con la decisión de estos colectivos de permanecer en aislamiento o mantener formas selectivas de relacionamiento con la sociedad envolvente; y permitirlo podría vulnerar sus derechos humanos, con énfasis en sus derechos a la libre determinación, vida e integridad.

A pesar de estas consideraciones, se debe destacar que, en mayo de 2020, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República aprobó el Dictamen del Proyecto de Ley N° 4044/2018-CR⁷⁹⁸. Este proyecto propone la modificación del artículo 5 literal c) de la Ley PIACI y, con ello, la eliminación de la excepción de aprovechamiento de recursos naturales por necesidad pública⁷⁹⁹. Su aprobación permitiría reforzar el carácter intangible de las RT o RI.

3.3.1.3. Desafíos de la categorización de RT a RI

Hoy por hoy, las únicas dos RT pendientes de categorizar a RI son la RTKNN y la RT Madre de Dios, en cumplimiento de la Ley PIACI. Sin embargo, en ambos casos se presentan escenarios que cuestionan si su modificación a RI permitirá garantizar adecuadamente el carácter intangible de estas áreas geográficas o; por el contrario, disminuirá su protección. Por ello, en esta sección, se pretenden analizar las implicancias jurídicas de cada proceso de categorización.

Caso RTKNN

La RTKNN es la primera RT creada por el Estado peruano en el 1990. Asimismo, desde 2003, es la única zona intangible en la que rige una prohibición expresa frente al otorgamiento de nuevos derechos de aprovechamiento de recursos naturales en su interior.

Para entender cómo surge dicha prohibición, es preciso tomar en cuenta el contexto en la que fue establecida. En el 2000, el Estado suscribió un contrato de operaciones con la empresa argentina PlusPetrol, para que ponga en marcha el "Proyecto de Gas de Camisea"⁸⁰⁰. Este proyecto se desarrolló con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID), en el Lote 88, área superpuesta a la RTKNN, lo cual generaba grandes riesgos para la vida y

798 Comisión Pueblos [@cdpueblos]. Comentario sobre la modificación de la Ley PIACI. Visto: 26 de mayo de 2020, hora: 10:23 p. m.

799 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley N° 4044/2018-CR. Ley que modifica la Ley N° 28736, Ley para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. 15 de marzo de 2019.

800 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 103: "El Proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas". Lima, 2006, p. 21.

salud de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial ubicados en esa zona⁸⁰¹.

Por ello, en 2003, el BID exigió al Estado peruano la adopción de garantías y compromisos, dentro de las que se encontraba la mejora de la protección de la RTKNN. Por ello, mediante el Decreto Supremo N° 028-2003-AG, el Estado elevó el nivel de protección y la categoría legal de la reserva⁸⁰² y estableció 3 prohibiciones: (i) prohibición de establecimiento de asentamientos humanos diferentes a los de los grupos étnicos; (ii) prohibición del desarrollo de actividades económicas; (iii) prohibición del otorgamiento de nuevos derechos de aprovechamiento de recursos naturales⁸⁰³.

Lamentablemente, a partir de la ejecución del proyecto, se registró la ocurrencia de contactos forzosos y enfrentamientos con trabajadores de la empresa, contaminación de fuentes de agua, destrucción de porciones del bosque, disminución de la pesca de subsistencia y recursos de caza, desplazamientos forzados, epidemias, entre otros⁸⁰⁴. Pese a esto, en 2013, la empresa presentó un proyecto de ampliación de operaciones hacia el norte y sur del lote, dentro de la RTKNN; orientado hacia los territorios de los pueblos Yora (Nahua) y Matsigenka⁸⁰⁵. Frente a ello, el CERD solicitó la suspensión inmediata de las actividades de extracción en la reserva, dado que representaba una amenaza a la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas que habitan en la reserva y afectaba el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales⁸⁰⁶.

No obstante, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) interpretó que era viable realizar nuevas operaciones en el Lote 88, puesto que no se trataba de nuevas actividades económicas y no existía ninguna norma que lo impidiese⁸⁰⁷. En este contexto, el VMI del MINCUL, en un primer momento, presentó una opinión técnica vinculante que se oponía tajantemente a la ampliación de actividades

801 AIDESEP. Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana. Lima: AIDESEP, 2018, p. 23.

802 Ídem, pp. 23-24.

803 DAR; FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO (DPLF); Y CLÍNICA DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD DE OTTAWA (HRREC). *Amicus Curiae. Tribunal Constitucional del Perú*. Lima, Ottawa y Washington DC, 14 de junio de 2019, p. 11.

804 AIDESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana*. Lima: AIDESEP, 2017, p. 30; FEATHER, Conrad. Vulnerando los derechos y amenazando vidas: el proyecto de gas de Camisea y los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Moreton-in-Marsh: Forest Peoples Programme, 2014, p. 1; URTEAGA, Patricia. "The broker state and the 'inevitability' of progress. Impacts of the Camisea Project on Indigenous People in Peru". En Susana SAWYER y Edmund TERENCE GOMEZ (eds.), *The Politics of Resource Extraction. Indigenous Peoples, Multinational Corporations and the State*. Nueva York: Palgrave-MacMillan, 2012, pp. 126.

805 AIDESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana*. Lima: AIDESEP, 2017, p. 30.

806 CERD. Carta del presidente del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial dirigida al representante permanente del Perú ante la Oficina de las Naciones Unidas y Otras Organizaciones Internacionales de Ginebra. CERD/82nd/GH/MC/SW. 1 de marzo de 2013.

807 DAR. *Pueblos Indígenas y Conflictos Socioambientales: Los casos de Camisea, Amarakaeri y Curaray*. Lima: DAR, 2013, p. 27.

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

extractivas en la RTKNN⁸⁰⁸. Sin embargo, esta fue dejada sin efecto y reemplazada por una nueva opinión que únicamente exigía que se adopten medidas de manejo y mitigación de impactos “excepcionales”⁸⁰⁹. De este modo, se autorizó la ampliación del proyecto energético de acuerdo con lo solicitado por la empresa⁸¹⁰.

En la actualidad, por su parte, existe un nuevo escenario de riesgo para la intangibilidad de la RTKNN con el inicio del proceso de categorización a RI. Como se sostuvo anteriormente, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Supremo N° 028-2003-AG, estaría prohibido realizar cualquier tipo de actividad de extracción al interior de la reserva. Sin embargo, si se somete a la RTKNN a una categorización, se podrían otorgar derechos de aprovechamiento de recursos naturales a favor de terceros de conformidad con la excepción contenida en el artículo 5 literal c) de la Ley PIACI⁸¹¹.

Frente a este escenario, en agosto de 2018, AIDSESP interpuso una demanda de amparo mediante la cual solicita que se ordene al MINCUL el respeto de la prohibición del otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales al interior de la RTKNN. Por su parte, solicitó la no adecuación de la RTKNN a RI si ello significa la reducción de los estándares socioambientales y derechos colectivos de los pueblos indígenas que

808 En esta opinión técnica, se sostuvo expresamente que “la ejecución de los proyectos planteados no puede ser realizada de manera simultánea, pues esta situación generaría altos impactos acumulativos para los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial”. MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 005-2013-VMI-MC. Aprobar la opinión técnica previa vinculante sobre el Estudio de Impacto Ambiental para la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo en el Lote 88, presentado por la empresa Pluspetrol Perú Corporation S.A., contenida en el Informe N° 004-2013-DGPI-VMI-MC. Ambos informes forman parte integrante de la presente Resolución y constituye la opinión técnica vinculante del VMI. Lima, 12 de julio de 2013.

809 La nueva opinión técnica se limitaba a señalar que “para el desarrollo de proyectos de hidrocarburos en esta zona reservada se requiere tomar medidas de manejo y mitigación de impactos excepcionales acordes con las mejores prácticas en el sector a nivel mundial, con la finalidad de preservar la vida, la salud y la cultura de estas poblaciones en situación de vulnerabilidad”. MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 009-2013-VMI-MC. Aprobar la opinión técnica previa vinculante sobre el Estudio de Impacto Ambiental para la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88, presentado por la empresa Pluspetrol Perú Corporation S.A. Lima, 29 de noviembre de 2013.

810 Actualmente, existe un Comité de Seguimiento del Fondo de Compensación a los Pueblos Indígenas en Contacto Inicial de la RTKNN por las actividades extractivas desarrolladas en su interior. Este Comité se encuentra conformado por representantes del Ministerio de Cultura, de la compañía PlusPetrol Corporation S.A. y de los pueblos indígenas Nahua y Matsiguenga-Nanti. MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 008-2014-VMI-MC. Constituir el Comité de Seguimiento encargado de determinar, aprobar y supervisar las acciones específicas a ejecutarse en favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y/o contacto inicial. Lima, 27 de agosto de 2014; MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 002-2017-VMI-MC. Reconformar el Comité de Seguimiento encargado de determinar, aprobar y supervisar las acciones específicas a ejecutarse en favor de los pueblos indígenas en situación de contacto inicial, de la “Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos de aislamiento y contacto inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros”. Lima, 13 de febrero de 2017.

811 AIDSESP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESP, 2018, p. 24.

fueron reconocidos de forma expresa en su norma de creación⁸¹². Dicha demanda ha sido admitida en octubre de 2018 por el Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima y signada bajo expediente N° 12768-2018^{813, 814}.

Esta solicitud se basa en el principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos; lo que implica que “el Estado no puede modificar la normativa generando una disminución de los estándares legales previamente establecidos”⁸¹⁵. Esta misma posición fue adoptada por la Defensoría del Pueblo, institución que sostuvo que “para garantizar el principio de no contacto respecto de la reserva territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, a la luz del principio de progresividad o de no regresividad de los derechos humanos, no se podrán adoptar medidas que generen un estado de cosas o una situación que sea más perjudicial que la que se encuentre efectivamente establecida”⁸¹⁶. Actualmente, el proceso para categorizar la RTKNN sigue en curso, específicamente, en la etapa de estudio adicional de categorización⁸¹⁷.

A partir de lo expuesto, se debe observar que, actualmente, la RTKNN ostenta el mayor grado de protección jurídica a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en lo relativo a su intangibilidad; sobre todo, en comparación con las demás RT o RI existentes. Por ello, su categorización implicaría un retroceso. Deben diseñarse mecanismos legales que permitan realizar este procedimiento

812 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 370.

813 AIDSESP. “Poder Judicial admite demanda de amparo a favor de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros”. Lima, 16 de setiembre de 2018.

814 Adicionalmente, se encuentra el proceso recaído en el expediente N° 01460-2015-AA, iniciado con la demanda de amparo interpuesta en agosto de 2012 por la Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS) contra el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y Pluspetrol Peril Corporation SA. Mediante esta demanda, se solicita dejar sin efecto la ampliación de las actividades de exploración de gas natural en el lote 88, dentro de la RTKNN, en tanto el Estado no garantice de forma efectiva y a través de medidas idóneas, la vida, la salud y la supervivencia de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial que habitan en la reserva. En octubre de 2019, el Tribunal Constitucional admite a trámite la demanda e integra al proceso al Ministerio de Cultura, OEFA y SERNAP. En este caso, la Asociación DAR; la Fundación para el Debido Proceso (DPLF); y la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa (HRREC) presentaron un *Amicus Curiae* en el que se enfatiza en los estándares en el ámbito interamericano y el de Naciones Unidas con respecto a la protección de estos colectivos.

815 AIDSESP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESP, 2018, p. 25; GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Alternativo 2018. Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT*. Lima, 2018, pp. 50-51.

816 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Oficio N° 106-2018-DP/AMASPP-PP. 14 de setiembre de 2018.

817 En el 2019, durante el 172° Período de Sesiones de la CIDH, se llevó a cabo la audiencia temática “Derechos humanos de los pueblos indígenas y la situación de aislamiento en la Amazonia Peruana”, el día 10 de mayo, en Kingston, Jamaica. En este espacio, la Asociación DAR y AIDSESP presentaron la problemática que enfrenta la RTKNN, así como un informe escrito en el que, entre otras cuestiones, solicitan a la CIDH que “[r]ecomende la adecuación de la Ley N° 28736 a los estándares internacionales para que se establezca la intangibilidad efectiva y estricta de los territorios de los PIACI [...]”.

AIDSESP y DAR. *Informe sobre la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y de contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros en el Perú*. 172° Período de Sesiones. Kingston-Jamaica. 10 de mayo de 2019.

sin disminuir el grado de protección de esta RT. A corto plazo, se podría optar por exceptuar la aplicación del artículo 5 literal c) de la Ley PIACI.

Caso RT Madre de Dios

En 2015, el estudio adicional de categorización de la RT Madre de Dios confirmó la presencia y tránsito de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial fuera de dicha reserva, en áreas de intervención de concesiones forestales vigentes. Por tal motivo, sostuvo lo siguiente:

El espacio territorial utilizado por los Mashco Piro trasciende el límite Este de la RT MDD, abarcando una parte del área que desde el año 2002 fue catalogada como Bosque de Producción Permanente y otorgada en concesión a empresas madereras. Por lo tanto, en consonancia con los tratados internacionales y la legislación nacional en materia de Derechos Indígenas, y recurriendo a la normatividad jurídica que regula la actividad forestal del país, *deben aplicarse los mecanismos legales más adecuados para que tales áreas sean revertidas al Estado y luego restituidas a sus usuarios tradicionales los PIACI ampliando el área actual*⁸¹⁸.

Frente a ello, en noviembre de 2016, la Comisión Multisectorial PIACI, en su décimo primera sesión ordinaria, aprobó los estudios de categorización de la RT, y, en ese sentido, su ampliación hacia el Este⁸¹⁹. A su vez, se decidió conformar un grupo de trabajo encargado de abordar la problemática de los derechos de aprovechamiento forestal que se superponen a la propuesta de ampliación de la RT⁸²⁰.

818 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios*. Lima, 23 de febrero de 2016, p. 53.

819 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. Acta de la Décimo Primera Sesión de la Comisión Multisectorial encargada del reconocimiento de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y categorización de reservas indígenas. Lima, 30 de noviembre de 2016; a la que se tuvo acceso a través del Memorando N° 000055-2020-DACI/MC. Atención a solicitud de acceso a la información pública - Expediente N° 23872-2020. 21 de julio de 2020; AIDSESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESEP, 2017, p. 23.

820 El Grupo de Trabajo estaba conformado por el MINCUL, el Ministerio del Ambiente, representado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP); el Ministerio de Agricultura y Riego, representado por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR); el Gobierno Regional de Madre de Dios, la Municipalidad Provincial de Manu, la Municipalidad Provincial de Tambopata, la Municipalidad Provincial de Tahuamanu, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonia (AIDSESEP), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas (CONAP). DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe N° 002-2019-DP-AMASPP-PP. "La categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios y la protección de los derechos de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial". 6 de setiembre de 2019, p. 3 y nota a pie 6.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

No obstante, los integrantes del Grupo de Trabajo no lograron un consenso⁸²¹; por el contrario, propusieron alternativas distintas:

Ministerio de Agricultura (SERFOR), Gobierno Regional de Madre de Dios, Municipalidades de Tambopata y Tahuamanu	MINCUL	Organizaciones indígenas
<ul style="list-style-type: none"> • No realizar la ampliación y respetar los derechos otorgados y el principio de legalidad. • Establecer zonas prioritarias para implementar medidas de protección a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Los concesionarios forestales deberán implementar planes de contingencia, vacunación, capacitación del personal, entre otras acciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar la ampliación, pero respetar los derechos otorgados con anterioridad. • Los concesionarios forestales deberán implementar medidas especiales en el marco de sus actividades (sistemas de alerta temprana, planes de contingencia, entre otras). 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar la ampliación y excluir las concesiones forestales. • Establecer una zona de amortiguamiento en torno a la ampliación de la RT.

Elaboración propia. Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe N° 002-2019-DP-AMASPPI-PPI. "La categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios y la protección de los derechos de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial". 6 de setiembre de 2019, p. 4.

Sin embargo, la ampliación no estaba sujeta a revisión; sino que había sido previamente aprobada por la Comisión Multisectorial PIACI. Como señaló la Defensoría del Pueblo, al Grupo de Trabajo sólo le correspondía analizar las consecuencias económicas y jurídicas que acarrearía excluir las concesiones forestales preexistentes debido a su superposición con la futura RI⁸²². Esto podría comprender acciones como (i) compensar a los concesionarios con otras áreas en el bosque de producción permanente (BPP) de Madre de Dios o de otro departamento; (ii) determinar los montos indemnizatorios que les correspondan; entre otras. Ninguno de los integrantes del Grupo de Trabajo elaboró propuestas en este sentido, por lo cual, en opinión de la Defensoría del Pueblo, no habrían cumplido con el mandato asignado⁸²³.

821 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. Acta de la Vigésimo Primera Sesión de la Comisión Multisectorial encargada del reconocimiento de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y categorización de reservas indígenas. Lima, 2 de mayo de 2019; a la que se tuvo acceso a través del Memorando N° 000055-2020-DACI/MC. Atención a solicitud de acceso a la información pública - Expediente N° 23872-2020, 21 de julio de 2020.

822 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe N° 002-2019-DP-AMASPPI-PPI. "La categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios y la protección de los derechos de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial". 6 de setiembre de 2019, p. 5.

823 *Ibid.*

Adicionalmente, en ese contexto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) emitió el Informe Legal N° 244-2018-JUS/DGDNCR. De acuerdo con la opinión jurídica de esta entidad, resultaría viable la existencia de concesiones forestales en los territorios de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial; dado que podrían coexistir los derechos de ambas partes a la luz del artículo 5 de la Ley PIACI⁸²⁴. Sin embargo, la única excepción contenida en el artículo referido se presenta cuando en ella se ubica “un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado”; y, como bien señala la Defensoría del Pueblo, “las actividades forestales que se vienen llevando a cabo no han sido consideradas por el Estado de necesidad pública y tampoco cuentan con la opinión técnica aprobada por el VMI del MINCU”⁸²⁵.

Frente a lo expuesto, se debe señalar que las alternativas propuestas por los integrantes del Grupo de Trabajo y por el MINJUSDH ponen en evidencia la falta de una posición clara del Estado en torno a los derechos adquiridos de terceros en áreas en las que se comprueba la presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial; así como la imperiosa necesidad de adoptar medidas de protección a la luz del principio de no contacto. Este escenario requiere una ponderación entre los derechos de aprovechamiento de recursos naturales de los concesionarios y los derechos a la libre determinación, vida e integridad de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Si las concesiones forestales operan en una zona de presencia y tránsito de estos colectivos, ello generaría la presencia de terceros y, con ello, el incremento significativo de los riesgos de contacto⁸²⁶. De este modo, la exclusión de estas concesiones de esas áreas, junto con las medidas de compensación e indemnización correspondientes, resultan una alternativa idónea, necesaria y proporcional para la adecuada protección del principio de no contacto.

Esta interpretación es compartida por la Defensoría del Pueblo, que sostiene que el principio de no contacto y su incompatibilidad con actividades forestales ha influido a la normatividad forestal vigente de forma transversal⁸²⁷. De acuerdo con el artículo 46 del reglamento para la Gestión Forestal de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, “cuando exista una situación de hecho, que afecte el ejercicio de los derechos del titular del título habilitante forestal, la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS), luego de realizar la evaluación correspondiente y a solicitud del titular, puede calificarla como fuerza mayor y declarar la suspensión de sus obligaciones, pudiendo el titular *solicitar la exclusión y compensación del área*” (resaltado añadido)⁸²⁸. Justamente, una situación de hecho que afecta los derechos de los concesionarios sería la presencia de pueblos

824 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Informe legal N° 244-2018-JUS/DGDNCR. 13 de setiembre de 2018.

825 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe N° 002-2019-DP-AMASPP-PP. “La categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios y la protección de los derechos de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial”. 6 de setiembre de 2019, p. 12.

826 Ídem. p. 11.

827 Íbid.

828 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO. Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal. Lima, 30 de setiembre de 2015.

indígenas en aislamiento y contacto inicial en el área destinada a la concesión forestal, lo cual permitiría realizar la exclusión y compensación de dicha área.

Cabe resaltar que, en el 2007, la CIDH otorgó medidas cautelares en favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca ubicados cerca del río Las Piedras, en la región de Madre de Dios y solicitó al Estado adoptar acciones “para garantizar su vida e integridad personal y evitar los daños irreparables generados por las actividades de terceros en su territorio”⁸²⁹. Estas medidas se originan debido a que la Comisión fue informada sobre actividades de extracción ilegal de madera en el territorio de estos colectivos⁸³⁰. De acuerdo con la información disponible, la Procuraduría Supranacional viene implementando un plan de cumplimiento de estas medidas. Sin embargo, si las autoridades competentes autorizan la continuación de las concesiones forestales dentro de la RT, ello podría acarrear la potencial vulneración de derechos humanos, y, con ello, la responsabilidad internacional del Estado⁸³¹.

Por lo expuesto, a la luz del principio de no contacto, corresponde que el Estado continúe con la ampliación de la RT Madre de Dios, como fue previamente acordado por la Comisión Multisectorial PIACI, y se adopten acciones para excluir las concesiones forestales vigentes a la fecha y compensar sus áreas en otro bosque de producción permanente o pagar la indemnización que corresponda. Permitir que se sigan desarrollando estas actividades constituye no solo una amenaza de vulneración de los derechos a la libre determinación, vida y salud de estos colectivos en la reserva; sino también un mal precedente para las solicitudes de nuevas RI donde existen casos de superposición con concesiones forestales o de otra naturaleza.

3.3.1.4. Desafíos de la creación de nuevas RI

En el marco de la protección territorial, un asunto que merece especial atención es la situación de las solicitudes de RI en favor de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En primer lugar, es preciso mencionar que, desde la aprobación de la Ley PIACI hasta la actualidad, no se han creado nuevas RI. Sin embargo, existen cinco solicitudes de RI que cuentan con calificación técnica favorable, cuyas características y estado actual del proceso de creación se detallan a continuación.

829 Estas medidas cautelares se relacionan con la Petición N° 1451-2011, presentada por FENAMAD ante la CIDH.

CIDH. Medida cautelar 262-05. Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario de Mashco Piro, Yora y Amahuaca (Perú). 22 de marzo de 2007.

830 *Ibid.*

831 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe N° 002-2019-DP-AMASPP-PI. “La categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios y la protección de los derechos de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial”. 6 de setiembre de 2019, p. 14.

Solicitud de RI	Calificación técnica favorable	Ubicación	Superficie(ha)	Reconocimiento de PIACI	Establecimiento de Reserva
RI Kakataibo Sur y Norte	Si, mediante Memorando N° 189-2013-VMI/MC.	Loreto, Ucayali y Huánuco	144 864,84	Si, mediante Decreto Supremo N° 004-2017-MC.	En proceso
RI Yavarí – Mirim	Si, mediante Memorando N° 192-2013-VMI/MC.	Loreto	1 378 444,05	Si, mediante Decreto Supremo N° 002-2018-MC.	En proceso
RI Yavarí – Tapiche	Si, mediante Memorando N° 193-2013-VMI/MC.	Loreto	1 175 161,79	Si, mediante Decreto Supremo N° 002-2018-MC.	En proceso
RI Curaray, Napo, Arabela, Nashiño, Pucacuro, Tigre y afluentes	Si, mediante Informe N° 155-2015- DACIDGPI-VMI/MC ⁸³² .	Loreto	1 032 599,95	No	No
RI Sierra del Divisor Occidental	Si, mediante Memorando N° 191-2013-VMI/MC.	Loreto y Ucayali	511 480,53	Si, mediante Decreto Supremo N° 001-2019-MC.	No ⁸³³

Elaboración propia. Fuentes: AIDSEPP. Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana. Lima: AIDSEPP, 2018, p. 33; MINISTERIO DE CULTURA. Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana. Mecanismos para la protección de sus derechos. Lima: Ministerio de Cultura, 2016, p. 78

832 Sobre ello, es preciso mencionar que inicialmente, la solicitud de RI Curaray, Napo, Arabela, Nashiño, Pucacuro, Tigre y afluentes recibió la calificación técnica favorable mediante Memorando N° 190-2013-VMI/MC, de 25 de junio de 2013. Sin embargo, esta calificación fue dejada sin efecto mediante Memorando N° 308-2013-VMI/MC. Posteriormente, mediante Informe N° 155-2015- DACIDGPI-VMI/MC, se le otorgó nuevamente la calificación técnica favorable a dicha solicitud.

833 El 11 de abril de 2019, en el marco de la 21a sesión de la Comisión Multisectorial PIACI, se aprobaron por mayoría los términos de referencia para la elaboración del estudio adicional de categorización de la solicitud de RI. En agosto de 2019, el MINCUL reportó que se encontraba en búsqueda de

Sobre ello, se debe señalar que, en el marco del Decreto Ley N° 22175, diversas organizaciones indígenas presentaron solicitudes respecto a las mismas áreas geográficas entre 1993 y 2005. Sin embargo, el análisis de la presente sección se realiza a partir de la entrada en vigor de la Ley PIACI y su reglamento, en los años 2006 y 2007, respectivamente, que constituye el marco legal en el que estas solicitudes de RI están siendo evaluadas⁸³⁴.

Normativamente, el proceso de creación de una RI comprende dos etapas: i) Estudio previo de reconocimiento; y ii) Estudio de categorización. Actualmente, cuatro de las cinco solicitudes de RI cuentan con el estudio previo de reconocimiento de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en esos espacios, aprobados por la Comisión Multisectorial PIACI.

Estos cuatro estudios fueron financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo, como parte del componente 1 del proyecto denominado "Regularización de reservas de pueblos indígenas en aislamiento"⁸³⁵. Por su parte, en el caso de la solicitud de RI Curaray, Napo, Arabela, Nashiño, Pucacuro, Tigre y afluentes, en octubre de 2018, se aprobaron los términos de referencia para la elaboración del estudio previo de reconocimiento de los pueblos indígenas que se encuentran en esa área⁸³⁶. El financiamiento de este estudio proviene del "Proyecto de ampliación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Declaración Conjunta de Intención firmado por los gobiernos de Alemania, Noruega y Perú (PNUD-DCI)", a cargo del Ministerio del Ambiente⁸³⁷. De este modo, como se observa, dado el alto costo de estos estudios, su financiamiento proviene de cooperación internacional.

financiamiento a través de instituciones cooperantes, para realizar la convocatoria para la adjudicación de la consultoría.

MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 21.

834 Según AIDSESEP, el procedimiento de creación de la RI es "costoso, prolongado y burocrático y, por lo tanto, incoherente con el tipo de atención que las solicitudes de garantía de derechos de pueblos indígenas tan vulnerables, como los que se encuentran en situación de aislamiento y contacto inicial, demandan"

AIDSESEP. Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana. Lima: AIDSESEP, 2017, p. 14.

835 Dicho proyecto surge en el marco de la Carta - Convenio de cooperación técnica no reembolsable suscrita entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Estado peruano el 14 de junio de 2013, mediante la cual dicho Banco brindó una contribución de un millón de dólares y el Estado se comprometió a brindar un aporte de doscientos cincuenta mil dólares. Esta Carta - Convenio fue ratificada mediante Decreto Supremo N° 021-2014-RE.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Decreto Supremo N° 021-2014-RE. "Ratificación Carta - Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable entre la República del Perú y el BID para el proyecto "Regularización de reservas de pueblos indígenas en aislamiento" (ATN/OC-13627-PE y ATN/OC-13628-PE)". Lima, 16 de mayo de 2014.

836 MINISTERIO DE CULTURA. "Aprueban los términos de referencia para la elaboración del Estudio Previo de Reconocimiento de Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento de la solicitud de Reserva Indígena Napo Tigre y Afluentes". Nota de prensa. Gob.pe. Plataforma Digital Única del Estado peruano. 31 de octubre de 2018.

837 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, pp. 21-22.

De acuerdo con el artículo 16 del reglamento de la Ley PIACI, luego de la calificación técnica favorable de la solicitud de RI, en un plazo no mayor de seis meses, la Comisión Multisectorial PIACI debe presentar documentalmente el estudio previo de reconocimiento al VMI. En la práctica, el plazo que se ha presentado ha sido de cuatro años en promedio.

Sobre ello, determinadas organizaciones indígenas y de la sociedad civil han sostenido que los retrasos en los plazos para crear RI se contrastan con la rapidez en la aprobación de otras figuras legales que se superponen con las áreas solicitadas, tales como lotes de hidrocarburos, concesiones forestales, proyectos de infraestructura y otras actividades económicas⁸³⁸. Por ejemplo, la superposición con lotes hidrocarburíferos ocurre en 4 de las 5 RI solicitadas: Napo-Tigre, Yavarí-Tapiche, Sierra del Divisor Occidental y Kakataibo (lotes petroleros 135, 95, 31B, 31E, 67, 39A, 39B, 107, 133, y el Lote 137)⁸³⁹.

Debido a ello, en 2016, la AIDSESEP y el Instituto de Defensa Legal (IDL), con el apoyo técnico de ORPIO, presentaron una acción de cumplimiento, signada bajo el expediente N° 12798-2016. Mediante esta demanda, se solicita que el MINCUL cumpla con los plazos señalados por la Ley PIACI y su reglamento, para el establecimiento de RI; y que implemente medidas y mecanismos de protección de estas áreas mientras se realizan los estudios correspondientes.

De este modo, en diciembre de 2018, el Cuarto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Lima dictó una sentencia de primera instancia favorable y ordenó al MINCUL lo siguiente:

Ordenamos al Ministerio de Cultura que de inmediato disponga la acción más eficaz para que la denominada Comisión Multisectorial presente documentalmente el Estudio Previo de Reconocimiento y enseguida el Poder Ejecutivo dicte los respectivos Decretos Supremos que reconozcan a los pueblos en aislamiento y declaren la Reserva Territorial Indígena, lo que corresponda, respecto de los pueblos indígenas en aislamiento o con contacto inicial, que habitan los sectores denominados:

- 1) Yavarí-Tapiche,
- 2) Sierra del Divisor Occidental, Kapanawa,
- 3) Napo-Tigre,
- 4) Yavarí-Mirim y
- 5) Kakataibo⁸⁴⁰.

838 AIDSESEP. Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana. Lima: AIDSESEP, 2018, p. 32.

839 Ídem, pp. 33 y 90.

840 CUARTO JUZGADO CONSTITUCIONAL DE LIMA. Expediente N° 12798-2016. Resolución N° 7, del 26 de diciembre de 2018.

Asimismo, dicho Juzgado ofició a los demás ministerios involucrados y gobiernos regionales de Loreto, Ucayali y Huánuco a lo siguiente:

Oficiamos a los demás ministerios involucrados y gobiernos regionales de Loreto, Ucayali y Huánuco disponer la inmediata asignación de recursos, personal y acciones de interdicción contra toda intervención externa a dichos territorios, y en este marco, enunciativamente, *disponer el inmediato inicio de los procedimientos de nulidad de todas las autorizaciones, concesiones, permisos y análogos, que tengan por objeto la explotación de recursos naturales en áreas superpuestas a los territorios de dichas reservas al haber sido otorgadas en manifiesta violación de la obligación constitucional del Estado peruano* de que "mientras se realizaban los Estudios Previos de Reconocimiento de cada una de dichas reservas, debía aplicar las medidas, acciones y políticas necesarias y preventivas que garantizaran la efectiva protección de las personas y pueblos indígenas", explotación de recursos que por las características de alta vulnerabilidad de los pueblos indígenas en aislamiento o con contacto inicial, inevitablemente dañan o ponen en grave riesgo la vida, salud, cultura, modos tradicionales de vida, identidad, de dichas personas (resaltado añadido)⁸⁴¹.

Esta decisión judicial ha sido considerada, por las organizaciones indígenas, como un fallo histórico en la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁸⁴². No obstante, ha sido apelada por las entidades demandadas y, al haber sido admitida a segunda instancia, se encuentra en revisión por la Primera Sala Constitucional de Lima⁸⁴³. Dentro de las apelantes, se encuentra el MINCUL⁸⁴⁴.

841 *Ibíd.*

842 SERVINDI. "¿Ministerio de Cultura vs pueblos en aislamiento voluntario?". 5 de junio de 2019.

843 Fue apelada por el MINCUL y el Ministerio de Agricultura. Por su parte, el Ministerio de Educación y Ministerio de Energía y Minas formularon un recurso de nulidad contra la resolución N° 07 (sentencia).

CUARTO JUZGADO CONSTITUCIONAL DE LIMA. Expediente N° 12798-2016. Resolución N° 9, del 23 de abril de 2019.

844 Dentro de los fundamentos que sustentan la apelación, se sostiene, en primer lugar, que la sentencia tendría un vicio de motivación aparente. Aquello porque, en cuanto al análisis del cumplimiento del artículo 16 del Reglamento de la Ley PIACI, no toma en cuenta la complejidad técnica que involucra el reconocimiento de un pueblo indígena en aislamiento y contacto inicial; así como el alto costo presupuestal que demandan los estudios previos de reconocimiento y los estudios adicionales de categorización. Todos estos estudios han sido financiados a través de cooperación internacional. Por su parte, en cuanto al análisis del artículo 24 del cumplimiento del Reglamento de la Ley PIACI, se alega que la decisión no considera el contenido de los informes técnicos remitidos por la Procuraduría, elaborados por la Dirección General de Pueblos Indígenas del MINCUL, que dan cuenta de las acciones concretas que ha venido implementando el sector en favor de los pueblos indígenas ubicados en las solicitudes de RI, tanto con los Gobiernos Regionales y Locales como con las comunidades nativas y poblados aledaños a estas áreas. Por su parte, se resalta que la sentencia tendría un vicio de incongruencia *extra petita*, puesto que habría cometido un exceso en el fallo al establecer que el Estudio Previo de Reconocimiento sea elevado al VMI, lo cual no tendría correlato en el petitorio de la demanda. A su vez, contendría un vicio de motivación insuficiente al no detallar las razones por las que el MINCUL debe implementar los mecanismos de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en el marco del artículo 24 previamente citado, cuando

Otro asunto relevante durante la creación de una nueva RI es la necesidad de implementar medidas de protección precautoria a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial que se encontrarían en estas áreas territoriales. De acuerdo con el artículo 24 del reglamento de la Ley PIACI, el MINCUL, a través del VMI, debe comunicar a los sectores que forman parte del régimen especial transectorial sobre los estudios realizados para que implementen los mecanismos y medidas necesarias en las áreas propuestas para la categorización de las reservas indígenas, con el fin de garantizar la protección de estos colectivos.

De este modo, una de las medidas más resaltantes es la creación, en octubre de 2018, del "Grupo de Trabajo encargado de proponer a el/la Titular del Ministerio de Cultura, medidas urgentes de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial que habitan y se desplazan en áreas que no se encuentren comprendidas en reservas indígenas y territoriales", mediante Resolución Ministerial N° 432-2018-MC⁸⁴⁵.

En cuanto a su conformación, este Grupo de Trabajo, de naturaleza temporal⁸⁴⁶, cuenta con la participación de los siguientes actores⁸⁴⁷:

dicha disposición establece que deben ser implementadas por todos los sectores que conforman el régimen especial transectorial. Por estos motivos, se solicita la anulación de la sentencia. MINISTERIO DE CULTURA. Procuraduría Pública. Interpone recurso de apelación contra sentencia estimatoria. Expediente 12798-2016-0-1801-JR-CI-04, 22 de enero de 2019.

845 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 432-2018-MC. Lima, 23 de octubre de 2018; modificada por Resolución Ministerial N° 048-2019-MC, del 5 de febrero de 2019.

846 Inicialmente fue creado por doce meses, contados desde el 14 de noviembre de 2018, fecha de su instalación. Sin embargo, su vigencia fue prorrogada hasta el 13 de noviembre de 2020, a través de la Resolución Ministerial N° 472-2019-MC.

MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 472-2019-MC. "Prorrogar la vigencia del Grupo de Trabajo creado por Resolución Ministerial N° 432-2018-MC, hasta el 13 de noviembre de 2020". 13 de noviembre de 2019.

847 Ibid.

Categorías	Entidades
Ministerios	MINCUL (a través de la DACI, quien la preside)
	Ministerio de Salud
	Ministerio del Ambiente
	Ministerio de Agricultura y Riego
	Ministerio de Energía y Minas
	Ministerio del Interior
	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
	Ministerio de Defensa
Ministerio de Relaciones Exteriores	
Organismos técnicos especializados	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP
	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR
Organizaciones indígenas	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP
	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú - CONAP
	Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente - ORPIO
	Organización Regional AIDSESP - Ucayali - ORAU
	Coordinadora de Pueblos Indígenas AIDSESP - Atalaya - CORPIAA
	Consejo Machiguenga del Río Urubamba - COMARU
	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes - FENAMAD
Federación Nativa de Comunidades Cacataibo - FENACOCA	

Elaboración propia.

Como punto positivo, se observa que este Grupo de Trabajo incluye ocho organizaciones indígenas, de representación tanto nacional como regional. Las organizaciones regionales fueron incorporadas luego de la primera sesión de instalación, por solicitud de estas mismas. Para este propósito, la norma de creación del Grupo de Trabajo fue modificada mediante Resolución Ministerial N° 048-2019-MC, y, como parte de sus considerandos, se recaló la importancia de que se "cuente con aportes de los actores más cercanos a las áreas geográficas en donde se han identificado la presencia de los mismos, y se programen junto con estos actores la implementación de las medidas que el Grupo de Trabajo

proponga⁸⁴⁸. Por otro lado, aunque no se hayan incorporado en la norma a representantes de gobiernos subnacionales, los gobiernos regionales de Huánuco y Ucayali participaron en algunas sesiones en calidad de invitados⁸⁴⁹. Aquello es importante dado que los gobiernos subnacionales deben intervenir en la implementación de las medidas urgentes de protección. Este Grupo de Trabajo sostuvo cuatro sesiones, y en junio de 2019, se votó y aprobó el plan de trabajo⁸⁵⁰.

Otro avance destacable es que, desde inicios de 2019, la solicitud de RI Yavarí Tapiche cuenta con un puesto de vigilancia y dos agentes de protección, lo cual la convierte en la primera área de solicitud que cuenta con este tipo de salvaguardas de control y vigilancia⁸⁵¹. Corresponde que esta medida sea replicada en las demás solicitudes de RI.

De lo expuesto, se observa que, desde la aprobación de la Ley PIACI hasta la fecha, se han llevado a cabo avances en materia de creación de nuevas RI. Así, en la actualidad, cuatro de las cinco solicitudes de RI tienen estudios previos de reconocimiento aprobados por Decreto Supremo, y se vienen llevando a cabo los estudios adicionales de categorización. Un aspecto que debe tomarse en cuenta es la marcada diferencia entre el plazo normativo para realizar estos estudios y el plazo que se presenta en la práctica. Este aspecto se relaciona con los altos costos de llevar a cabo los estudios referidos y la ausencia de presupuesto suficiente, que ha generado la necesidad de que sean financiados mediante cooperación internacional.

3.3.1.5. Ingresos excepcionales

Con el establecimiento del carácter intangible de las RI, en principio, no está permitido el ingreso a estas áreas por parte de agentes externos. Sin embargo, existen supuestos de excepción respecto a entidades públicas establecidos en la Ley PIACI:

848 Ibid.

849 MINISTERIO DE CULTURA. Memorando N° 000043-2020-DACI/MC. Atención a solicitud de acceso a la información pública - Expediente N° 23875-2020. 13 de marzo de 2020.

850 Específicamente, los días 14 de noviembre de 2018; 4 de junio de 2019; 21 de junio de 2019, y 7 de agosto de 2019.

851 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 38; MINISTERIO DE CULTURA. Decreto Legislativo N° 1489, Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Exposición de motivos. Lima, 10 de mayo de 2020.

Artículo 6.- Autorizaciones excepcionales de ingreso a las reservas

No se permite el ingreso de agentes externos a las Reservas Indígenas, a fin de preservar la salud de las poblaciones en aislamiento o contacto inicial, excepto a entes estatales cuando:

- a) Se prevea situaciones de riesgo para la salud de los pueblos indígenas o poblaciones colindantes, o se hayan producido situaciones de contagio de enfermedades infectocontagiosas, que signifiquen amenaza de epidemia;
- b) Se identifiquen o denuncien actividades ilegales o ingreso de personas no autorizadas al interior de las Reservas Indígenas;
- c) Se ponga en riesgo la seguridad nacional o la soberanía nacional;
- d) Se constate la contaminación de los recursos aire, agua, suelo, o de la biodiversidad; y,
- e) En otras situaciones análogas de riesgo previamente evaluadas por las autoridades competentes⁸⁵².

El reglamento de la Ley, en su artículo 38, sostiene que los supuestos previstos en los incisos a), b), c) y d) del artículo precitado se realizarán mediante una comunicación previa al VMI del MINCUL, a través de la Dirección General de Pueblos Indígenas. En el caso del inciso e), el MINCUL podrá autorizar el ingreso de funcionarios de las entidades competentes si el fin está debidamente justificado en base a la prevención del riesgo y la necesidad de protección de estos colectivos. Todos los ingresos excepcionales serán autorizados por el VMI, de acuerdo con la Resolución Ministerial N° 464-2014-VMI/MC⁸⁵³.

Para facilitar el otorgamiento de autorizaciones para ingresos excepcionales, en el 2014, se emitió la Directiva N° 004-2014-VMI-MC "Normas, Pautas y Procedimiento que regulan las Autorizaciones Excepcionales de Ingreso a las Reservas Indígenas". Esta norma reconoce expresamente el principio de no contacto y establece un mandato de respeto en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento⁸⁵⁴.

A su vez, desarrolla ejemplos de ingresos excepcionales para la ejecución de actividades de carácter preventivo y de protección, tal como la ejecución de

852 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 28736. Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Lima, 18 de mayo de 2006.

853 Inicialmente, los ingresos excepcionales se autorizaban mediante Resolución Ministerial, pero ello fue modificado en diciembre de 2014, y se delegó la facultad al VMI, para autorizar ingresos mediante Resoluciones Viceministeriales.

854 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 012-2014-VMI-MC. Aprueba la Directiva N° 004-2014-VMI-MC "Normas, Pautas y Procedimiento que regulan las Autorizaciones Excepcionales de Ingreso a las Reservas Indígenas". Lima, 11 de noviembre de 2014.

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

monitoreos dentro de las reservas⁸⁵⁵. En el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, establece que se podrán autorizar ingresos excepcionales para la prestación de servicios públicos y la implementación de programas sociales; siempre y cuando hayan sido solicitados por dichos pueblos⁸⁵⁶. Asimismo, señala que todos los ingresos deberán realizarse con el acompañamiento de un/a representante del VMI.

En el marco de esta investigación, de acuerdo con la información disponible, se realizó una revisión de las Resoluciones Ministeriales y Viceministeriales emitidas en el periodo 2013-2019. A partir de ello, en primer lugar, se observó que, en esos siete años, se han emitido 146 autorizaciones de ingresos excepcionales. Estas autorizaciones se distribuyen entre las RT o RI en función del siguiente detalle:

RT o RI	Número de ingresos excepcionales por año							Total por RT o RI
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
RTKNN	5	11	26	20	27	19	32	140
RI Murunahua	0	1	2	1	0	0	1	5
RI Isconahua	0	0	0	0	1	0	0	1
Total por año	5	12	28	21	28	19	33	146

Elaboración propia.

De este modo, el 96% de las autorizaciones de ingresos excepcionales corresponden a la RTKNN. La mayor parte de ellas fueron otorgadas a entidades para brindar servicios públicos a los pueblos indígenas en contacto inicial al interior de la reserva, con énfasis en los asentados en Santa Rosa de Serjali en la cuenca del río Mishagua; y Montetoni y Sagondoari en la cuenca del río Alto Camisea.

Por ejemplo, con el propósito de brindar atención en salud, se autorizó el ingreso excepcional de representantes de la Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Salud, la Dirección Regional de Salud del Cusco, la Red de Salud de Atalaya, la Red de Salud de La Convención; la Microrred de Salud de Camisea; la Microrred de Salud de Sepahua, entre otras.

Por su parte, para la prestación de programas sociales, se autorizó el ingreso excepcional de representantes del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (habitualmente, una vez al mes), el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS, entre otros. Adicionalmente, se autorizó el ingreso de representantes del Registro Nacional de Identificación y Estado

855 *Ibid.*

856 *Ibid.*

Civil (RENIEC), del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), de la Autoridad Nacional del Agua (ANA)⁸⁵⁷, entre otras entidades públicas que cuentan con competencias vinculadas a la protección y atención de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

A su vez, algunos pueblos indígenas en contacto inicial con mayor grado de vinculación cuentan con escuelas en sus localidades y reciben educación intercultural bilingüe, ha exigido el ingreso excepcional de representantes del Ministerio de Educación (específicamente, la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural o sus instancias de gestión educativa descentralizadas)⁸⁵⁸. Estas autorizaciones han permitido, a su vez, obtener insumos para llevar a cabo, durante 2017, el proceso la normalización de los alfabetos Nahua y Matsigenka Montetokunirira (Nanti) y realizar asistencias pedagógicas a los maestros de las instituciones educativas de ambos pueblos⁸⁵⁹. Gracias a ello, en 2018, el Ministerio de Educación reconoció la oficialidad del alfabeto de las lenguas originarias Nahua y Matsigenka Montetokunirira. Asimismo, le otorgó valor oficial a las reglas de escritura uniforme de estas lenguas, conformadas por 21 grafías y 22 grafías, respectivamente⁸⁶⁰.

Adicionalmente, se han presentado situaciones de emergencia particulares en los que el MINCUL ha autorizado el ingreso de diversas entidades que, en el marco de sus competencias, deben actuar de forma articulada para la protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas en contacto inicial. Por ejemplo, en el 2016, cuando se declaró en Estado de Emergencia Sanitaria a la Comunidad Nativa Nahua de Santa Rosa de Serjali⁸⁶¹, debido a los altos niveles de mercurio

857 De acuerdo con el artículo 118 de la Ley de Recursos Hídricos, la Autoridad Nacional del Agua tiene, como parte de sus funciones, la de velar "por que, en las aguas existentes o que ocurren por las áreas habitadas por pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial no se otorgue ningún derecho que implique uso, disposición o vertimientos en las mismas". De acuerdo con el Reglamento de esta norma, para garantizar ello, el Consejo de los Recursos Hídricos de Cuenca de la Amazonia debe realizar acciones de vigilancia y fiscalización.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO. Decreto Supremo N° 001-2010-AG. Reglamento de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos. Lima, 23 de marzo de 2010.

858 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 51.

859 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 016-2017-VMI-MC. 1 de junio de 2017; MINISTERIO DE CULTURA Resolución Viceministerial N° 018-2017-VMI-MC. 19 de junio de 2017.

860 MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Resolución Directoral N° 002-2018-MINEDU/VMGP/DIGEIBIRA-DEIB. Reconocen oficialidad del alfabeto de la lengua originaria nahua. 27 de marzo de 2018; MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Resolución Directoral N° 004-2018-MINEDU/VMGP/DIGEIBIRA-DEIB. Reconocen la oficialidad del alfabeto de la lengua originaria Matsigenka Montetokunirira. 22 de diciembre de 2018; MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 52.

861 MINISTERIO DE SALUD. Decreto Supremo N° 017-2016-SA. Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria por el plazo de noventa días calendario, a la Comunidad Nativa Nahua de Santa Rosa de Serjali, distrito de Sepahua, provincia de Atalaya en el departamento de Ucayali. Lima, 7 de abril de 2016.

detectados en sus miembros, el MINCUL autorizó ingresos excepcionales a las siguientes entidades:

- ▶ **Autoridad Nacional del Agua**, para realizar el monitoreo de la calidad del agua superficial y sedimentos de los ríos Mishagua, Serjali, Paco y Dorado.
- ▶ **Ministerio de Energía y Minas**, con el propósito de determinar una estrategia de identificación de la fuente de contaminación de mercurio en los peces;
- ▶ **Programa Nacional de Saneamiento Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, para llevar a cabo la supervisión, monitoreo y verificación de los entregables del componente social y técnico de la fase de expediente técnico del proyecto de agua potable y saneamiento de Santa Rosa de Serjali;
- ▶ **Organismo Nacional de Sanidad Pesquera**, para tomar muestras y llevar a cabo el análisis sanitario de los peces;
- ▶ **Ministerio de Salud**, para brindar atención médica a la población nahua⁸⁶².

Por su parte, en las RI Murunahua e Isonahua, se autorizaron ingresos excepcionales a representantes de la Dirección Regional de Salud de Ucayali y de la Red de Salud Atalaya, para brindar servicios de salud a los pueblos indígenas en contacto inicial. En el caso específico de la RI Murunahua, también se permitió el ingreso de guardaparques del SERNANP y de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre del gobierno regional de Ucayali. Según la información disponible, no se habría autorizado ningún ingreso excepcional en el caso de la RI Mashco Piro y la RT Madre de Dios.

A partir de lo señalado en esta sección, se observa que las autorizaciones de ingresos excepcionales a RT o RI resultan convenientes y necesarias para el pleno acceso a la salud y educación de los pueblos indígenas en contacto inicial, lo cual, además, es demandado por ellos mismos. Asimismo, permiten atender circunstancias o necesidades concretas de estos pueblos, a partir de intervenciones de carácter multisectorial.

3.3.2. Sistemas de vigilancia y monitoreo permanente

Uno de los más grandes desafíos para garantizar la intangibilidad de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial es el control del ingreso de personas no autorizadas a sus territorios. Las RT o RI, por su enorme extensión y difícil acceso, son espacios complejos de custodiar. Esto ha favorecido

862 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 32.

el desarrollo de actividades exentas de control del Estado, tales como la tala de madera no autorizada, la minería ilegal, y, más recientemente, el narcotráfico. Todas estas actividades han generado incursiones en los territorios de estos colectivos, lo cual representa una doble afectación: por un lado, la destrucción de su entorno y sus recursos naturales; y, por otro lado, el incremento significativo del riesgo de contactos forzados⁸⁶³.

De acuerdo con los artículos 42 y 43 del reglamento de la Ley PIACI⁸⁶⁴, cada RI creada debe contar tanto con un Comité de Gestión de Protección como con un Plan de Protección. En el caso del Comité, además de estar integrado por representantes de entidades estatales del sector salud, educación, interior, etc., se prevé la participación de dos representantes de las comunidades nativas colindantes, así como de instituciones u organizaciones que el Comité considere conveniente.

Pese a que la norma exige la implementación de ambos instrumentos, a la fecha, únicamente la RTKNN cuenta con un Comité de Gestión de Protección, creado en diciembre de 2016⁸⁶⁵. Por su parte, solo dos de las cinco RT o RI cuentan con planes de protección vigentes, que incorporan, a su vez, el principio de no contacto como parte de sus principios fundamentales. Tal es el caso, en primer lugar, de la RTKNN, cuyo plan de protección 2016-2020 fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 341-2015-MC⁸⁶⁶; en reemplazo de un plan previo aprobado mediante Resolución N° 018-2005- INDEPA-PE.

Este plan contempla, dentro de sus objetivos específicos, garantizar la protección del territorio de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial ubicados dentro de la reserva, para salvaguardar sus derechos a la vida y salud. Para ello, se plantean 3 objetivos estratégicos y sus respectivos resultados⁸⁶⁷:

863 CIDH. *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 2013, párr. 105.

864 MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2016-MC.

865 AIDSESP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESP, 2018, p. 55.

866 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 341-2015-MC. Aprueba el "Plan de Protección y Defensa para los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (PPD-RTKNN) 2016-2020". Lima, 29 de setiembre de 2015.

867 *Ibid.*

Objetivos estratégicos	Resultados
1.1. Fortalecer el sistema institucional de monitoreo, control y alerta temprana ante las amenazas a la vida e integridad de los PIACI de la RTKNN.	<p>Resultado 1.1.1. Se realiza un permanente e integral monitoreo de la RTKNN</p> <p>Resultado 1.1.2. Se cuenta con puestos de control debidamente equipados y operativos en zonas estratégicas de acceso a la RTKNN</p> <p>Resultado 1.1.3. Los agentes de protección se encuentran fortalecidos y cumpliendo adecuadamente con sus funciones de monitoreo, vigilancia y control de acceso de la RTKNN</p>
1.2. Fortalecer la participación de la población en contacto inicial (dependiendo de su grado de relacionamiento e interés), las comunidades nativas y guardaparques de las ANP colindantes al sistema de monitoreo, control y vigilancia de la RTKNN.	<p>Resultado 1.2.1. Población en contacto inicial (dependiendo de su grado de relacionamiento e interés) insertos en el sistema formal de monitoreo, control y alerta temprana que conduce el MINCUL</p> <p>Resultado 1.2.2. Comunidades nativas colindantes a la Reserva comprometidas con la protección de los derechos de los PIACI apoyando a las acciones de control y vigilancia de la RTKNN</p> <p>Resultado 1.2.3. Las instituciones educativas de las comunidades nativas informan y sensibilizan sobre la defensa y protección de los PIACI de la RTKNN</p> <p>Resultado 1.2.4. Agentes de protección de la RTKNN, Guardaparques del Parque Nacional del Manu y del Santuario Nacional de Megantoni vienen realizando monitoreos conjuntos a las zonas este, sureste y sur de la RTKNN</p>
1.3. Desarrollar una estrategia de monitoreo socioambiental participativa a las actividades desarrolladas en el marco del Lote 88.	<p>Resultado 1.3.1. Se viene implementando una estrategia de monitoreo socio ambiental participativa a las actividades desarrolladas en el marco del Lote 88</p>

Elaboración propia.

En segundo lugar, la RI Murunahua también cuenta con un plan de protección 2017-2021, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 453-2016-MC⁸⁶⁸. Este plan, de forma similar al de la RTKNN, considera dentro de sus objetivos

868 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 453-2016-MC. Aprueban 'Plan de Protección para los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI) de la Reserva Indígena Murunahua 2017-2021'. Lima, 30 de noviembre de 2016.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:**IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

específicos el establecer mecanismos de prevención, control y vigilancia de la RI Murunahua (o RIM) con la participación de las poblaciones, sus autoridades, las organizaciones indígenas y el Estado. Para ello, contempla los siguientes resultados⁸⁶⁹:

Objetivo específico 1: Establecer mecanismos de prevención, control y vigilancia de la RIM con la participación activa de las poblaciones, sus autoridades, las organizaciones indígenas y el Estado

Resultado 1.1. Actividades ilegales como la tala, la captura comercial de la fauna silvestre y el narcotráfico son controladas en la RIM y su zona de influencia

Resultado 1.2. Puestos de vigilancia fortalecidos en infraestructura, equipamiento y recursos humanos capacitados que desarrollan sus labores de control, vigilancia y patrullaje/monitoreo conjunto con otras instancias

Resultado 1.3. Mecanismos de apoyo y participación existentes en la zona de influencia de la RIM colaboran con la protección de los PIACI y la seguridad local a través de patrullajes conjuntos

Resultado 1.4. Concesionarios forestales y proyectos de desarrollo colindantes con la RI Murunahua aplican planes de contingencia y protocolos para reducir riesgos de contacto con PIA

Resultado 1.5. Comité de Gestión de Protección de la RIM se consolida como el espacio de articulación y toma de decisiones informadas para el logro de los objetivos del plan de protección

Elaboración propia.

Ambos planes de protección se encuentran en proceso de implementación, por lo cual, aún no se ha llevado a cabo la evaluación de los impactos de estas acciones. No obstante, considero que se trata de un gran paso para fortalecer las medidas vinculadas a la vigilancia y monitoreo permanente de estos amplios espacios territoriales. Lamentablemente, las RT o RI Madre de Dios, Isconahua y Mashco Piro aún no cuentan con ninguno de los instrumentos de gestión para la protección de los colectivos que se encuentran en su interior.

Por su parte, también se han dado esfuerzos regionales por adoptar planes de protección en la materia. Un caso representativo es el del gobierno regional de Ucayali, que impulsó la adopción del Plan de Protección, Defensa y Contingencias⁸⁷⁰; y la actualización de esta norma a través del Plan Regional para la Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de Ucayali

869 Ibid.

870 GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI. Resolución Ejecutiva Regional N° 1760-2009-GRU, que aprueba el Plan de Protección, Defensa y Contingencias. Pucallpa, 7 de setiembre de 2009.

(2015-2020)⁸⁷¹. Asimismo, el gobierno regional de Madre de Dios ha impulsado la implementación del “Programa de Protección y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial de la Región de Madre de Dios”⁸⁷².

En el marco de estos instrumentos normativos, el Estado ha optado por establecer un sistema de protección, monitoreo y control basado en la implementación de una red de puestos de control y vigilancia ubicados en lugares estratégicos de cada reserva⁸⁷³, con el propósito de supervisar las principales rutas de acceso a las mismas, desarrollar investigación sobre la situación de estos pueblos indígenas y atender las necesidades y solicitudes de los colectivos en contacto inicial y las comunidades nativas aledañas⁸⁷⁴. Se debe destacar que las organizaciones indígenas regionales fueron las pioneras en crear estos mecanismos de protección; quienes instalaron puestos de control que hoy son administrados por el MINCUL, pero en constante coordinación con dichas instituciones⁸⁷⁵.

De acuerdo con las convocatorias para la contratación administrativa emitidas por el MINCUL, los agentes de protección desempeñan las siguientes funciones:

- a. Apoyar la operatividad del puesto de control y vigilancia, para asegurar su funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura.
- b. Realizar las acciones de control, vigilancia y monitoreo de las Reservas Indígenas, para garantizar la intangibilidad de las áreas a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.
- c. Realizar diariamente reportes y/o informes telefónicos o por radiofonía, sobre ocurrencias de contingencias y/o emergencias con PIACI, en el ámbito del puesto de control y vigilancia.
- d. Apoyar en las coordinaciones de la Dirección con las comunidades nativas ubicadas en torno al puesto de control, para proteger los límites de la reserva y la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.
- e. Apoyar las actividades de agentes estatales en torno a la reserva indígena, realizadas en beneficio de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.

871 GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI. Resolución Ejecutiva Regional N° 1040-2014-GRU-P, que aprueba la actualización del Plan Regional para la Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de Ucayali (2015-2020), como un instrumento de gestión a favor de estos pueblos que transitan en la jurisdicción de la región de Ucayali. Pucallpa, 17 de diciembre de 2014.

872 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS. Ordenanza Regional N° 006-2011-GRMDD/CR. 31 de agosto de 2011.

873 AIDSESP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESP, 2018, p. 85.

874 MINISTERIO DE CULTURA. *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos*. Lima: Ministerio de Cultura, 2016, p. 80-81.

875 AIDSESP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESP, 2018, p. 68.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- f. Apoyar como guías e intérpretes en los monitoreos y trabajos de campo en torno a la reserva.
- g. Otras actividades que le asigne el jefe inmediato en el marco de la misión del puesto⁸⁷⁶.

De acuerdo con la información disponible, hasta la fecha existen catorce de puestos de control y vigilancia, y 42 agentes de protección distribuidos en cada reserva como se indica a continuación⁸⁷⁷:

RT o RI	Dimensión	N° de puestos de control y vigilancia	N° de agentes de protección
RTKNN	456 672,73 ha	2 ⁸⁷⁸	5
RT Madre de Dios	829 941 ha	5	16
RI Isconahua	298 487,71 ha	3	8
RI Mashco Piro	816 057,06 ha	2	6
RI Murunahua	470 305,89 ha	2	7
Total	2871464,39 ha	14	42

Elaboración propia.

Se debe señalar que, en 2014, solo se contaba con tres puestos de control, únicamente ubicados en la RTKNN, por lo que en los últimos seis años se ha incrementado notablemente su número y su distribución⁸⁷⁹. En cuanto a los agentes de protección, provienen de comunidades colindantes a las RT o RI y desempeñan sus funciones en constante coordinación con el personal de la Organización Regional AIDSESP (ORAU) (en los casos de las RI Isconahua, Murunahua y Mashco Piro) y la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) (en los casos de la RT Madre de Dios), quienes, a su vez, hacen uso de los puestos de control y vigilancia⁸⁸⁰. El MINCUL ha reportado

876 MINISTERIO DE CULTURA. Proceso CAS N° 334-2019-OGRH-MC. Lima, 9 de setiembre de 2019.

877 Adicionalmente, el área de solicitud de reserva indígena Yavarí Tapiche cuenta con un puesto de control y dos agentes de protección.

MINISTERIO DE CULTURA. Decreto Legislativo N° 1489. Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Exposición de motivos. Lima, 10 de mayo de 2020.

878 Solían ser tres, pero el puesto de Control de Sababantiari no se encuentra actualmente en funcionamiento.

AIDSESP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESP, 2018, p. 69.

879 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 11.

880 Ídem, p. 13.

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

que durante el 2018 se priorizó mejorar las condiciones de operatividad de estos puestos, a través de la renovación de los sistemas de energía solar y radiofonía, la implementación de equipos de campo, botes y motores, entre otros⁸⁸¹. A su vez, se habrían construido dos plataformas de vigilancia en la comunidad nativa de Diamante para el fortalecimiento de la protección del río Alto Madre de Dios⁸⁸².

Como parte de las acciones de control y vigilancia de las RT o RI, los agentes de protección desarrollan patrullajes y monitoreos. Los patrullajes son aquellos recorridos o inspecciones rutinarias de campo, por vía terrestre o fluvial, que se llevan a cabo en las principales zonas de acceso a las reservas, con la finalidad de “mantener bajo vigilancia y control el territorio, y proveer de información actualizada de lo que sucede en la zona a nivel de amenazas o contingencias con los PIACI”⁸⁸³. Por su parte, los monitoreos son aquellas actividades que se llevan a cabo con objetivos específicos, por vía fluvial, terrestre o aérea, en coordinar con otros sectores con competencias en la materia o con aliados estratégicos de las organizaciones indígenas y sociedad civil⁸⁸⁴. Como ejemplos, destacan los monitoreos llevados a cabo para elaborar diagnósticos especializados sobre la presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial o para atender a situaciones de emergencias que los involucran⁸⁸⁵. Si se detectan actividades ilegales al interior de las RT o RI o en sus zonas adyacentes, el MINCUL coordina con el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior para que adopten medidas de control y protección territorial, en el marco de sus competencias⁸⁸⁶.

En el periodo de 2017 hasta el primer trimestre de 2019, se llevaron a cabo seiscientos setenta y cinco (675) patrullajes y doscientos quince (215) monitoreos, de acuerdo con el siguiente detalle:

Actividad	2017	2018	2019*	Total
Patrullajes	114	530	31	675
Monitoreos	76	81	58	215

*Primer trimestre de 2019

Fuente: MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 14.

881 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre los avances del primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Lima, MINJUSDH, 2019, p. 187.

882 *Ibid.*

883 *Ibid.*, p. 14.

884 *Ibid.*

885 *Ibid.*

886 *Ibid.*, p. 51.

En contraste con los avances de gestión expuestos, AIDESEP ha sostenido que los agentes de protección desempeñarían sus funciones en malas condiciones. Esta organización sostuvo que no se cuenta con “los recursos humanos, herramientas legales ni materiales para cumplir efectivamente con su función, a pesar de los peligros, amenazas y presiones a las que se encuentran expuestas las reservas”⁸⁸⁷. En esa misma línea, la Defensoría del Pueblo recomendó al Estado fortalecer la protección del territorio de estos colectivos no sólo mejorando los puestos de control y vigilancia, sino también las estrategias sociales con la población aledaña y la coordinación entre los sectores competentes⁸⁸⁸.

Otro aspecto para resaltar es que, aunque se desconocen los criterios para determinar el número de puestos de control y agentes de protección por RT o RI, llaman mucho la atención las disparidades en la asignación de estos recursos en estos espacios. Como se evidencia en el cuadro, las reservas con mayor extensión geográfica son la RT Madre de Dios y la RI Mashco Piro. Mientras que la primera cuenta con cinco puestos de control y dieciséis agentes de protección; la segunda solo tiene dos puestos de control y siete agentes de protección para custodiar un territorio de acaso un millón de hectáreas. Incluso la RI Isconahua, con menos de 300 mil hectáreas, cuenta con más puestos de control y agentes de protección. Aun así, el número de agentes de control por reserva podría resultar insuficiente para llevar a cabo un monitoreo adecuado y efectivo en algunos de estos espacios geográficos; lo cual evidencia la urgente necesidad de asignar más recursos humanos y logísticos que cumplan estas funciones.

La necesidad de incrementar el número de puestos de control y vigilancia y de agentes de protección ha sido identificada por el propio MINCUL. Por ello, en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, se prioriza llevar a cabo este incremento como parte del fortalecimiento del nivel de protección de las RI. Para ello, se establecen los siguientes indicadores⁸⁸⁹:

Indicador de acción estratégica	Responsable del indicador	Línea base (año) Meta (año)
Número de puestos de control en funcionamiento.	CULTURA	Línea base: 14 puestos de control en funcionamiento (47% de óptimo estimado) (CULTURA, 2017) Meta (2018): 57% (17 puestos) Meta (2019): 70% (21 puestos) Meta (2020): 83% (25 puestos) Meta (2021): 100% (30 puestos)

887 AIDESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Lima: AIDESEP, 2018, p. 74.

888 Defensoría del Pueblo. Nota de Prensa N° 304/OCII/DP/2018. 20 de agosto de 2018.

889 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Lima, 1 de febrero de 2018.

Indicador de acción estratégica	Responsable del indicador	Línea base (año) Meta (año)
Número de agentes de protección en actividad.	CULTURA	Línea base: 41 agentes de protección en actividad (41% del óptimo estimado requerido) (CULTURA, 2017) Meta (2018): 50% (50 agentes) Meta (2019): 60% (60 agentes) Meta (2020): 80% (80 agentes) Meta (2021): 100% (100 agentes)

Fuente: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Lima, 1 de febrero de 2018.

De este modo, para el año 2021, el Estado peruano espera contar con treinta puestos de control y cien agentes de protección. Se debe notar, sin embargo, que, como se expuso anteriormente, para ese mismo año, se tiene previsto contar con ocho RI categorizadas. De este modo, en caso se repartan dichos puestos y agentes de forma equitativa entre las RI, en promedio, cada una de estas reservas contaría con tres o cuatro puestos de control y doce o trece agentes de protección; lo cual podría continuar resultando insuficiente. Por ello, es importante establecer criterios claros para la asignación de un número determinado de puestos de control y agentes de protección en cada reserva que tomen en cuenta sus características particulares, tales como su extensión territorial y las principales amenazas a su intangibilidad.

3.3.3. Protección territorial transfronteriza

En el Perú, se ha constatado la existencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial que transitan libremente entre el territorio nacional y el de otros Estados fronterizos. Asimismo, siete de las diez áreas que hoy constituyen RI, RT o solicitudes de RI son limítrofes con la frontera de Brasil⁸⁹⁰. Todo ello genera la urgente necesidad de adoptar medidas para que estos desplazamientos se realicen sin riesgos de contactos forzados.

Como avances de coordinación bilateral, en 2014 se firmó un memorando de cooperación entre Brasil y Perú, a través de las instituciones FUNAI y el MINCUL, respectivamente; para proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas aislados y recién contactados que viven en las regiones fronterizas de ambos

890 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn y Luis Felipe, TORRES. Op. cit., p. 183.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

países⁸⁹¹. Comprende la actuación conjunta de ambos Estados para la localización y protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial ubicados en el Acre, en el valle del río Javari, en Brasil, y en las regiones de Madre de Dios, Ucayali y Loreto, en Perú⁸⁹².

Por otro lado, en el marco jurídico interno, a través del reglamento de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, aprobado por Decreto Supremo N° 0172013-RE, se establece como criterio para la calificación de área crítica de frontera que haya presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, localizadas en RT o RI o espacios donde se tenga información oficial sobre su presencia, debido a sus características especiales y alto grado de vulnerabilidad⁸⁹³. Esta disposición se complementa a partir de lo establecido en la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, que, como se señaló previamente, reconoce al principio de no contacto como parte de los enfoques rectores para su aplicación⁸⁹⁴.

Otro asunto que forma parte de las demandas de las organizaciones indígenas es el reconocimiento del derecho al territorio integral de los pueblos indígenas transfronterizos⁸⁹⁵. En esa línea, se ha propuesto el establecimiento de corredores territoriales indígenas, definidos como “grandes espacios territoriales continuos transfronterizos, conformados por diferentes figuras legales (RT o RI, áreas Naturales Protegidas, Comunidades Nativas, actividades económicas, entre otros) que tienen como común denominador la presencia y desplazamiento de PIACI”⁸⁹⁶. La AIDSESP identifica tres áreas con estas características⁸⁹⁷:

Corredor territorial	Ubicación
Corredor Territorial Pano, Arawak y otros	Perú (Madre de Dios, Cusco, Ucayali) Brasil (Acre)

891 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/ Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 376.

892 *Ibid.*

893 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Decreto Supremo N° 0172013-RE. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29778 - Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. Lima, 3 de abril de 2013.

894 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Decreto Supremo N° 019-2018-RE. Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas. Lima, 17 de junio de 2018.

895 (Traducción propia). CUSURICHI, Julio. “For the rights of indigenous peoples in isolation on the peru-brazil border”. En Fany RICARDO y Majoi FÁVERO GONGORA (eds.), *Enclosures and Resistance: Isolated Indigenous Peoples in Brazilian Amazonia*. Sao Paulo: ISA Instituto Socioambiental, 2019, p. 191.

896 AIDSESP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESP, 2018, pp. 76-77.

897 VAZ, Antenor (coord.). *Pueblos indígenas en aislamiento en la Amazonia y el Gran Chaco. Informe regional: territorios y desarrollo*. Land is Life, 2019, p. 33.

Corredor territorial	Ubicación
Corredor Territorial y de Bosques continuos Yavarí Tapiche (Corredor Territorial Norte)	Perú (Ucayali, Loreto) Brasil (Valle del Yavarí)
Corredor Territorial Indígena Napo-Tigre y el Yasuní	Perú Ecuador

Elaboración propia. Fuente: VAZ, Antenor (coord.), *Pueblos indígenas en aislamiento en la Amazonia y el Gran Chaco. Informe regional: territorios y desarrollo*. Land is Life, 2019, p. 33.

En el caso específico del Corredor Territorial Pano, Arawak y otros, se debe señalar que abarcaría acaso 9 millones de hectáreas de territorio entre los Estados de Perú y Brasil. En el caso peruano, estaría comprendido por cuatro RT o RI, tierras indígenas, veintitres comunidades nativas, cuatro áreas naturales protegidas, unidades de conservación, concesiones forestales y una concesión de conservación. En el caso brasileño, comprendería once tierras indígenas y dos unidades de conservación⁸⁹⁸. De acuerdo con Soria, el 80% de la propuesta de corredor territorial ya se encuentra reconocido previamente como un área en favor de pueblos indígenas; sin embargo, “el desorden territorial promueve y beneficia a los que solicitan concesiones para exploración y explotación de recursos”⁸⁹⁹. Entidades como el MINCUL, el Ministerio de Salud, la Defensoría del Pueblo y del SERNANP han expresado su interés por la propuesta; pero consideran que aún requiere mayor elaboración⁹⁰⁰.

3.3.4. Superposición de zonas intangibles con áreas naturales protegidas

Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial suelen ocupar territorios que albergan una gran cantidad de recursos naturales⁹⁰¹. De este modo, a la fecha, el MINCUL ha constatado la presencia de estos colectivos hasta en nueve áreas naturales protegidas⁹⁰², como se detalla a continuación:

898 CASTRO, Meylinn. “Debatén propuesta de corredor territorial para pueblos aislados”. SERVINDI. 16 de diciembre de 2016; CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 376.

899 AIDSESEP. “Organizaciones de Perú-Brasil y la cooperación internacional se unen para la defensa efectiva de los PIACI”. AIDSESEP. Lima, 2018.

900 CASTRO, Meylinn. Loc. cit.

901 CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 2016, párr. 2.

902 Las áreas naturales protegidas son definidas como “espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Área Natural Protegida	Año de creación	PIACI	Ubicación	Superficie (ha)
Parque Nacional del Manu	1973	Machiguenga, Nanti, Mashco Piro en aislamiento y contacto inicial	Madre de Dios y Cusco	1 716 295,22
Parque Nacional Alto Purús	2004	Mashco Piro, Chitonahua y Mastanahua en aislamiento	Ucayali y Madre de Dios	2 510 694,41
Parque Nacional Cordillera Azul	2001	Kakataibo en aislamiento	San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco	1 353 190,85
Parque Nacional Otishi	2003	Mashco Piro y Mastanahua en aislamiento	Cusco y Junín	305 973,05
Reserva Comunal Purús	2004	Mashco Piro y Mastanahua en aislamiento	Ucayali	202 033,21
Reserva Comunal Asháninka	2003	Kakinte	Cusco y Junín	184 468,38
Reserva Comunal Machiguenga	2003	Kakinte	Cusco y Junín	218 905,63
Santuario Nacional Megantoni	2004	Matsigenka (Nanti y Kirineri) en aislamiento	Cusco	215 868,96
Parque Nacional Sierra del Divisor	2015	Isconahua en aislamiento	Loreto y Ucayali	1 354 485,10

Fuente: MINISTERIO DE CULTURA. *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos*. Lima: Ministerio de Cultura, 2016, p. 23; MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 109-2020-MC. Aprueban diversas acciones del Ministerio de Cultura en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por la existencia de la COVID-19. 25 de marzo de 2020. Anexo 2.

zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país". CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 26834. Ley de Áreas Naturales Protegidas. Lima, 17 de junio de 1997.

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

A ello se suma el reconocimiento de estos colectivos en una concesión para la conservación con las siguientes características:

Concesión para la conservación	Año de creación	PIACI	Ubicación	Superficie (ha)
Concesión para la conservación "Los Amigos"	2001	Mashco Piro en aislamiento	Madre de Dios	145 945,24

Por su parte, también se presentan escenarios de superposición entre dos RT o RI y áreas naturales protegidas:

Superposición	
Área natural protegida	RT o RI
Parque Nacional Alto Purús	RT Mashco Piro
Parque Nacional Sierra del Divisor	RI Isconahua

Elaboración propia. Fuente: MINISTERIO DE CULTURA. *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos*. Lima: Ministerio de Cultura, 2016, p. 23.

Según el artículo 90 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, "[e]n todas las Áreas Naturales Protegidas el Estado respeta los usos ancestrales vinculados a la subsistencia de las comunidades campesinas o nativas y de los grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico. Asimismo, promueve los mecanismos a fin de compatibilizar los objetivos y fines de creación de las Áreas Naturales Protegidas con dichos usos ancestrales [...]"⁹⁰³. Consecuentemente, en el artículo 91 inciso a), se establece una restricción a la autorización de actividades al interior del área natural protegida en ámbitos en los que se hayan establecido medidas precautorias de protección en favor de grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico.

Dado que determinadas áreas naturales protegidas de la Amazonia se superponen, colindan con RT o RI o cuentan con presencia o desplazamiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, en la práctica, se observa que sus planes maestros definen dichos espacios como zonas de protección estricta⁹⁰⁴.

903 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO. Decreto Supremo N° 038-2001-AG. Aprueban el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Lima, 26 de junio de 2001.

904 Las zonas de protección estricta (PE), según el artículo 23 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, son aquellos espacios donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos, o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles, los que, para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos, debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original.

Tal es el caso del Parque Nacional Alto Purús⁹⁰⁵, Parque Nacional del Manu⁹⁰⁶, Parque Nacional Cordillera Azul⁹⁰⁷, Santuario Nacional Megantoni⁹⁰⁸, entre otros. Asimismo, en estos instrumentos de gestión, el SERNANP ha incorporado la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial como uno de los objetivos específicos⁹⁰⁹.

A su vez, como se sostuvo previamente, el MINCUL y el SERNANP cuentan con un convenio específico de colaboración interinstitucional vigente. En ese marco, el SERNANP, a través de su red de puestos de control y guardaparques, mantiene coordinación directa con los agentes de protección de las RT o RI, para la implementación de acciones conjuntas de protección, supervisión y monitoreo en los ámbitos ubicados al interior de áreas naturales protegidas en los que existe presencia o se presume la existencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial⁹¹⁰. Ello incluye, además, la realización de patrullajes y sobrevuelos en conjunto, asesoramiento de la DACI para la elaboración de Planes de Contingencia, revisión de indicadores PIACI para el SMART (software de SERNANP), capacitaciones a guardaparques, entre otras acciones⁹¹¹. A su vez, se ha implementado un sistema de comunicación sobre hallazgos de evidencias de estos pueblos indígenas; así como de intercambio de información y experiencias sobre el control y vigilancia de áreas para su protección⁹¹².

Sin embargo, cuando ocurre una superposición entre una nueva área natural protegida y una solicitud de RI, este escenario puede resultar más problemático. En el ámbito normativo, existen salvaguardas frente a estos colectivos en los procesos de categorización de áreas naturales protegidas. En virtud del artículo 40 del reglamento de la Ley PIACI, si el SERNANP presume la existencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en una zona en proceso de categorización a área natural protegida, debe solicitar la opinión técnica del VMI del MINCUL. Si se comprueba la presencia de dichos colectivos, SERNANP debe coordinar con VMI antes de ejecutar cualquier acción⁹¹³.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley N° 26834. Ley de Áreas Naturales Protegidas. Lima, 17 de junio de 1997.

905 SERNANP. Resolución Presidencial N° 087-2019-SERNANP. Aprueban el Plan Maestro del Parque Nacional Alto Purús, periodo 2019-2023. 29 de marzo de 2019, p. 67.

906 SERNANP. Resolución Presidencial N° 337-2018-SERNANP. Aprueban la actualización del Plan Maestro del Parque Nacional del Manu, reconocido como zona núcleo de la Reserva de Biósfera del Manu y como sitio de Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO, periodo 2019-2023. 31 de diciembre de 2018, p. 47.

907 SERNANP. Resolución Presidencial N° 031-2017-SERNANP. Aprueban la actualización del Plan Maestro del Parque Nacional Cordillera Azul, periodo 2017-2021. 31 de enero de 2017, p. 46.

908 SERNANP. Resolución Presidencial N° 208-2016-SERNANP. Aprueban el Plan Maestro del Santuario Nacional Megantoni, para el periodo 2016-2020. 14 de agosto de 2016.

909 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, pp. 50-51.

910 *Ibíd.*

911 *Ídem*, p. 53.

912 *Ídem*, pp. 50-51.

913 MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL. Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES. Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de

A pesar de estas salvaguardas legales, en la práctica se han presentado escenarios contradictorios. Tal es el caso del Parque Nacional Sierra del Divisor, creado en el 2015⁹¹⁴. El 98% de dicho parque se superpone con zonas de la RI Isonahua, y de dos propuestas de reserva indígena: (i) RI Yavari Tapiche; y (ii) RI Sierra del Divisor Occidental; cuyas solicitudes obtuvieron la calificación técnica favorable del VMI en 2013, es decir, de forma previa a la creación de esta área natural protegida.

El problema se suscita en 2016, con la aprobación del Plan Maestro del Parque Nacional Sierra del Divisor⁹¹⁵, dado que este instrumento de gestión permite la realización de actividades hidrocarburíferas en los lotes 135, 138 y 31B, superpuestos al área natural protegida y a la RI y solicitudes de RI previamente mencionadas. Aquello supone que el SERNANP, en vez de calificar las áreas con presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial como zonas de protección estricta, las califica como zonas de uso especial; lo cual habilitaría la exploración y explotación de petróleo; entre otras actividades altamente riesgosas para los derechos de estos colectivos.

Frente a ello, la Organización Regional de Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO) interpuso una demanda de amparo contra el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), PerúPetro S.A., y el Ministerio de Energía y Minas, que fue recientemente declarada fundada en parte en primera instancia por el Primer Juzgado Especializado en lo civil de la provincia de Maynas, de la Corte Superior de Justicia de Loreto. Mediante esta decisión judicial, se ordena lo siguiente:

Declarar FUNDADA EN PARTE la demanda, por haberse acreditado la afectación del derecho a la vida y la salud, así como del derecho a gozar de un ambiente sano, adecuado y equilibrado. En consecuencia, ORDENO:

3.4.1. Que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, MODIFIQUE la Zonificación del Parque Nacional Sierra del Divisor, dentro de un plazo no mayor de diez días, debiendo de establecerse una zona de protección estricta, que prohíba la ejecución de actividades extractivas, de investigación científica, de actividades de turismo u otras actividades, sobre las áreas comprendidas por las Reservas Indígenas solicitadas Yavarí Tapiche y Sierra del Divisor Occidental, garantizando la integridad física, sociocultural y la intangibilidad del territorio de los pueblos en aislamiento o contacto inicial que la habitan.

3.4.2. Que, tanto el Ministerio de Energía y Minas como Perupetro SA, en forma conjunta y coordinada suspendan toda actividad que conlleve o autorice la Etapa de Exploración o Explotación de los Lotes Petroleros

914 Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2016-MC. MINISTERIO DEL AMBIENTE. Decreto Supremo N° 014-2015-MINAM. Decreto Supremo que aprueba la categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor en Parque Nacional Sierra del Divisor. Lima, 9 de noviembre de 2015.

915 SERNANP. Resolución Presidencial N° 295-2016- SERNANP. Aprueban Plan Maestro del Parque Nacional Sierra del Divisor, período 2016 - 2020. Lima, 7 de noviembre de 2016.

denominados Lote 135, Lote 138 y Lote 31B, así como los efectos jurídicos de los actos administrativos que la sustentan; en tanto y en cuanto la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial que viven en el área del Parque Nacional Sierra del Divisor, principalmente la Reservas Indígenas Solicitadas Yavarí Tapiche y Sierra del Divisor Occidental que se encuentran dentro del área de los Lotes Petroleros 135, 138 y 31B estén plenamente garantizados, lo que no excluye a la Reserva Indígena Isconahua.

3.4.3. Todo ello bajo apercibimiento de imponerse las medidas coercitivas previstas en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional, en caso de incumplimiento⁹¹⁶.

Uno de los precedentes más importantes de esta sentencia es que pondera expresamente la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial por sobre otros bienes jurídicos. De este modo, esta decisión judicial sostiene lo siguiente:

2.37. En conclusión, habiéndose acreditado la existencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, así como su alta vulneración, siendo obligación del Estado garantizar la protección de sus derechos, principalmente el derecho a la vida y con ello a garantizar su existencia, a través de acciones rápidas y concretas, *aun cuando ello implique ponderar este con otros derechos, como los referidos a "derechos adquiridos", a "la propiedad" y cualquier otro derecho*; no siendo de recibo, por este juzgador las alegaciones efectuadas por los emplazados tendientes a desconocer este derecho fundamental, por lo que debe ampararse la demanda en el extremo de modificar la Zonificación del Parque Nacional Sierra del Divisor, debiendo de establecerse una zona de protección estricta que prohíba la ejecución de actividades extractivas, de investigación científica, de actividades de turismo u otras actividades (resaltado añadido)⁹¹⁷.

Ello es de especial importancia si se toma en cuenta que esta decisión no considera relevante si se han creado las RI solicitadas o no; sino el hecho de que se haya constatado la presencia de estos colectivos en esas áreas. Se trata de un importante avance que no solo tiene efectos futuros en la zonificación de las áreas naturales protegidas sino, sobre todo, en el desarrollo de actividades extractivas u otras actividades que podrían amenazar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

916 PRIMER JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CIVIL DE LA PROVINCIA DE MAYNAS. Resolución N° 33, recaída en el Expediente N° 00626-2017-0-1903-JR-CI-01. Iquitos, 26 de diciembre de 2019.

917 *Ibid.*

3.3.5. Superposición de zonas intangibles con proyectos viables

En los últimos años, han aumentado notablemente las presiones para realizar proyectos de conexión terrestre en la Amazonia peruana. Un ejemplo de ello se evidencia con la aprobación de la Ley N° 30723, “Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali”, en enero de 2018. Aunque la norma señala expresamente el respeto irrestricto de las áreas naturales protegidas y los pueblos indígenas que las habitan, en los hechos, su ámbito de aplicación afectaría a tres RI (Murunahua, Mashco Piro, Isconahua), y a la RTKNN, todas ubicadas precisamente en la región Ucayali⁹¹⁸.

Como antecedente, en 2017, el MINCUL emitió una opinión técnica desfavorable frente a esta norma, debido a que su superposición con las RT o RI podría generar impactos negativos contra los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Dentro de ellos, identificó i) la interrupción de prácticas de subsistencia, debido a la presencia de vehículos y maquinaria pesada en la zona y la afectación de la disponibilidad de fauna y flora; ii) la ocurrencia de encuentros directos y/o contactos forzados con agentes externos y, como consecuencia, contagio de enfermedades; y iii) migración masiva de colonos e incremento de actividades ilícitas, como la tala y minería ilegal⁹¹⁹.

Luego de su aprobación, la Defensoría del Pueblo sostuvo que “si bien se reconoce la importancia de proveer los servicios públicos que requiere la población que habita en zonas de frontera, ello debe realizarse considerando alternativas compatibles con el principio de no contacto y la protección de las RI Isconahua, Murunahua y Mashco Piro, así como la conservación de los parques nacionales Alto Purús y Sierra del Divisor”⁹²⁰.

Esta preocupante ley también motivó el pronunciamiento conjunto de Urrejola, relatora sobre los derechos de los pueblos indígenas de la CIDH y Tauli-Corpus, relatora especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en ese momento. Ambas expertas señalaron que todo proyecto de construcción o de mantenimiento de infraestructura que pudiera afectar a comunidades indígenas se debe realizar en pleno respeto del marco jurídico internacional de derechos de los pueblos indígenas y que, en el caso específico de los colectivos

918 BORJAS, Jackeline. “Pueblos indígenas amenazados por carreteras de la muerte: Congreso archiva dictamen que derogaría Ley 30723 que amenaza la vida e integridad de los PIAVCI”. Columna “Amazonia y Buen Gobierno”. DAR. 24 de abril de 2018.

919 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 39.

920 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Nota de Prensa 047/OCII/DP/2018. “Defensoría del Pueblo rechaza construcción de carreteras que afecten reservas indígenas y áreas naturales protegidas”. 26 de enero de 2018.

en aislamiento y contacto inicial, ello supone tomar en cuenta el principio de no contacto y su rechazo manifiesto a la presencia de terceros en sus territorios⁹²¹. Asimismo, sostienen que la construcción de carreteras no solo fragmentaría el territorio de las RI, sino que, dentro de sus múltiples consecuencias, podría incrementar el riesgo de contactos forzados con pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial y ocasionar problemas serios para su seguridad y salud, cuyo impacto, dada su falta de defensas inmunológicas, podría generar su eventual desaparición⁹²².

Por su parte, tres ministerios se pronunciaron sobre esta norma (MINCUL, Ministerio del Ambiente y Ministerio de Transportes y Comunicaciones). Mediante una nota de prensa, sostuvieron que el Poder Legislativo no es el encargado de ejecutar las inversiones en construcción o mantenimiento de infraestructura vial. Asimismo, mencionaron que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no tendría planeada la construcción de una carretera en la zona fronteriza de Ucayali, ni tendría registrada alguna trocha carrozable. Por su parte, en el caso específico de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, se recalcó que, para cualquier proyecto de infraestructura vial que pudiera afectarlos se deberá tener en cuenta que las RI tienen un carácter intangible, de acuerdo con la Ley PIACI⁹²³.

Actualmente, esta Ley también será evaluada por la Secretaría para las Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental, creada en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos (conocido como TLC Perú-Estados Unidos), ante la petición presentada por la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD). Dicha petición alega el incumplimiento del artículo 18.8 del TLC, debido a la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte del Estado peruano, lo cual se traduciría en la que afectación los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Este caso es particularmente llamativo debido a que sería la primera vez que una organización indígena peruana invoca un mecanismo establecido en un instrumento jurídico bilateral de promoción del comercio y la inversión para la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas⁹²⁴.

Otro asunto que generaba preocupación relacionado a los proyectos viales es que, en el registro del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC), existían rutas o tramos viales proyectados superpuestos a territorios

921 CIDH. Comunicado de prensa 26/18. "Expertas en materia de Derechos de Pueblos indígenas de la CIDH y de Naciones Unidas expresan su preocupación ante la adopción de ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en la Amazonia peruana". Washington, D.C., 13 de febrero de 2018; CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 391.

922 *Ibíd.*

923 MINISTERIO DE CULTURA. "El Poder Ejecutivo se pronuncia sobre Ley N° 30723 e informa que garantizará el respeto hacia los pueblos indígenas y la conservación de las áreas naturales". Nota de prensa. Gob.pe. Plataforma Digital Única del Estado peruano. 26 de enero de 2018.

924 PARIONA TARQUI, Tania. "Ley que promueve carreteras en la Amazonia, pueblos indígenas en aislamiento y el TLC". Actualidad Ambiental. Lima, 14 de enero de 2019.

ancestralmente ocupados por estos colectivos⁹²⁵. Sin embargo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones modificó dicho Clasificador de Rutas mediante Decreto Supremo N° 005-2018-MTC; y dispuso la exclusión de todas las rutas proyectadas al interior de las RT y/o RI⁹²⁶. Aunque resulta un avance en materia de protección territorial; aún queda pendiente fortalecer dicha protección frente a proyecciones de carreteras que se den en áreas de solicitudes de RI.

3.4. Protocolos de actuación frente a escenarios de contacto

Según el MINCUL, uno de los retos más complejos es la determinación de estrategias para dar una adecuada respuesta estatal frente a incursiones y presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en el territorio de comunidades nativas, así como en puestos de control y concesiones forestales⁹²⁷. Dicha entidad sostiene que estas incursiones han aumentado durante los últimos años pero que no tienen como propósito establecer relaciones sostenidas con miembros ajenos a su comunidad; sino, por el contrario, se enfocan en la obtención de bienes específicos como alimentos cultivados, herramientas y utensilios de metal⁹²⁸.

Como un caso emblemático se encuentran los contactos establecidos con los Mashco Piro. Desde el año 2011, una fracción de este pueblo indígena en aislamiento es avistado frecuentemente en la ribera izquierda del río Madre de Dios, entre las comunidades nativas de Diamante y Shipetiari y el Parque Nacional del Manu⁹²⁹.

En una de sus primeras incursiones en la zona, los Mashco Piro dispararon flechas que causaron la muerte de dos miembros de las comunidades nativas vecinas y lesiones a un guardaparques del Parque Nacional del Manu⁹³⁰. Por ese motivo, en agosto de 2011, el gobierno regional de Madre de Dios declaró esta área como

925 AIDESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Lima: AIDESEP, 2018, p. 39.

926 MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES. Decreto Supremo N° 005-2018-MTC. Decreto Supremo que establece disposiciones aplicables a los proyectos de infraestructura vial para la actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC. Lima, 2 de marzo de 2018.

927 MINISTERIO DE CULTURA. *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos*. Lima: Ministerio de Cultura, 2016, pp. 86-87.

928 *Ibid.*

929 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe N° 004-2016-DP/AMASPPI-PPI. "La protección de los derechos del pueblo indígena Mashco Piro en situación de aislamiento y de las comunidades nativas del río alto Madre de Dios". Lima, 2 de setiembre de 2016, p. 5.

930 AIDESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana*. Lima: AIDESEP, 2017, p. 11.

zona de tránsito fluvial restringido durante cuatro meses, bajo responsabilidad⁹³¹; y dispuso la adopción de las siguientes acciones:

- (a) sensibilizar a las distintas instancias, incluyendo autoridades y poblaciones locales sobre la situación de los PIAV⁹³² y alta vulnerabilidad inmunológica de su salud y vida;
- (b) evitar el acercamiento de personas a los PIAV y la interrupción del tránsito de embarcaciones dentro del área de restricción establecida en el artículo primero de la presente ordenanza regional;
- (c) prohibir que se realicen intercambios de tipo alguno con los PIAV, incluyendo la entrega de objetos, ropas o alimentos⁹³³.

Posteriormente, en 2015, se produjeron nuevas incursiones de los Mashco Piro, que provocaron, en mayo de dicho año, la muerte de un joven matsiguenga de veinte años, perteneciente a la comunidad Shipetiari⁹³⁴. Ello intensificó las demandas de las comunidades cercanas de acciones inmediatas para garantizar su seguridad. Por ello, en agosto de 2015, el MINCUL aprobó el "Plan de Atención Especial para indígenas Mashco Piro presentes en las playas del Alto Madre de Dios", que incluye, entre sus ejes estratégicos, el siguiente:

b) Respuesta ante comunicación iniciada por indígenas Mashco Piro:

Ante el caso entablar comunicación u otra interacción establecido por parte de los Mashco Piro, el personal calificado del Ministerio de Cultura *garantizará condiciones controladas para conocer sus necesidades, características de su población, su situación de salud y los motivos de sus ingresos en comunidades, así como enviar mensajes estratégicos que desincentiven sus incursiones en la Comunidad Nativa de Shipetiari*. Esta comunicación debe intentarse únicamente si ellos hacen apariciones en las playas o comunidad y muestran disposición para una conversación puntual. No se realizarán expediciones al interior del monte para ir a su búsqueda. Además deben tomarse todas las medidas de seguridad correspondientes (Anexo N° 5: Guía para la comunicación). Esta medida tiene como fin recabar información y establecer medidas de protección adecuadas a la situación actual de los Mashco Piro y las comunidades de su entorno (resaltado añadido)⁹³⁵.

931 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS. Ordenanza Regional N° 006-2011-GRMDD/CR. 31 de agosto de 2011.

932 El término "PIAV" hace referencia a "pueblos indígenas en aislamiento voluntario".

933 GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS. Ordenanza Regional N° 006-2011-GRMDD/CR. 31 de agosto de 2011.

934 REDACCIÓN EL COMERCIO. "Madre de Dios: nuevo encuentro con indígenas no contactados". Diario El Comercio. 26 de enero de 2015; Redacción BBC. "¿Por qué una tribu aislada ataca a comunidades en Perú con arcos y flechas?". 5 de mayo de 2015; REDACCIÓN BBC. "Perú: nuevo ataque de tribu aislada termina con un muerto". 5 de mayo de 2015.

935 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 258-2015-MC. Aprueban el "Plan de Atención Especial para indígenas Mashco Piro presentes en las playas del Alto Madre de Dios". Lima, 5 de agosto de 2015.

Se debe señalar que esta iniciativa fue presentada como un plan de contacto controlado por la Viceministra de Interculturalidad, Patricia Balbuena:

La política del Estado Peruano para la protección de los pueblos en aislamiento es evitar que se establezcan contactos forzados con cualquier agente externo en respeto a su derecho a mantenerse en aislamiento (principio de no contacto). No obstante, en esta situación en particular, no existen indicios razonables para interpretar que la voluntad de este grupo es permanecer sin relación con el resto de la sociedad.

En esta situación, *la acción del Estado no puede limitarse a una lectura irrestricta del principio de no contacto*. La situación de vulnerabilidad en la cual se encuentra este grupo requiere la actuación inmediata de las autoridades competentes para salvaguardar su salud y prevenir consecuencias negativas del contacto no controlado, como eventuales enfrentamientos con las comunidades aledañas. En ese sentido, es prioritario iniciar una comunicación entre los agentes de protección de la etnia yine del Ministerio de Cultura y los mashco piro, cuyas lenguas son similares.

Esta comunicación constituiría la primera experiencia de relacionamiento entre el Estado y un grupo con estas características, evitando la intervención informal de otros actores [...] (subrayado añadido)⁹³⁶.

Frente a ello, se suscitaron numerosas críticas provenientes de organizaciones indígenas, expertos e instituciones públicas como la Defensoría del Pueblo, debido al potencial incremento de los riesgos sobre la vida y la salud de los Mashco Piro⁹³⁷. Por ese motivo, los funcionarios del VMI declararon que no se adoptaría dicho plan con un enfoque de contacto controlado⁹³⁸. Sin embargo, sí sostuvieron un diálogo con un pequeño grupo de Mashco Piro que se habían acercado con frecuencia a las comunidades de Shipietari y Diamante, con el propósito de convencerlos para que se mantuvieran alejados de las comunidades y evitaran confrontaciones⁹³⁹. Este diálogo contó con la participación de intérpretes Yine y un equipo médico. Adicionalmente, en 2016, se constituyó el "Grupo de Trabajo multisectorial para la protección de derechos de los indígenas Mashco Piro del río Alto Madre de Dios"⁹⁴⁰, que permitió la identificación de las problemáticas y

936 BALBUENA, Patricia. "Los Mashco Piro, por Patricia Balbuena Palacios". Diario *El Comercio*. Lima, 21 de julio de 2015.

937 AIDSESP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESP, 2017, p. 11.

938 *Ibid.*

939 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn y TORRES, Luis Felipe. Op. cit., p. 189.

940 Este grupo de trabajo estuvo conformado por representantes del VMI, la DACI, el Ministerio de Salud, el SERNANP, el Gobierno Regional de Madre de Dios (a través de la Dirección Regional de Salud) y la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes. MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 362-2016-MC. Crean el Grupo de Trabajo Multisectorial denominado "Grupo de Trabajo multisectorial para la protección de derechos de los indígenas Mashco Piro del río Alto Madre de Dios. 3 de octubre de 2016.

necesidades vinculadas con la protección de los Mashco Piro; dentro de ellas, la necesidad de fortalecer el cordón de protección sanitaria y de las capacidades de los establecimientos de salud para afrontar posibles emergencias y la necesidad de monitorear las actividades turísticas en la zona⁹⁴¹.

Según AIDSESEP, este plan generó el establecimiento de contactos frecuentes con miembros de este pueblo indígena, a través de la entrega de objetos y alimentos⁹⁴². Como consecuencia, ello habría ocasionado el incremento considerable de su presencia en las playas del río Alto Madre de Dios y el establecimiento de nuevas necesidades y relaciones de dependencia⁹⁴³. En la actualidad, el MINCUL continúa implementando el plan en la zona; dentro de las que se encuentran acciones de vigilancia en la comunidad nativa de Diamante y en los puestos de control de Megiri y Nomole, con una totalidad de catorce agentes de protección Matsigenka y Yine, tres de los cuales pertenecen a la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD)⁹⁴⁴.

Se debe señalar que, durante los últimos años, se produjeron nuevas confrontaciones. En febrero de 2018, un hombre Yine de 72 años, perteneciente a la comunidad de Diamante, falleció por una flecha disparada por los Mashco Piro mientras pescaba en el río Pusanga, al otro lado del río Alto Madre de Dios⁹⁴⁵. Otro caso similar se dio en octubre de 2019, cuando nuevamente los Mashco Piro se aproximaron a la comunidad Monte Salvado ubicada en la cuenca media del río Las Piedras, colindante con la RT Madre de Dios; presumiblemente, en búsqueda de objetos y alimentos⁹⁴⁶. Durante este encuentro, un hombre de veintitres años perteneciente a dicha comunidad fue herido de flecha⁹⁴⁷.

Frente a este último incidente, el gobierno regional de Madre de Dios coordinó con el Ministerio de Defensa, institución que dispuso un helicóptero de la Aviación Aérea del Ejército para realizar la evacuación a Puerto Maldonado del herido y de las mujeres y niños de la comunidad⁹⁴⁸. El resto de integrantes fueron trasladados

941 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 29.

942 AIDSESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESEP, 2017, p. 11.

943 *Ibid.*

944 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 27.

945 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn y TORRES, Luis Felipe. Op. cit., p. 188.

946 ANDINA. "Madre de Dios: evacúan a más de 30 pobladores ante presencia de no contactados [video]". 23 de octubre de 2019; ANDINA. "Madre de Dios: sector Cultura monitorea situación de indígenas en aislamiento". 23 de octubre de 2019.

947 *Ibid.*

948 REDACCIÓN EL COMERCIO. "Madre de Dios: evacúan a 35 personas de comunidad indígena ante presencia de población de no contactados". Diario El Comercio. 25 de octubre de 2019.

al día siguiente por vía fluvial⁹⁴⁹. El MINCUL sostuvo que habría activado el protocolo de emergencia; que, de acuerdo con lo señalado a los medios de prensa, comprendería acciones como el ingreso a la comunidad para evaluar in situ lo acontecido y, de ser el caso, brindar atención médica⁹⁵⁰.

En el ámbito normativo, desde 2015 se encuentra vigente el "Protocolo de Actuación ante el Hallazgo, Avistamiento o Contacto con Pueblos Indígenas en Aislamiento y para el Relacionamiento con Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 240-2015-MC⁹⁵¹, cuya finalidad es evitar o reducir los riesgos sobrevinientes a una situación de hallazgo, avistamiento o contacto con un pueblo indígena en aislamiento o ante una situación de relacionamiento con un pueblo indígena en contacto inicial; así como atender las emergencias sobrevinientes a situaciones. Como se sostuvo en la sección 3.1.1.3., este protocolo reconoce expresamente y define el principio de no contacto, pero con énfasis en los riesgos que acarrea el contacto para la salud de estos colectivos.

Por su parte, este instrumento establece pautas de actuación diferenciada; en caso se trate de pueblos indígenas en aislamiento o en contacto inicial. En el primer caso, en lo relativo al contacto, esta norma establece indicaciones concretas sobre cómo proceder para lograr tres objetivos: (i) que este contacto no traiga consecuencias negativas como enfermedades para integrantes de estos colectivos; (ii) que se desarrolle sin ningún tipo de violencia; (iii) que se desarrolle en el menor tiempo posible⁹⁵². Asimismo, se incluye el procedimiento para reportar lo acontecido a las autoridades competentes.

Sin embargo, además de los escenarios de contingencia, en los que corresponde adoptar medidas para mitigar los efectos negativos de contactos no deseados, otro de los grandes retos es brindar una respuesta adecuada frente a situaciones en las que los propios pueblos indígenas en aislamiento buscan establecer contacto. Este Protocolo también se ocupa de este escenario, en su artículo 6.1.3:

949 *Ibíd.*

950 ANDINA. "Madre de Dios: sector Cultura monitorea situación de indígenas en aislamiento". 23 de octubre de 2019.

951 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 240-2015-MC. Aprueba el "Protocolo de Actuación ante el Hallazgo, Avistamiento o Contacto con Pueblos Indígenas en Aislamiento y para el Relacionamiento con Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial", el cual tiene por finalidad evitar o reducir los riesgos sobrevinientes a una situación de hallazgo, avistamiento o contacto con un PIA o ante una situación de relacionamiento con un PICI y, de ser el caso, atender las emergencias sobrevinientes a éstas. Lima, 23 de julio de 2015.

952 *Ibíd.*

6.1.3. Procedimiento en caso de contacto con PIA

[...]

a) Las acciones desarrolladas a continuación son exclusivamente para casos en que los PIA busquen el contacto:

1. Durante un contacto deberá considerarse siempre la especial situación de vulnerabilidad de la salud de los PIA, dado su mayor nivel de exposición a enfermedades ajenas a su medio y su reducida capacidad de respuesta inmunológica.
2. Deberán dejarse las tareas que en el momento del contacto se llevaban a cabo para prestar total atención a este hecho.
3. Mantener una actitud pasiva, con movimientos pausados y silenciosos. No mostrar gestos o actitudes de temor, malestar o enojo.
4. No efectuar señales luminosas como las provocadas por el uso de flash.
5. Evitar mostrar o usar cualquier tipo de armas
6. No entregarles medicina, ropa usada o alimentos foráneos. El suministro de medicinas, en caso sea necesario, estará a cargo del personal del Sector Salud.
7. Mantener fuera de la situación de contacto y a distancia a la población que presenta síntomas de enfermedades infectocontagiosas, físicamente vulnerable, de preferencia a los/as menores/as a los PIA.
8. Limitar el tiempo de contacto a lo estrictamente necesario
9. Los PIA no deben interactuar con más personas de las necesarias y salvo en casos de atención a emergencias de salud, se deberá guardar con ellos una distancia mínima de 5 metros.
10. Comunicarse de forma inmediata a la autoridad más próxima a la contingencia (personal del Ministerio de Cultura, gobernador/a, personal policial, alcalde/sa regional o nacional) quien deberá informar por cualquier medio de comunicación disponible al Ministerio de Cultura. El procedimiento a seguir se detalla en el numeral 6.1.4. Alerta Temprana.

Por su parte, en lo relativo al relacionamiento con pueblos indígenas en contacto inicial, esta norma señala que se da en dos escenarios: (i) protección o atención de los derechos de los pueblos indígenas en contacto inicial; y (ii) atención a la

manifiesta voluntad de relacionamiento de estos colectivos⁹⁵³. Sobre esto último, la norma, en su artículo 6.4., también incluye pautas dirigidas a actores privados:

6.4. Relacionamiento con Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial por parte de terceros

a) Terceros que en el marco de sus actividades se encuentran frente a una situación de relacionamiento en la que los PICI manifiestan su deseo de entablar comunicación, requerimiento de alimentos, herramientas y/o medicinas.

En esta situación se deberán implementar las siguientes acciones:

1. Cualquier contacto deberá ser el propiciado a iniciativa del PICI.
2. Dejar las tareas que al momento de iniciar la interacción se estaban realizando debiendo desarrollar el relacionamiento en forma exclusiva.
3. Mantener diálogo con una actitud calmada y pasiva.
4. Limitar el tiempo de relacionamiento al estrictamente necesario.
5. Durante el relacionamiento se deberá tener especial consideración a la situación de vulnerabilidad en salud de los PICI, debiendo mantener fuera del relacionamiento a la población que presenta síntomas de enfermedades infectocontagiosas.
6. Si el PICI solicita herramientas, brindar aquellas que se tengan a la mano.
7. Si el PICI solicita alimentos, se entregará alimentos de la chacra y otros que la autoridad competente determine en cada caso específico, de acuerdo a los niveles de relacionamiento y contacto del grupo.
8. En caso que los PICI se acerquen con personas enfermas o solicitando atención en salud, deberán ser atendidos por personal calificado, en cumplimiento de los protocolos consignados en la Norma y Guías Técnicas de Salud del Ministerio de Salud. De no encontrarse personal de salud en ese momento será puesto en aviso a la brevedad.

Este protocolo de actuación constituye uno de los instrumentos de protección más relevantes para garantizar el principio de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. No obstante, su eficacia depende, en primer lugar, de una adecuada difusión, así como de capacitaciones dirigidas tanto a funcionarios públicos como a poblaciones aledañas a zonas con presencia

953 *Ibíd.*

de estos colectivos, para que no se expongan a situaciones de peligro y puedan desenvolverse adecuadamente en estos escenarios⁹⁵⁴. En el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, se establecen pautas para su relacionamiento. Sin embargo, no se debe perder de vista que no todos los colectivos en esta situación desean mantener el mismo grado de contacto, lo que se refleja en lo señalado por García Blasco:

[...] [A] trazar políticas públicas y promulgar normas, el Estado ve a los pueblos en 'contacto inicial' como algo homogéneo, cuando cada uno de esos grupos tiene casos diferentes. Unos viven dentro de reservas, otros no; unos cerca a grandes ciudades, otros no; unos tienen 30 años de contacto, otros 60; unos tienen influencia directa de proyectos extractivos donde están en juego intereses nacionales, otros no; unos tienen un carácter sociable y curioso, otros son mucho más introvertidos y gustan de más lejanía y aislamiento⁹⁵⁵.

Por ello, los protocolos de relacionamiento con pueblos indígenas en contacto inicial que adopte el Estado peruano deben tomar en cuenta la situación particular de cada colectivo en este proceso de interacción. Sobre todo, debe prestar especial atención a sus demandas en materia de salud y educación, entre otros aspectos. Según Domínguez, algunos colectivos han solicitado voluntariamente estos servicios al Estado, pero el trámite de solicitud para emitir autorizaciones excepcionales de ingreso a las RI es muy largo y no responde a las necesidades urgentes de estas poblaciones⁹⁵⁶.

Por su parte, otro ejemplo de instrumentos importantes para atender situaciones imprevistas que devienen en hallazgo, avistamiento o contacto no deseado de estos colectivos son los planes de contingencia. Actualmente, son requisito indispensable para desarrollar cualquier actividad de exploración, explotación o aprovechamiento de recursos al interior o en zonas próximas a RT, RI o donde se presuma la presencia de pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial. Estos planes de contingencia deben ser incluidos en los Estudios de Impacto Ambiental y, en el caso de actividades hidrocarburíferas, deben contener criterios mínimos de acuerdo con lo establecido en la Directiva N° 002-2014-VMI-MC⁹⁵⁷. Esta

954 AIDESEP. *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Lima: AIDESEP, 2018, pp. 68-69.

955 GARCÍA BLASCO, Beatriz. "La periferia de la Amazonia en tiempos de COVID-19". *Diario La República*. 29 de abril de 2020.

956 DOMÍNGUEZ, Andrea. "Necesidades regulatorias en la normativa de protección de PIACI". Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial. Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú". Lima, 28 y 29 de noviembre de 2019.

957 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Viceministerial N° 005-2014-VMI-MC. Aprueba la Directiva N° 002-2014-VMI-MC "Lineamientos para la elaboración del Plan de Contingencia previsto en el reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en lo referido a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial - Plan de Contingencia Antropológico (PCA)". Lima, 11 de marzo de 2014.

norma se vio complementada a través de la aprobación del reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que establece que contiene un capítulo específico sobre actividades hidrocarburíferas en RT o RI⁹⁵⁸.

Los planes de contingencia, a diferencia de los protocolos de actuación, son instrumentos de gestión que, en función de un escenario concreto, definen los objetivos y procedimientos para prevenir, mitigar o controlar el impacto producido por una contingencia con los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial que pudieran poner en riesgo o afectar la vida, salud, bienestar y autodeterminación de dichos colectivos⁹⁵⁹.

Por ejemplo, como se sostuvo en la sección 3.1.1.3., existen cuatro reglamentos vinculados con la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que exigen que los titulares de concesiones para plantaciones y contratos de cesión en uso colindantes, así como propietarios de títulos habilitantes de concesiones cercanas a las RT o RI establecidas por el Estado en favor de los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial, o donde existan reportes sobre su existencia, elaboren planes de contingencia de implementación obligatoria, que deben incluir la aplicación del principio de no contacto⁹⁶⁰.

3.5. Sanciones ante el contacto forzado

El Estado peruano ha adoptado medidas sancionadoras frente a escenarios de contacto forzado a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, así como frente a conductas que, indirectamente, podrían atentar contra su decisión de permanecer en aislamiento. En esta sección, se analizarán las medidas adoptadas en los ámbitos penal y administrativo.

958 Concretamente, en su artículo 62, este reglamento señala que “[l]as Actividades de Hidrocarburos que se realicen en Reservas Territoriales e Indígenas, se deberán desarrollar en concordancia con la normativa definida por la autoridad competente sobre la materia, las cuales se deben consignar y detallar en el Estudio Ambiental correspondiente”.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. Decreto Supremo N° 039-2014-EM. Aprueban Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. Lima, 12 de noviembre de 2014.

959 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 240-2015-MC. Lima, 23 de julio de 2015.

960 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO. Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal. Lima, 30 de setiembre de 2015; MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO. Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre. Lima, 30 de setiembre de 2015; MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO. Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la gestión de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales. Lima, 30 de setiembre de 2015; y MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO. Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas. Lima, 30 de setiembre de 2015.

3.5.1. Sanciones penales

En primer lugar, aún no se ha introducido un tipo penal específico que sancione como delito el contacto forzado. Sin embargo, es preciso anotar que se han incorporado disposiciones al Código Penal que resultan relevantes para la protección de estos colectivos. En primer lugar, se debe destacar la regulación de una circunstancia agravante vinculada a estos colectivos, establecida en los siguientes términos:

Artículo 46.- Circunstancias de atenuación y agravación

2. Constituyen circunstancias agravantes, siempre que no estén previstas específicamente para sancionar el delito y no sean elementos constitutivos del hecho punible, las siguientes:

[...]

n. Si la víctima es un niño o niña, adolescente, mujer en situación de especial vulnerabilidad, adulto mayor conforme al ordenamiento vigente en la materia o tuviere deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente o si padeciera de enfermedad en estado terminal, o *persona perteneciente a un pueblo indígena en situación de aislamiento y contacto inicial* (resaltado añadido)⁹⁶¹.

Asimismo, se incorporó el artículo 309 al Código Penal, que establece formas agravadas frente a los delitos de tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre (artículo 308); tráfico ilegal de especies acuáticas de la flora y fauna silvestre (artículo 308-A); Extracción ilegal de especies acuáticas (artículo 308-B), y Depredación de flora y fauna silvestre (artículo 308-C):

Artículo 309.- Formas agravadas

En los casos previstos en los artículos 308, 308-A, 308-B y 308-C, la pena privativa de libertad será no menor de cuatro años ni mayor de siete años cuando el delito se cometa bajo cualquiera de los siguientes supuestos:

[...]

2. Cuando los especímenes, productos o recursos genéticos materia del ilícito penal, provienen de las tierras o territorios en posesión o propiedad de comunidades nativas o campesinas; o, de las *Reservas Territoriales o Reservas Indígenas para pueblos indígenas en situación de aislamiento o de contacto inicial*, según corresponda (resaltado añadido)⁹⁶².

961 PODER EJECUTIVO. Decreto Legislativo N° 635. Lima, 3 de abril de 1991, modificado por el Decreto Legislativo N° 1237, publicado el 26 de septiembre de 2015.

962 Ibid.

Igualmente, se incorporó el artículo 310-C al mismo cuerpo normativo, que establece formas agravadas frente a los delitos contra los bosques o formaciones boscosas (artículo 310); tráfico ilegal de productos forestales maderables (artículo 310-A); y obstrucción de procedimiento (artículo 310-B).

Artículo 310°-C.- Formas agravadas

En los casos previstos en los artículos 310, 310-A y 310-B, la pena privativa de libertad será no menor de ocho años ni mayor de diez años, bajo cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Si se comete el delito al interior de tierras en propiedad o posesión de comunidades nativas, comunidades campesinas, pueblos indígenas, reservas indígenas; *o en reservas territoriales o reservas indígenas a favor de pueblos indígenas en contacto inicial o aislamiento voluntario*, áreas naturales protegidas, zonas vedadas, concesiones forestales o áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente [...] (resaltado añadido)⁹⁶³.

Estas disposiciones representan un avance en materia penal para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Sin embargo, son insuficientes. Para garantizar adecuadamente el principio de no contacto en su dimensión de sanción, es imperativo contar con un tipo penal dirigido a sancionar los contactos forzados, tal como establecen los instrumentos internacionales sobre la materia⁹⁶⁴.

3.5.2. Sanciones administrativas

Aunque no se ha establecido un tipo penal vinculado con el contacto forzado, sí se han establecido medidas sancionatorias administrativas. En primer lugar, en setiembre de 2018, se emitió el Decreto Legislativo N° 1374, que establece el “Régimen Sancionador por Incumplimiento de las Disposiciones de la Ley PIACI”. Para su adecuada implementación, la norma le atribuye la potestad fiscalizadora, sancionadora y de ejecución coactiva al MINCUL y señala las infracciones administrativas, su clasificación y graduación, y las sanciones a imponerse con los eximentes, atenuantes y agravantes de responsabilidad administrativa que correspondan⁹⁶⁵. De acuerdo con la DACI, el propósito de este régimen se orienta a lo siguiente:

- Dotar de mayor eficacia al marco legal especial de protección de los PIACI.

⁹⁶³ *Ibíd.*

⁹⁶⁴ OACNUDH. Op. cit., párrs., 47, 54 inciso e), y 71.

⁹⁶⁵ MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 9.

- ▶ Sancionar y disuadir el ingreso ilegal a las Reservas Indígenas y Territoriales, las cuales gozan de un régimen de intangibilidad.
- ▶ Desincentivar y sancionar la ocurrencia de actividades ilegales que afectan los derechos de los PIACI (tala ilegal, pesca ilegal, caza ilegal al interior de las Reservas Indígenas y Reservas Territoriales, contactos forzados, entre otros).
- ▶ *Garantizar el cumplimiento de los instrumentos normativos y de gestión elaborados para la prevención de contacto con los PIACI que ponen en riesgo la supervivencia física e integridad de estos pueblos (resaltado añadido)⁹⁶⁶.*

Dentro de las infracciones que establece esta norma, corresponde destacar las siguientes:

Artículo 6.- Infracciones

6.1 Constituyen infracciones administrativas las siguientes conductas:

- a) Ingresar a las Reservas Territoriales o Reservas Indígenas sin contar con la autorización emitida por el Ministerio de Cultura.
- b) Realizar actividades de aprovechamiento de recursos naturales dentro de las Reservas Territoriales o Reservas Indígenas por causales distintas a la necesidad pública o con fines de subsistencia, previstas en el artículo 5 literal c) de la Ley N° 28736.
- c) Establecer asentamientos poblacionales dentro de las Reservas Territoriales o Reservas Indígenas distintos a los de los PIACI.
- d) Realizar actividades para la construcción de infraestructura vial o de comunicaciones en Reservas Territoriales o Indígenas.
- e) Incumplir el Plan de Contingencia para la protección de los PIACI, en los casos en que la normativa lo exija.
- f) Incumplir el protocolo de actuación para los PIACI vigente u otras normas y/o disposiciones de obligatorio cumplimiento emitidas por el Ministerio de Cultura con el objetivo de salvaguardar los derechos a la vida y la salud de los PIACI.
- g) Incumplir las disposiciones en materia de salud aplicables a los PIACI aprobadas por el Ministerio de Salud.
- h) *Realizar contactos forzados con los PIACI.*

966 *Ibíd.*

- i) Otras que se establezcan en el Reglamento de la presente norma (resaltado añadido)⁹⁶⁷.

Por su parte, en su glosario, define el concepto de “contacto forzado de PIACI” como la “situación de acercamiento a PIACI de forma física, verbal o gestual propiciada por un tercero. Constituyen formas de contacto forzado, la entrega o puesta a disposición de bienes para propiciar el contacto con PIACI, agresiones físicas directas, entre otras previstas en el reglamento. No constituyen prácticas de contacto forzado, las acciones que implementen las entidades de la Administración Pública en el marco de la normativa vigente para la protección de PIACI”⁹⁶⁸.

Este Régimen Sancionador ha sido considerado positivo por la CIDH⁹⁶⁹ y por la Defensoría del Pueblo⁹⁷⁰. No obstante, organizaciones indígenas como AIDSESP han sostenido que contiene algunas falencias. En primer lugar, por ser una norma con rango de ley emitida por el Poder Ejecutivo, expresaron que existía una expectativa por que esta norma modifique el controversial artículo 5 literal c) de la Ley PIACI y, finalmente, elimine la excepción que permite que se realicen actividades de aprovechamiento de recursos naturales consideradas de necesidad pública⁹⁷¹.

Sin embargo, el artículo 6 de esta norma, en su numeral 6.1. inciso b), califica como infracción la realización de actividades de aprovechamiento de recursos naturales “por causales distintas a la necesidad pública” [...]”⁹⁷². Para AIDSESP, tanto el artículo 5 literal c) de la Ley PIACI como el artículo 6 inciso b) del Decreto Legislativo N° 1374 “vacían el contenido el principio de no contacto, y anulan absolutamente la condición de intangibilidad de las reservas indígenas y reservas territoriales”⁹⁷³. En esa línea, Nelly Aedo, jefa del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, ha sostenido que se presentaría una incongruencia

967 PODER EJECUTIVO. Decreto Legislativo N° 1374, que establece el Régimen Sancionador por Incumplimiento de las Disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial. Lima, 12 de setiembre de 2018.

968 Ibid.

969 CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 2019, párr. 352.

970 La Defensoría del Pueblo sostuvo que acogía sus recomendaciones, realizadas en 2016. Defensoría del Pueblo. Nota de Prensa N° 304/OCII/DP/2018. 20 de agosto de 2018.

971 Como resalta AIDSESP, este Decreto Legislativo sí introduce modificaciones a los artículos 2 y 7 de la Ley N° 28736.

AIDSESP. “La oportunidad perdida: Las falencias del Decreto Legislativo N° 1374 que establece el régimen sancionador por incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 28736- Ley PIACI”. Lima, 23 de agosto de 2018.

972 PODER EJECUTIVO. Decreto Legislativo N° 1374, que establece el Régimen Sancionador por Incumplimiento de las Disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial. Lima, 12 de setiembre de 2018.

973 AIDSESP. “La oportunidad perdida: Las falencias del Decreto Legislativo N° 1374 que establece el régimen sancionador por incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 28736-Ley PIACI”. Lima, 23 de agosto de 2018.

entre sancionar determinadas actividades que podrían generar contactos, pero permitir actividades económicas⁹⁷⁴.

Posteriormente, en agosto de 2019, se emitió el Decreto Supremo N° 010-2019-MC, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1374, el cual determina la graduación de las infracciones y sus respectivas sanciones. Como parte del proceso de elaboración de esta norma, para garantizar la participación efectiva de las organizaciones indígenas, el MINCUL prepublicó una primera propuesta en su portal institucional⁹⁷⁵ y recibió los aportes, comentarios y sugerencias la AIDSESP y la ORPIO⁹⁷⁶. Adicionalmente, esta entidad llevó a cabo varios talleres descentralizados⁹⁷⁷, en el que las organizaciones indígenas de alcance nacional y regional plantearon aportes y observaciones⁹⁷⁸. Como principal resultado de estos espacios de participación, se llevaron a cabo veintiséis modificaciones al texto al proyecto de Reglamento y se incluyeron trece modificaciones a su Anexo I, que contiene el listado de infracciones⁹⁷⁹. A su vez, a partir de las intervenciones de los talleres regionales, se incluyó un Anexo II, que contiene un glosario de definiciones operativas⁹⁸⁰.

En la tabla de infracciones de esta norma, se clasifica como infracción muy grave el “realizar contactos forzados con los PIACI”⁹⁸¹. Esta conducta, de acuerdo con el artículo 24.2 de dicho Reglamento, podría ser sancionadas con una multa mayor a 100 UIT y de hasta 1000 UIT. Si se toma en cuenta el valor de la Unidad Impositiva

974 Concretamente, Nelly Aedo sostuvo lo siguiente: “[s]i pretendo sancionar a quien se acerca a tomar una fotografía o a quien quiere comunicarse con ellos, sería esquizofrénico que, por otro lado, el Estado permita actividades económicas”. ORTIZ, Claudia. “Pueblos indígenas en peligro por contaminación de mercurio y actividades extractivas”. *Diario La República*. 27 de febrero de 2019.

975 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 479-2018-MC. Disponer la prepublicación del proyecto de “Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial”. 21 de noviembre de 2018.

976 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 9.

977 Se llevaron a cabo seis talleres, en Iquitos (Loreto), Pucallpa (Ucayali), Madre de Dios, Cusco, en las comunidades nativas de Cashiriari y Camisea; y Lima, entre febrero y abril de 2019. MINISTERIO DE CULTURA. “Ministerio de Cultura organizó proceso participativo indígena para elaborar norma de protección a Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y situación de Contacto Inicial - PIACI”. Nota de prensa. Gob.pe. Plataforma Digital Única del Estado peruano. 16 de abril de 2019.

978 AIDSESP. “AIDSESP participa en la elaboración del reglamento que establece sanciones por el incumplimiento a la Ley PIACI”. 11 de abril de 2019.

979 MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 9.

980 *Ibid.*

981 MINISTERIO DE CULTURA. Decreto Supremo N° 010-2019-MC. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1374, Decreto Legislativo que establece el Régimen Sancionador por Incumplimiento de las Disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial. Lima, 9 de agosto de 2019.

Tributaria durante el año 2020⁹⁸², la multa oscilaría entre los S/. 430 000 y los S/. 4 300 000.

Adicionalmente, se requiere señalar que esta norma también establece como infracciones graves las siguientes: (i) Ingresar a las RT o RI sin contar con la autorización emitida por el MINCUL; (ii) Incumplir el protocolo de actuación para los PIACI vigente u otras normas o disposiciones de obligatorio cumplimiento emitidas por el MINCUL con el objetivo de salvaguardar los derechos a la vida y la salud de los PIACI; (iii) Iniciar acciones para establecer asentamientos dentro del área de las RT o RI; entre otras. La consideración de estas conductas como infracciones sancionables es sumamente positivo en tanto todas ellas podrían generar situaciones de contacto no deseado con estos colectivos.

Adicionalmente, para la adecuada implementación del presente Régimen Sancionador, el MINCUL ha realizado capacitaciones a las y los funcionarios de las Direcciones Desconcentradas de Cultura de las regiones con presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial; concretamente Madre de Dios, Cusco, Ucayali, Loreto y Huánuco⁹⁸³. Aquello es relevante debido a que, según el reglamento, dichas entidades desconcentradas son las autoridades facultadas para desarrollar las actividades de fiscalización, emitir las actas de fiscalización y dictar recomendaciones a los administrados.

A partir de lo expuesto, el establecimiento de este régimen sancionador constituye un paso trascendente para la garantía del principio de no contacto. Un aspecto que merece atención es lo regulado en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1374, que regula como infracción toda actividad de aprovechamiento de recursos naturales en las RT o RI "por causales distintas a la necesidad pública", lo cual es consecuencia de la intangibilidad relativa de las RI que establece la Ley PIACI. Ello requiere ser revisado en función a las consideraciones expuestas en la sección 3.3.1.2.

3.6. Consulta previa

Actualmente, ninguna norma del ordenamiento jurídico exige la realización de una consulta previa a pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En el caso de los primeros, ello se fundamenta en el respeto y garantía del principio de no contacto. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el derecho de consulta de los pueblos indígenas en aislamiento en la

982 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Decreto Supremo N° 380-2019-EF. Valor de la Unidad Impositiva Tributaria durante el año 2020. Lima, 20 de diciembre de 2019.

983 MINISTERIO DE CULTURA. "Ministerio de Cultura capacita a cinco regiones sobre normativa de protección a pueblos indígenas en aislamiento". Nota de prensa. Gob.pe. Plataforma Digital Única del Estado peruano. 25 de octubre de 2019.

sentencia recaída en el expediente N° 0613-2008-PA/TC-LORETO, del 11 de noviembre de 2011. En su fundamento 15, este Colegiado sostiene lo siguiente:

15. El derecho a la consulta y su relación con los demás derechos de las comunidades

[...]

15. Con relación al derecho de consulta y la relevancia que tiene para el presente caso, resulta pertinente hacer referencia a la consideración de la segunda instancia judicial, la misma que, conforme se aprecia en la resolución de fecha 1 de octubre de 2008, a fojas 2151, sostiene que, “[d]ebido a que en el caso de autos se trata de pueblos indígenas en aislamiento voluntario resulta evidente [sic] que no es posible hacer la consulta que establece la norma acotada”. El Tribunal no comparte esta aseveración, pues como se tendrá ocasión de desarrollar infra, *el derecho de consulta se extiende en estos casos a las comunidades, autoridades, asociaciones y demás entidades representativas de las comunidades aledañas o colindantes, a fin de garantizar su derecho a la participación en la toma de decisiones, incluso frente a posibles poblaciones en aislamiento que puedan resultar afectadas. La interpretación que debe hacerse en este sentido desde ser la más amplia posible, en procura de alcanzar la legitimidad social indispensable para que las actividades extractivas se realicen en forma pacífica y con la anuencia de las comunidades y sus organizaciones [...]* (resaltado añadido)⁹⁸⁴.

A partir de lo señalado, se observa que el Tribunal Constitucional establece que el derecho a la consulta, en el caso de pueblos indígenas en aislamiento, se debe garantizar a través del ejercicio del derecho a la participación en la toma de decisiones de las comunidades, autoridades, asociaciones y demás entidades representativas de las comunidades aledañas o colindantes a las áreas de RT, RI o áreas con presencia de estos colectivos. En esa línea, una acción a destacar es que, en el 2017, el MINCUL estableció que los decretos supremos que categorizan una RI son medidas administrativas sujetas a procesos de consulta previa⁹⁸⁵.

Por su parte, en el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, dado que, en algunos casos, sostienen un mayor grado de relacionamiento, se requiere contar con lineamientos para realizar procesos de consulta *ad hoc*, que se adapten a su especial situación de alta vulnerabilidad⁹⁸⁶. No se cuenta con información sobre las acciones del Estado para promover la realización de estas consultas a estos colectivos.

984 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 0613-2008-PA/TC-LORETO. Lima, 11 de noviembre de 2009.

985 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 365-2017-MC. 28 de septiembre de 2017.

986 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios. Lima, 23 de febrero de 2016, p. 10.

3.7. Sistemas de salud diferenciados

En el capítulo 1, se abordaron diversos ejemplos de episodios de contacto, tanto históricos como recientes, que permiten demostrar la alta vulnerabilidad inmunológica de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Dados los diversos grados de contacto, es importante resaltar que la respuesta sanitaria estatal requiere ser diferenciada: mientras que, en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, se debe respetar y garantizar el principio de no contacto; en el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, es exigible una atención sanitaria especializada y culturalmente pertinente.

En la presente sección, se revisarán las medidas adoptadas por el Estado peruano para garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En ese marco, primero, se analizará el contexto del sistema de salud estatal encargado de la protección de estos colectivos; así como los mecanismos normativos y de gestión existentes. Seguidamente, se analizará el caso de los Yora (Nahua), ubicado al interior de la RTKNN, y las acciones adoptadas para atender a la particular situación de salud de este pueblo indígena en contacto inicial. Finalmente, se evaluará la respuesta sanitaria del Estado en el contexto de pandemia por el COVID-19, en atención a la extrema vulnerabilidad inmunológica de estos colectivos.

En primer lugar, corresponde señalar que el Ministerio de Salud es el ente rector en materia de salud⁹⁸⁷ y, en el marco del régimen especial transectorial, le corresponde coordinar con el MINCUL, a través de sus Direcciones Regionales de Salud y del Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI), para brindar atención de servicios de salud adecuados a los pobladores de las RT y/o RI. En 2003, el Ministerio de Salud llevó a cabo un estudio sobre la situación de salud de los Matsigenka (Nanti) en contacto inicial al interior de la RTKNN. Este estudio constató la alta vulnerabilidad de este colectivo frente a las enfermedades transmisibles; así como la urgente necesidad de adoptar medidas preventivas para evitar el establecimiento de nuevas rutas de transmisión de enfermedades, lo cual debía estar acompañado de una vigilancia efectiva para impedir el ingreso de madereros a la reserva, entre otras acciones⁹⁸⁸.

987 MINISTERIO DE SALUD. Decreto Legislativo N° 1161. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud. Lima, 7 de diciembre de 2013. Artículo 4.

988 MINISTERIO DE SALUD. *Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad: El caso de los Nanti de la reserva territorial Kugapakori Nahua Río Camisea, Cusco. Serie Análisis de Situación de Salud y Tendencias N° 009/04*. Lima: Oficina General de Epidemiología del Ministerio de Salud del Perú, diciembre 2003, pp. 190-195.

Sobre la base de estos hallazgos, en 2007, el Ministerio de Salud, a través del CENSI, emitió tres normas técnicas para orientar al personal de salud en la atención de estos colectivos:

Norma	Finalidad	Objetivo
<p>Guía Técnica: Relacionamento para casos de interacción con indígenas en aislamiento o en contacto reciente (Resolución Ministerial N° 797-2007/MINSA)</p>	<p>Prevenir situaciones que atenten contra la salud y la vida de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto reciente, así como del equipo de salud y otras personas, ante la posible interacción fortuita (sea violenta o no) entre ellos, prescribiendo el comportamiento adecuado cuando suceda el evento, mediante decisiones enmarcadas en el respeto a la cultura y al derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas.</p>	<p>Orientar al recurso humano de la oferta fija y móvil de los servicios de salud, en los comportamientos y decisiones a tomar ante las diversas posibilidades de relacionamiento con poblaciones IA, las que pueden ser protagonizadas por el personal de salud u otros.</p>
<p>Guía Técnica: Atención de salud a indígenas en contacto reciente y en contacto inicial en riesgo de alta morbilidad (Resolución Ministerial N° 798-2007/MINSA)</p>	<p>Disminuir los efectos negativos en la salud de pueblos indígenas en contacto reciente e indígenas en contacto inicial, mediante acciones oportunas y eficaces con calidad humana y técnica y de respeto a su cultura y autodeterminación.</p>	<p>Orientar al personal de salud en los comportamientos y decisiones para la prestación de servicios en el marco del respeto que merece la cultura de los pueblos ICR e ICI, desarrollando actividades y procedimientos culturalmente adecuados para la prevención, contingencia y mitigación del impacto negativo en salud⁹⁸⁹.</p>

Norma	Finalidad	Objetivo
<p>Norma Técnica de Salud: Prevención, contingencia ante el contacto y mitigación de riesgos para la salud en escenarios con presencia de indígenas en aislamiento y en contacto reciente (Resolución Ministerial N° 799-2007/MINSA)</p>	<p>Proteger la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y preparar al personal de salud para actuar en caso suceda algún avistamiento o contacto con dichos pueblos, para que implementen acciones oportunas y eficaces con calidad humana y técnica, y de respeto a su cultura y autodeterminación.</p>	<p>Desarrollar los criterios, estrategias de relacionamiento, actividades y procedimientos culturalmente adecuados, que debe considerar el sector salud, respecto a medidas de prevención, contingencia y mitigación del impacto negativo, ante la existencia e interacción con pueblos indígenas en aislamiento (IA), indígenas en contacto reciente (ICR) e indígenas en contacto inicial (ICI).</p>

Elaboración propia.

Lamentablemente, en el marco de los estudios que conforman los procesos de categorización de las RI, se advirtió que esta normativa no se aplica de manera efectiva. Uno de los factores es el desconocimiento de su existencia por parte del personal de los establecimientos de salud cercanos a las RT y/o RI. Sin embargo, ello se inserta en un contexto de precariedad del manejo del sistema de salud estatal en estas zonas. En primer lugar, en la dimensión preventiva, existe una escasa vigilancia epidemiológica de las comunidades aledañas, incluso en escenarios en los que se tiene conocimiento de interacciones entre estas poblaciones y los pueblos indígenas en aislamiento. Por ejemplo, en la RT Murunahua, el pueblo Amahuaca visita a sus parientes ubicados en las comunidades fuera de la reserva y se expone a enfermedades; o los Chitonahua se acercan a las comunidades del río Yarúa para extraer ropa o utensilios que podrían contener gérmenes patógenos⁹⁹⁰. Lo mismo ocurre en la RI Mashco Piro, en la que la población de las comunidades aledañas se desplaza frecuentemente hacia Pucallpa o la frontera con Brasil y se ven expuestos a nuevos agentes patógenos⁹⁹¹. A ello se suma el ingreso de terceros ilegalmente a las reservas, como madereros, cazadores, mineros, entre otros.

990 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la propuesta de categorización de la Reserva Territorial Murunahua*. Lima, febrero de 2016, p. 30.

991 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Mashco Piro*. Lima, 17 de febrero de 2016, pp. 26-27.

Asimismo, si se presenta un brote epidemiológico, en la mayoría de casos, el personal de dichos establecimientos de salud tiene una capacidad de respuesta debilitada frente a emergencias de esta naturaleza. Algunos de los factores principales son la falta de personal suficiente, equipamientos, e infraestructura; la falta de capacitación y generación de competencias interculturales; la falta de difusión de las normas técnicas por parte del Ministerio de Salud; la falta de medios de transporte operativos y de cadenas de frío para la conservación de vacunas, entre otros⁹⁹².

Estas falencias repercuten en la atención adecuada de los pueblos indígenas en contacto inicial, lo cual ha sido advertido durante la formulación de los planes de protección vigentes de la RTKNN (2016-2020)⁹⁹³ y la RI Murunahua (2017-2021)⁹⁹⁴. Por ejemplo, en el caso de la RTKNN, tanto el Centro de Salud El Rosario de Sepahua como la Micro Red atraviesan problemas significativos de recursos humanos y logísticos para su desplazamiento al asentamiento en contacto inicial Santa Rosa de Serjali, lo cual repercute de forma significativa en la atención asistencial, tratamiento y respuesta a emergencias de esta comunidad

Frente a dicho escenario, se observa que el Estado peruano ha adoptado medidas concretas para fortalecer la respuesta sanitaria en relación con los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En primer lugar, los planes de protección referidos establecen medidas diferenciadas para atender a estos colectivos. Con respecto a los pueblos indígenas en aislamiento, ambos planes incluyen el principio de no contacto y contemplan la implementación de un cordón de protección sanitaria, mediante la inmunización universal, prevención y atención de la salud de las poblaciones aledañas. En cuanto a los impactos ambientales, el plan de protección de la RTKNN, en su resultado 2.3.2., prevé que la empresa que desarrolle trabajos al interior de la reserva, en el lote 88, cumpla con el plan de manejo ambiental y el plan de contingencia aprobado por el MINCUL. Por su parte, en el caso del plan de protección de la RI Murunahua, se hace énfasis en la promoción de una adecuada gestión ambiental por parte de las poblaciones aledañas.

Por su parte, en el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, ambos planes de protección contemplan diversas acciones dirigidas a brindar servicios de salud específicos para estos colectivos, dada su particular situación de alta vulnerabilidad. En el caso del plan de protección de la RTKNN, dentro de sus objetivos estratégicos, se plantean los siguientes:

992 COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI. *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Isconahua*. Lima, febrero de 2016, pp. 146.

993 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 341-2015-MC. Plan de protección para los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros (2016-2020). 25 de setiembre de 2015.

994 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 453-2016-MC. Aprueban "Plan de Protección para los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI) de la Reserva Indígena Murunahua 2017-2021". Lima, 30 de noviembre de 2016.

- (i) Fortalecer y ampliar los servicios de salud de la zona para garantizar una atención de salud culturalmente pertinente e integral a la población en contacto inicial de la RTKNN;
- (ii) Mejorar las condiciones de salubridad, con pertinencia cultural, de aquellas comunidades al interior de la RTKNN que presentan un patrón de asentamiento nucleado; y
- (iii) Promover acciones que garanticen la seguridad alimentaria de las poblaciones en contacto inicial.

De la misma forma, en el plan de protección de la RI Murunahua, se establecen diversas acciones, tales como elaborar e implementar un plan especial de salud y gestión ambiental comunal con pertinencia cultural, dirigido a los pueblos indígenas Chitonahua y Amahuaca, en concordancia con las directivas del Sistema Nacional de Salud; así como llevar a cabo capacitaciones al personal de salud para la atención de dichos colectivos.

De la revisión de estos planes de protección, se constata que se han previsto medidas preventivas y de atención diferenciadas en función del grado de relacionamiento de estos colectivos. La implementación adecuada de estas medidas coadyuvará al respeto y garantía de sus derechos, con énfasis en el principio de no contacto. Asimismo, resulta necesario adoptar planes de protección con medidas para otras tres RT y/o RI; especialmente en el caso de la RI Mashco Piro, en la que se encuentran los Mastanahua en contacto inicial.

Adicionalmente, como se señaló en la sección 3.1.1.3., el MINCUL autoriza los ingresos excepcionales a las entidades públicas que brindan servicios de salud a la población en contacto inicial. A su vez, coordina directamente con el Ministerio de Salud y las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA) en las regiones en las que se ubican las RT y/o RI, para brindar atención en salud a las comunidades aledañas a estos espacios, con el propósito de establecer cordones de protección sanitaria en caso se produzcan contactos fortuitos⁹⁹⁵.

Caso emblemático: los Yora (Nahua) de la RTKNN

Un caso representativo en materia de salud es el pueblo indígena Yora (Nahua) en contacto inicial, ubicado en la comunidad Santa Rosa de Serjali, al interior de la RTKNN. Como se abordó en el capítulo 1, este pueblo indígena tuvo experiencias traumáticas de contacto en la década de los ochenta, que conllevó el contagio de epidemias y la muerte de entre el 50% y 60% de su población.

⁹⁹⁵ MINISTERIO DE CULTURA. Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019, p. 51.

Hoy, los Yora (Nahua) llevan aproximadamente cuarenta años en situación de contacto inicial y mantienen un alto grado de vulnerabilidad frente a enfermedades exógenas. Aquello, combinado con la falta de adecuada atención médica, generado que, en la actualidad, entre el 90% al 100% del total de la población en Serjali sufra de tuberculosis y el 76,7%, de anemia⁹⁹⁶. Asimismo, se reporta que el 61,2% de niños menores de cinco años sufre de desnutrición crónica⁹⁹⁷. Incluso, de acuerdo con Escobar, “[l]a medición que se hace entre los años 1997 y 2014 revela que, en ese lapso, el 75% de las muertes se produjeron antes de los 31 años. Un 25%, a su vez, antes de los cinco meses de edad, todo lo cual sugiere que en Serjali la gente se va prematuramente”⁹⁹⁸.

Sin embargo, su salud también se ha visto afectada por impactos medioambientales. En 2014, el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente del Instituto Nacional de Salud (CENSOPAS) realizó una investigación para determinar la presencia de mercurio en miembros de este pueblo, para lo cual se hicieron exámenes de orina al 26,5% de la población⁹⁹⁹. Los hallazgos principales evidenciaron que el 79,2% de las personas examinadas presentaban concentraciones de mercurio inorgánico por encima del límite permisible, dentro de los cuales, el 63,1% correspondía a niños, niñas y adolescentes¹⁰⁰⁰. Estos resultados fueron reconfirmados por el Ministerio de Salud¹⁰⁰¹.

Debido a este contexto, en 2016, el Ministerio de Salud declaró en Estado de Emergencia Sanitaria a la Comunidad Nativa Yora (Nahua) de Santa Rosa de Serjali por noventa días, con el propósito de reducir el impacto negativo en la población en contacto inicial ante la existencia de situaciones de riesgo elevado para su salud y su vida¹⁰⁰². Adicionalmente, el MINCUL creó un grupo de trabajo multisectorial de naturaleza temporal para atender a esta población, diagnosticada “con altos niveles de mercurio”¹⁰⁰³.

996 ESCOBAR, Ramiro. “Perú: indígenas en contacto inicial sufren por contaminación de mercurio”. Series de Mongabay: Especial: Indígenas aislados en peligro. MONGABAY LATAM. 12 de diciembre de 2018.

997 *Ibíd.*

998 *Ibíd.*

999 GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Alternativo 2018. Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT*. Lima, 2018, p. 52.

1000 *Ibíd.*

1001 El MINSA recomendó, además, que se realice un análisis de pelo a la población Nahua, dado que ello permitiría determinar si la contaminación era por exposición a mercurio orgánico o inorgánico. MINISTERIO DE SALUD. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades. Análisis de Situación de Salud del pueblo Nahua de Santa Rosa de Serjali en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros, enero de 2017, pp. 16, 105, 106; MONGABAY LATAM. “Acorralados por mafias y enfermedades: la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial”. Series de Mongabay: Especial: Indígenas aislados en peligro. 11 de diciembre de 2018.

1002 MINISTERIO DE SALUD. Decreto Supremo N° 017-2016-SA. Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria por el plazo de noventa días calendario, a la Comunidad Nativa Nahua de Santa Rosa de Serjali, distrito de Sepahua, provincia de Atalaya en el departamento de Ucayali. Lima, 7 de abril de 2016.

1003 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 180-2016-MC. Créase el grupo de trabajo encargado de desarrollar actividades y acciones destinadas a la protección de la integridad y vida de la población Nahua. 6 de mayo de 2016.

Se presume que este grado de intoxicación por mercurio se debe a la contaminación provocada por la ampliación del Proyecto Camisea¹⁰⁰⁴. Ante ello, en 2018, Tauli-Corpuz y Eguiguren Praeli solicitaron que se realicen investigaciones orientadas a confirmar si dicha contaminación proviene de las operaciones del referido proyecto y, además, exigieron que “éste sea suspendido hasta que se realicen los estudios y medidas correctivas necesarias para resolver esta situación”¹⁰⁰⁵.

En noviembre de 2018, el MINCUL sostuvo que impulsaría una investigación para determinar la fuente de contaminación por mercurio¹⁰⁰⁶. En setiembre de 2019, esta entidad celebró un convenio con el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo (IRF) para llevar a cabo un estudio integral que permita determinar las fuentes y vías de exposición al mercurio del pueblo indígena Yora (Nahua) de Santa Rosa de Serjali¹⁰⁰⁷. En octubre del mismo año, se sostuvieron reuniones con representantes de dicho pueblo, quienes brindaron su autorización para la realización del estudio¹⁰⁰⁸. Asimismo, en noviembre se creó una Comisión Multisectorial para formular propuestas orientadas a la adopción de medidas y acciones prioritarias de carácter multisectorial y sectorial para la atención de esta población¹⁰⁰⁹.

En ese sentido, el Estado peruano ha realizado esfuerzos para determinar la fuente de la contaminación de mercurio en la población Yora (Nahua) en contacto inicial ubicada en la RTKNN. Sin embargo, se observa que no ha ordenado la suspensión temporal del proyecto Camisea hasta que se descarte que sea la causa de la afectación a la salud de dicha población, lo cual no se condice con el principio de precaución en materia ambiental.

Respuesta sanitaria en el contexto de pandemia por el COVID-19

Por otro lado, como se sostuvo en la sección 2.2.4.4., durante la elaboración de la presente investigación, nos encontramos en un escenario global de pandemia producida por el COVID-19. El Perú es uno de los países más afectados de la región

1004 ONU. “Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco”. A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 25.

1005 Ídem, párr. 33.

1006 MONGABAY LATAM. “Ucayali: claves para entender la lucha de los nahua contra la contaminación de mercurio”. La Mula. 28 de marzo de 2019.

1007 ANDINA. “Identificarán causas de contaminación con mercurio de pueblo indígena Nahua”. 18 de setiembre de 2019.

1008 INSTITUTO FRANCÉS DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO. “Primera misión en el campo para la realización de un estudio integral para determinar las fuentes y vías de exposición al mercurio en el Pueblo Nahua de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN)”. 18 de octubre de 2019.

1009 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Suprema 011-2019-MC. 14 de noviembre de 2019.

debido al alto número de personas infectadas y fallecidas por esta enfermedad¹⁰¹⁰. El 15 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Nacional y se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena)¹⁰¹¹, cuya prórroga se extendió hasta el 31 de julio de 2020¹⁰¹².

En este escenario, el MINCUL adoptó medidas normativas para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En primer lugar, mediante la Resolución Ministerial N° 109-2020-MC, se dispuso la suspensión de la emisión de autorizaciones excepcionales de ingreso a las RT o RI durante el periodo que comprenda la Emergencia Sanitaria en el país¹⁰¹³. La norma precisa que solo se emitirán estas autorizaciones para la realización de actividades orientadas a garantizar la salud y seguridad de los pueblos indígenas en contacto inicial¹⁰¹⁴.

Además, se dispuso que el MINCUL, como ente rector del régimen especial transectorial, debe emitir recomendaciones técnicas pertinentes para la elaboración de protocolos de seguridad sanitaria y para la identificación y vigilancia epidemiológica en el cordón sanitario de las RT y/o RI, las Áreas Naturales Protegidas con presencia de estos colectivos, y otras áreas donde el MINCUL haya identificado la presencia de estos pueblos¹⁰¹⁵. Se debe destacar que la OEA ha reconocido a esta norma como un referente en la región para la prevención, contención y mitigación del COVID-19 en los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial¹⁰¹⁶.

Asimismo, mediante la delegación de facultades legislativas por el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N° 1489, una norma con rango de ley dirigida a establecer medidas extraordinarias y urgentes dirigidas a brindar atención a pueblos indígenas u originarios, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Como primer punto importante, esta norma establece que tanto el MINCUL como el Ministerio de Salud serán las entidades encargadas, en el marco de sus competencias, de dirigir acciones para el fortalecimiento de los mecanismos para la protección de los pueblos indígenas

1010 Al 30 de junio de 2020, se registraron 282,365 casos de personas infectadas por COVID-19 y 9504 personas fallecidas en el país.

MINISTERIO DE SALUD. "Sala situacional COVID-19 Perú". Consulta: 30 de junio de 2020.

1011 PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. 15 de marzo de 2020.

1012 PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Decreto Supremo N° 116-2020-PCM. Decreto Supremo que establece las medidas que debe observar la ciudadanía en la Nueva Convivencia Social y prórroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19. 26 de junio de 2020.

1013 MINISTERIO DE SALUD. Decreto Supremo N° 020-2020-SA. Decreto Supremo que prórroga la Emergencia Sanitaria declarada por Decreto Supremo N° 008-2020-SA. 4 de junio de 2020.

1014 MINISTERIO DE CULTURA. Resolución Ministerial N° 109-2020-MC. Aprueban diversas acciones del Ministerio de Cultura en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por la existencia del COVID-19. 25 de marzo de 2020. Artículo 3.

1015 Ídem. Artículo 4.

1016 OEA. *Guía Práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas*. 7 de abril de 2020, p. 47.

en aislamiento y contacto inicial, en atención a sus condiciones particulares de vulnerabilidad en el marco de la emergencia sanitaria¹⁰¹⁷.

Al analizar sus disposiciones específicas, se observa que, en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, esta norma reafirma lo previamente establecido por la Resolución Ministerial N° 109-2020-MC. Dentro de sus aspectos destacables, esta norma establece criterios para la atención culturalmente pertinente a los pueblos indígenas en contacto inicial.

En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, la suspensión de la emisión de autorizaciones excepcionales es una medida idónea a la luz del principio de no contacto, que cobra especial importancia en un escenario de pandemia. Sin embargo, esta medida debe ir acompañada del fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y vigilancia no solo de las RT o RI, sino de todas las zonas en las que existen indicios o la presencia confirmada de estos colectivos.

El Decreto Legislativo, a su vez, señala que el MINCUL fortalecerá las funciones de los agentes de protección. Aquello es sumamente relevante, dado que se reportó el desarrollo de actividades de tala ilegal al interior de una reserva durante el periodo de aislamiento social obligatorio¹⁰¹⁸. La situación es más grave en el caso de las solicitudes de RI. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo mostró su preocupación debido a los graves riesgos para la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial ubicados en Loreto, específicamente, en las solicitudes de RI Napo Tigre, Yavarí Mirim, Yavarí Tapiche, Kakataibo Sur y Sierra del Divisor Occidental. Por ello, esta institución exhortó al Estado peruano a cumplir con su obligación de respetar de manera estricta el principio de no contacto respecto a estos colectivos, para lo cual corresponde adoptar medidas preventivas y eficaces que resguarden sus territorios y aquellas zonas que se encuentran a su alrededor¹⁰¹⁹.

A esto se suma que, a inicios de junio de 2020, se confirmaron los primeros casos de contagio de COVID-19 en Sepahua, según informó la Microrred de Salud de dicho distrito. Se señala que los pacientes se encuentran aislados en el centro de salud¹⁰²⁰. Sin embargo, la propagación del virus en esa zona representa un riesgo real e inminente para los Yora (Nahua), que, incluso durante el Estado de

1017 PODER EJECUTIVO. Decreto Legislativo N° 1489. Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. 10 de mayo de 2020. Artículo 4.3. inciso e).

1018 PÉREZ OJEDA DEL ARCO, Matías y YOUNGER, Tom. "El coronavirus en la Amazonia peruana: entre la inacción estatal y las respuestas de los pueblos indígenas en defensa de la vida". Forest Peoples Programme. 6 de mayo de 2020.

1019 DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe de Adjuntía N° 001-2020-DP-AMASPP-PP. COVID-19: Recomendaciones para un plan de atención con pertinencia para los pueblos indígenas de Loreto. 22 de abril de 2020, pp. 1 y 18.

1020 MICRORRED DE SALUD SEPAHUA. Comunicado N° 10. 6 de junio de 2020.

Emergencia Nacional, han acudido a Sepahua en búsqueda de víveres o se han quedado en este lugar¹⁰²¹.

En setiembre de 2020, el MINCUL emitió lineamientos técnicos de actuación en los ámbitos geográficos en los que dicha entidad ha determinado la presencia o desplazamiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, así como en sus ámbitos colindantes o aledaños, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19¹⁰²². Dentro de dichos ámbitos, se han considerado tanto las RT o RI, como las áreas de solicitudes de RI y las áreas naturales protegidas con presencia de estos colectivos. Se debe señalar que estos lineamientos son de obligatorio cumplimiento por las entidades públicas que prestan servicios en los ámbitos geográficos referidos; así como los privados autorizados.

Como parte de sus disposiciones específicas, la norma contempla medidas y criterios específicos para la prestación de servicios públicos a los pueblos indígenas en contacto inicial, así como la entrega de bienes o alimentos a estos colectivos. Asimismo, establece un sistema de alertas tempranas frente a contingencias vinculadas con los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

A partir de lo analizado, se observa que las normas y planes de protección vigentes contemplan medidas preventivas y de atención en salud diferenciadas en función del grado de relacionamiento de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, se adopta una política coherente con el principio de no contacto. Por su parte, en el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, se brindan servicios de salud específicos que atienden a la vulnerabilidad inmunológica de estos colectivos. En la práctica, aún se observa que existen grandes retos para implementar estas medidas de manera efectiva, lo cual tiene relación con los problemas que enfrenta el sistema de salud en las zonas en las que se ubican estos colectivos, así como las dificultades para custodiar las RT o RI frente al ingreso de terceros no autorizados. Este panorama se complica en el actual escenario de pandemia por el COVID-19, cuya propagación ha alcanzado al distrito de Sepahua, conocido como la puerta de la RTKNN.

A partir de lo expuesto en el presente capítulo, se constata que el Perú ha adoptado diversas medidas, en los ámbitos normativo y de gestión, orientadas a respetar y garantizar el principio de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. No obstante, aún existen desafíos para alcanzar su plena

1021 GARCÍA BLASCO, Beatriz. "Alerta en Ucayali: COVID-19 amenaza a la Reserva Nahua con población en aislamiento y contacto inicial". Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica. 6 de junio de 2020; REDACCIÓN RPP. "La COVID-19 toca a la puerta de indígenas no contactados de Amazonia". Diario RPP. 8 de junio de 2020.

1022 MINISTERIO DE CULTURA. Decreto Supremo N° 014-2020-MC. Decreto Supremo que aprueba Lineamientos de actuación en ámbitos geográficos en los que el Ministerio de Cultura ha determinado la presencia o desplazamiento de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, así como en sus ámbitos colindantes o aledaños, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Lima, 30 de setiembre de 2020.

efectividad a la luz del DIDH, lo cual se observa a partir del análisis de cada uno de los ejes temáticos planteados, con énfasis en el de protección territorial. Ello repercute significativamente en la supervivencia de estos colectivos, puesto que, como se ha comprobado a lo largo de esta investigación, si el Estado no respeta y hace respetar el principio de no contacto, se eleva significativamente su riesgo de extinción física y cultural.

CONCLUSIONES

1. Los pueblos indígenas en aislamiento son grupos humanos que, por experiencias históricas de contacto con agentes foráneos teñidas de epidemias mortales, violencia, esclavitud, invasión territorial y otras graves circunstancias, optaron por aislarse de la sociedad envolvente como único mecanismo de supervivencia física y cultural. Por ello, no debe interpretarse como una decisión estrictamente voluntaria, pero debe ser respetada como expresión de su derecho a la libre determinación. Dado que su decisión de permanecer en aislamiento es una consecuencia histórica; también puede evolucionar con el tiempo¹⁰²³. Por otro lado, los pueblos indígenas en contacto inicial son pueblos o segmentos de pueblos indígenas que han iniciado recientemente un proceso de interrelación con miembros de la sociedad envolvente; o que pese a encontrarse durante años en una situación de contacto sostenido con agentes foráneos, no conocen o dominan de forma suficiente sus códigos y patrones sociales.
2. Tanto los pueblos indígenas en aislamiento como en contacto inicial comparten elementos históricos y socioculturales que los colocan en una situación de especial vulnerabilidad inmunológica, demográfica, territorial, social y cultural; y, con ello, en grave riesgo de extinción. La historia y su contexto actual demuestran que la principal amenaza a su existencia como pueblos diferenciados ha sido y sigue siendo el contacto con agentes foráneos. Por ello, corresponde respetar y garantizar su decisión de permanecer en aislamiento o mantener diversos grados de contacto como la mejor estrategia para su supervivencia física y cultural. Esta estrategia es, además, elegida por ellos, como una expresión de su derecho a la libre determinación. En ese sentido, debe descartarse toda política de contacto controlado, puesto que anula la capacidad de estos colectivos para decidir respecto a sus modos de vida y desarrollo.
3. En el DIDH, los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial son titulares de los mismos derechos reconocidos a todos los pueblos indígenas. Sin embargo, estos derechos deben ser interpretados tomando en cuenta sus circunstancias específicas, que incluyen su situación de aislamiento y formas selectivas de relacionamiento con la sociedad envolvente. En este análisis, el punto de partida es el derecho a la libre determinación. Este derecho cuenta con un amplio desarrollo normativo e interpretativo. Aunque desde finales del siglo XX, es reconocido como un derecho humano colectivo de

1023 (Traducción propia). SHEPARD, Glenn. "Ceci N'est Pas un Contacte: the Fetishization of Isolated Indigenous People Along the Peru/Brazil Border". *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*. Volumen 14, número 1, 2016, p. 136.

los pueblos indígenas, se trata de un derecho que debieron ejercer siempre como pueblos originarios y distintos. Los obstáculos que han enfrentado los pueblos indígenas para gozar plenamente de este derecho tienen como causa principal el contexto histórico de opresión y discriminación estructural contra sus culturas y modos de vida. Por eso, la evolución en el reconocimiento de los pueblos indígenas como titulares del derecho a la libre determinación tiene una dimensión manifiestamente reparatoria.

4. En cuanto a su contenido, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en su dimensión territorial, política y cultural, es un prerequisite para el ejercicio sustantivo de la totalidad de sus derechos individuales y colectivos. Este derecho permite a cada pueblo determinar libremente su destino, sin injerencias externas; por lo cual solo será ejercido plenamente si pueden tomar decisiones respecto a sus modos de vida y modelos de desarrollo, de acuerdo con sus propias cosmovisiones y aspiraciones. Ello, a su vez, implica que los Estados deben respetar su derecho a decir "no"¹⁰²⁴.
5. Dada la diversidad de pueblos indígenas en el mundo, el ejercicio del derecho a la libre determinación responde a las circunstancias concretas de cada uno de ellos. En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, la libre determinación se manifiesta en el derecho específico a permanecer en aislamiento o mantener formas selectivas de relacionamiento con miembros de la sociedad envolvente. Es decir, estos pueblos, como expresión de su libre determinación, eligen no establecer contacto sostenido con personas ajenas a su grupo o con quienes no tienen parentesco étnico. Desde 2007, a este derecho específico se le comienza a denominar internacionalmente como "principio de no contacto".
6. El principio de no contacto, en el marco del proceso de especificación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, tiene reconocimiento tanto expreso como implícito en instrumentos de *soft law* a nivel internacional y regional. Estos instrumentos no son vinculantes, pero evidencian un compromiso de la comunidad internacional en torno al respeto y garantía de este principio. Asimismo, se ha constatado que tienen repercusión directa en los ordenamientos jurídicos internos de los países de la región con presencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Sin embargo, considero importante elevar su grado de vinculatoriedad, por ejemplo, a través de su incorporación en un acuerdo convencional o en la jurisprudencia de la Corte IDH.
7. En cuanto a su naturaleza jurídica, el principio de no contacto es un principio y, a la vez, una manifestación específica del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En ese sentido, no se trata de un derecho nuevo, sino que constituye la especificación

1024 ONU. Comisión de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65* de la Comisión. E/CN.4/2003/90, 21 de enero de 2003, párr. 66.

del derecho a la libre determinación, consagrado en instrumentos internacionales vinculantes, al caso particular de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Como manifestación de un derecho humano, exigiría a los Estados el respeto y garantía, sin discriminación, de la decisión de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial a vivir en aislamiento o mantener formas selectivas de contacto con miembros de la sociedad envolvente, así como adecuar su derecho interno para el adecuado respeto y garantía de este derecho.

8. El principio de no contacto juega un rol fundamental para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, dado que constituye una premisa para el ejercicio pleno de sus derechos a la vida, salud, tierras, territorios y recursos, participación, identidad cultural, entre otros. Cualquier acción u omisión del Estado que se dirija a desconocer este principio puede poner en grave riesgo su existencia como pueblos diferenciados. Por ello, el Estado debe implementar acciones, con la participación efectiva de las organizaciones indígenas representativas de estos colectivos, que pueden ser agrupadas en siete ejes temáticos: (i) institucionalidad; (ii) identificación y reconocimiento; (iii) protección territorial; (iv) protocolos de actuación frente a escenarios de contacto; (v) sanciones ante el contacto forzado; (vi) consulta previa; y (vii) sistemas de salud diferenciados.
9. A partir de este marco de protección del principio de no contacto en el DIDH, se analizaron las medidas adoptadas por el Perú para su respeto y garantía en relación con los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial que habitan en este territorio. En materia de *institucionalidad*, se reconocen los notorios esfuerzos del Estado por adecuar su aparato estatal para garantizar el “no contacto” de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Este proceso fue impulsado por las organizaciones indígenas e inicia en la década de 1990 con el establecimiento de cinco RT. Posteriormente, se establece un marco normativo de protección específico, un régimen sancionatorio, sistemas de coordinación intersectorial, protocolos de actuación, entre otros mecanismos legales, administrativos y judiciales enfocados en garantizar su derecho a permanecer en aislamiento o mantener formas selectivas de relacionamiento con la sociedad envolvente. Sin embargo, al analizar detalladamente estos mecanismos, se observa que aún enfrentan desafíos para cumplir efectivamente con dicho propósito, tanto en su diseño como en su aplicación.
10. Con relación a la *identificación y reconocimiento*, se observa que en los últimos años hubo avances significativos en el reconocimiento de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en el territorio nacional. Actualmente, han sido reconocidos veinte colectivos en esta situación, lo cual incluye a aquellos que se encuentran en áreas de solicitud de RI, reconocidos entre los años 2017 y 2019. Queda pendiente culminar con el estudio previo de reconocimiento en el territorio que abarca la solicitud de la RI Curaray, Napo, Arabela, Nashiño, Pucacuro, Tigre y afluentes, en el

que se estima la probable presencia de los pueblos indígenas en aislamiento Arabela, Iquito, Taushiro, Zápara, Waorani y Abijira.

11. En materia de *protección territorial*, se ha evidenciado que el Estado aún enfrenta grandes desafíos para garantizar la intangibilidad de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Al analizar la situación de las RT o RI, se advierte que estas áreas de protección, al ser categorizadas, solo gozan de intangibilidad relativa. Así, a partir de la “necesidad pública”, el Estado puede autorizar el desarrollo de actividades de extracción de recursos naturales en estos espacios. A su vez, los sistemas de monitoreo y vigilancia implementados aún no cuentan con recursos humanos y logísticos suficientes para custodiar adecuadamente las RT o RI, lo cual podría favorecer el ingreso de terceros a estos espacios y el riesgo permanente de contactos forzados. En cuanto a las solicitudes de RI, se observa que, desde la aprobación de la Ley PIACI hasta la fecha, se han llevado a cabo avances en los procesos de creación. Actualmente, cuatro de las cinco solicitudes de RI tienen estudios previos de reconocimiento aprobados por Decreto Supremo; y los estudios adicionales de categorización de tres de dichas solicitudes se encuentran en proceso. Un aspecto que debe tomarse en cuenta es la marcada diferencia entre el plazo normativo para realizar estos estudios y el plazo que se presenta en la práctica. Este aspecto se relaciona con los altos costos de llevar a cabo los estudios referidos y la ausencia de presupuesto suficiente, que ha generado la necesidad de que sean financiados mediante cooperación internacional.
12. Con respecto a los *protocolos de actuación frente a escenarios de contacto*, existen instrumentos con pautas claras de actuación en escenarios de hallazgo, avistamiento o contacto con pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, con respuestas diferenciadas para cada situación de contacto. Asimismo, se exige la adopción de planes de contingencia para desarrollar cualquier actividad de exploración, explotación y aprovechamiento de recursos al interior de las RT, RI o donde se presuma la presencia de estos colectivos. La eficacia de estas regulaciones está condicionada a su adecuada difusión, así como de capacitaciones dirigidas tanto a funcionarios públicos como a poblaciones aledañas a zonas con presencia de estos colectivos. Asimismo, no se debe perder de vista que no todos los pueblos indígenas en contacto inicial desean mantener el mismo grado de contacto, por lo que estos protocolos requieren tomar en cuenta la situación particular de cada colectivo.
13. En cuanto a las *sanciones ante el contacto forzado*, aún queda pendiente incorporar un delito en el Código Penal que sancione estas conductas. Se reconoce como un avance el establecimiento de un régimen sancionador de carácter administrativo que regula la realización de contactos forzados como una infracción muy grave; así como otras conductas que puedan generar este escenario. Un aspecto que merece atención es lo regulado en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1374, que regula como infracción toda actividad de aprovechamiento de recursos naturales en las RT o RI

“por causales distintas a la necesidad pública”, lo cual es consecuencia de la intangibilidad relativa de las RI que establece la Ley PIACI.

14. Con relación a la *consulta previa*, ninguna norma vigente exige la realización de estos procedimientos en relación con los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, se observa que el Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que la consulta se debe garantizar a través del ejercicio del derecho a la participación en la toma de decisiones de las comunidades, autoridades, asociaciones y demás entidades representativas de las comunidades aledañas o colindantes a las áreas de RT, RI o áreas con presencia de estos colectivos. En el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, dado que algunos mantienen relaciones sostenidas, queda pendiente establecer lineamientos para realizar procesos de consulta que se adapten a su especial situación de alta vulnerabilidad.
15. Con relación a los *sistemas de salud diferenciados*, se observa que las normas y planes de protección vigentes contemplan medidas preventivas y de atención en salud diferenciadas en función del grado de relacionamiento de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. En el caso de los pueblos indígenas en aislamiento, se adopta una política coherente con el principio de no contacto. Por su parte, en el caso de los pueblos indígenas en contacto inicial, se brindan servicios de salud específicos que atienden a la vulnerabilidad inmunológica de estos colectivos. Sin embargo, en la práctica, aún se observa que existen grandes retos para implementar estas medidas de manera efectiva, lo cual tiene relación con los problemas que enfrenta el sistema de salud en las zonas en las que se ubican estos colectivos, así como las dificultades para custodiar las RT o RI frente al ingreso de terceros no autorizados. Este panorama se complica en el actual escenario de pandemia por el COVID-19, cuya propagación ha alcanzado al distrito de Sepahua, conocido como la puerta de la RTKNN.
16. De este modo, se constata que el Perú ha adoptado diversas medidas, a nivel normativo y de gestión, orientadas a respetar y garantizar el principio de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. No obstante, aún existen desafíos para alcanzar su plena efectividad a la luz del DIDH, lo cual se observa a partir del análisis de cada uno de los ejes temáticos planteados, con énfasis en el de protección territorial. Ello repercute significativamente en la supervivencia de estos colectivos, puesto que, como se ha comprobado a lo largo de esta investigación, si el Estado no respeta y hace respetar el principio de no contacto, se eleva significativamente su riesgo de extinción física y cultural. En ese sentido, resulta importante realizar una revisión reflexiva de los mecanismos existentes con el propósito de fortalecer su diseño e implementación, a la luz del DIDH. Esta investigación busca ser un aporte valioso para este propósito.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS Y ARTÍCULOS

ABBOTT, Kenneth W. y SNIDAL, Duncan

2000 "Hard and Soft Law in International Governance". *International Organization*. Volumen 54, número 3, pp. 421-456.

ÅHRÉN, Mattias

2016 *Indigenous Peoples Status in the International Legal System*. Oxford: Oxford University Press.

ÁNGEL CABO, Natalia

2008 "La discusión en torno a las soluciones de soft law en materia de responsabilidad social empresarial". *Revista de Derecho Privado*. Número 40, octubre de 2008, pp. 3-37.

AIDSESEP

2017 *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESEP.

2018 *Informe sobre la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Lima: AIDSESEP.

AIDSESEP y COMARU

2003 *El gas de Camisea y los pueblos indígenas de la Amazonia peruana. Problemática y propuestas*.

AIDSESEP y DAR

2018 *Informe jurídico de salvaguardas y garantías para la protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN)*. Lima: DAR.

2019 *Informe sobre la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y de contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros en el Perú*. 172º Período de Sesiones. Kingston-Jamaica. 10 de mayo de 2019.

ÁLVAREZ LOBO, Ricardo

1998 *Sepahua V - Campo de Misión*. Lima: Colección Antisuyo.

ANAYA, James

2004 *Indigenous Peoples in International Law*. Segunda Edición. Nueva York: Oxford University Press.

2010 "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración". En Claire CHARTERS y Rodolfo STAVENHAGEN (eds.), *El desafío de la Declaración. Historia y futuro de la declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, pp. 194-209.

ASOCIACIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL

2010 *Derechos de los pueblos indígenas. Informe provisional de la Asociación de Derecho Internacional sobre un comentario sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Conferencia de La Haya.

2012 *Derechos de los pueblos indígenas*. Conferencia de Sofía.

2012 *Resolución Número 5/2102*. 75ª Conferencia, Sofía, 5 de agosto de 2012.

BARCLAY, Federica y GARCÍA HIERRO, Pedro

2014 *La batalla por "Los Nanti": Intereses y discursos superpuestos a favor de la extinción de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y Otros*. Informe IWGIA 17. Lima: Perú Equidad, IWGIA.

BARELLI, Mauro

2009 "The Role of Soft Law in the International Legal System: The Case of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples". *The International and Comparative Law Quarterly*, volumen 58, número 4, octubre 2009, pp. 957-983.

BAXTER, Richard R.

1980 "International law in 'her infinitive variety'". *International and Comparative Law Quarterly*. Volumen 29, octubre 1980, pp. 549-566.

BEIER, Christine

2007 “El caso de los Nantis del sureste del Perú”. En Beatriz HUERTAS CASTILLO (ed.), *El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Ponencias presentadas en la reunión internacional en Quito, Ecuador 19-20 de octubre de 2007*. Copenhague: IWGIA, pp.16-35.

BEIER, Christine y MICHAEL, Lev

2007 *Una breve historia del pueblo Nanti*. s/l: Cabeceras Aid Project.

BERRAONDO LÓPEZ, Mikel

2015 *Avances en la protección de los pueblos en aislamiento en la región Amazónica y Paraguay*. OPIT, GAT e IPES.

BLANCO, Cristina y DÍAZ, Ingrid

2018 *Estado Democrático de Derecho, Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Lucha contra la Corrupción. Reflexiones del Segundo Conversatorio en Jurisprudencia Interamericana*. Lima: IDEH PUCP, Konrad-Adenauer-Stiftung.

BODANSKY, Daniel

2010 *The Art and Craft of International Environmental Law*. London: Harvard University Press.

BOYLE, Alan E.

1999 “Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law”. *The International and Comparative Law Quarterly*. Volumen 48, número 4 (octubre 1999), pp. 901-913.

BRACKELAIRE, Vincent

2006 *Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela)*. Diagnóstico regional para facilitar estrategias de protección. Brasilia.

BROWNLIE, Ian

1970 “An Essay in the History of the Principle of Self-Determination”. En ALEXANDROWICZ, C.H. *Grotian Society Papers 1968: Studies in the History of the Law of Nations*. La Haya: Martinus Nijhoff, pp. 90-99.

BUERGENTHAL, Thomas, GROSSMAN, Claudio y NIKKEN, Pedro

1990 *Manual Internacional de Derechos Humanos*. Caracas: Jurídica Venezolana.

CASTELLINO, Joshua

2014 "International Law and Self-determination Peoples, Indigenous Peoples and Minorities". En Christian WALTER, Antje UNGERN-STERBERG y Kavus ABUSHOV (eds.), *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 27-44.

CASTRO, David Martín; PARRA, José y BURGER, Julian

2007 "Aplicación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial". En Beatriz HUERTAS CASTILLO (ed.), *El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Ponencias presentadas en la reunión internacional en Quito, Ecuador 19-20 de octubre de 2007*. Copenhague: IWGIA, pp. 110-121.

CENTRO PARA LA INVESTIGACIÓN FORESTAL INTERNACIONAL (CIFOR)

2019 "El papel de los foros multiactor en las jurisdicciones subnacionales. La Mesa para Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial Loreto, Perú". Lima: CIFOR, GCF Task Force, PUCP.

CERONE, John

2016 "A Taxonomy of Soft Law. Stipulating a Definition". En Stéphanie LAGOUTTE, Thomas GAMMELTOFT- HANSEN y John CERONE (eds.), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, pp. 15-24.

CHINKIN, Christine

2000 "Normative Development in the International Legal System". En Dinah SHELTON (ed), *Commitment and compliance: The role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford: Oxford University Press, pp. 21-42.

CHIRIF, Alberto y GARCÍA HIERRO, Pedro

2007 *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonia*. Copenhague: IWGIA.

CLARK, Catherine, LEV, Michael y Christine BEIER

2005 *Los Mashco Piro de la región del río Purús: factores que afectan a su bienestar y autodeterminación en un mundo que cambia*. s/l: Cabeceras Aid Project.

CLAVERO, Bartolomé

- 2016 “La Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: El reto de la interpretación de una norma contradictoria”. *Pensamiento Constitucional*. Número 21, pp. 11-26.

CONFEDERACIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PERÚ

- 2008 *Informe Alternativo 2008 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT en Perú*. Lima.
- 2011 *Perú: Informe Alternativo 2011. Sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Lima.

CONSEJO DIRECTIVO DEL COMITÉ INDÍGENA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO Y EN CONTACTO INICIAL DE LA AMAZONIA, EL GRAN CHACO Y LA REGIÓN ORIENTAL DE PARAGUAY

- 20017 “Introducción”. En Beatriz HUERTAS CASTILLO (ed.), *El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Ponencias presentadas en la reunión internacional en Quito, Ecuador 19-20 de octubre de 2007*. Copenhague: IWGIA, pp. 10-15.

CUENTAS ROBLES, Manuel Dámaso

- 2015 *Dos pueblos indígenas en aislamiento y peligro de extinción: los Murunahua e Isconahua de Ucayali*. Lima: El Nocedal.
- 2016 “Dos pueblos indígenas en aislamiento y peligro de extinción: los Murunahua e Isconahua de Ucayali, Perú”. *Cultura Viva Amazónica. Revista de Investigación Científica*. Pucallpa, volumen 1, número 1, junio de 2016, pp. 3-8.

CUEVA MAZA, Neptalí

- 2007 “La salud de los indígenas en aislamiento”. En Alejandro PARELLADA (ed.), *Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en la Amazonia y el Gran Chaco*. Actas del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra - 20-22 de noviembre de 2006. Copenhague: IWGIA, pp. 102-115.

CUSURICHI, Julio

- 2019 “For the rights of indigenous peoples in isolation on the peru-brazil border”. En Fany RICARDO y Majoi FÁVERO GÓNGORA (eds.), *Enclosures and Resistance: Isolated Indigenous Peoples in Brazilian Amazonia*. Sao Paulo: ISA Instituto Socioambiental, pp. 190-191.

DAES, Erica-Irene

2008 "An overview of the history of indigenous peoples: Self-determination and the United Nations". *Cambridge Review of International Affairs*. Volumen 21, número 1, marzo de 2008, pp. 7-26.

DAR

2013 *Pueblos indígenas y conflictos socioambientales: los casos de Camisea, Amarakaeri y Curaray*. Lima: DAR.

2019 *Primer Boletín Alerta PIACI. Derecho al territorio intangible. El caso de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros*. Lima: DAR.

DAR, FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO (DPLF) Y CLÍNICA DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD DE OTTAWA (HRREC).

2019 *Amicus Curiae. Tribunal Constitucional del Perú*. Lima, Ottawa y Washington DC, 14 de junio de 2019.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2006 *Informe Defensorial N° 101: "Pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial"*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2006 *Informe Defensorial N° 103: "El Proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas"*. Lima, 2006.

2016 Informe N° 004-2016-DP/AMASPPI-PPI. "La protección de los derechos del pueblo indígena Mashco Piro en situación de aislamiento y de las comunidades nativas del río alto Madre de Dios". Lima, 2 de setiembre de 2016.

2018 Nota de prensa 047/OCII/DP/2018. "Defensoría del Pueblo rechaza construcción de carreteras que afecten reservas indígenas y áreas naturales protegidas". 26 de enero de 2018.

2018 Nota de prensa N° 304/OCII/DP/2018. 20 de agosto de 2018.

2018 Oficio N° 106-2018-DP/AMASPPI-PP. 14 de setiembre de 2018.

2019 Informe N° 002-2019-DP-AMASPPI-PPI. "La categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios y la protección de los derechos de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial". 6 de setiembre de 2019.

2020 Informe de Adjuntía N° 001-2020-DP-AMASPPI-PPI. "COVID-19: Recomendaciones para un plan de atención con pertinencia para los pueblos indígenas de Loreto". 22 de abril de 2020.

DOS SANTOS, Marcelo y NOBRE MÉNDEZ, Artur

2007 "El trabajo de la FUNAI". En Alejandro PARELLADA (ed.), *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco. Actas del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra - 20-22 de noviembre de 2006*. Copenhague: IWGIA, pp. 208-219.

DUPUY, Pierre-Marie

1990 "Soft Law and the International Law of the Environment". *Michigan Journal of International Law*. Volumen 12, número 2, pp. 420-435.

ERICKSON, Philippe

1994 "Los Mayoruna". En Fernando SANTOS y Federica BARCLAY (eds.), *Guía Etnográfica de la Alta Amazonia*, Volumen II. Quito: FLACSO, Sede Ecuador - IFEA. 1994, pp. 1-128.

1999 *El sello de los antepasados. Marcado del cuerpo y demarcación étnica entre los Matis de la Amazonia*. Lima: Institut français d'études andines.

ESPINOSA, Óscar

2016 "Los asháninkas y la violencia de las correrías durante y después de la época del caucho". *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*. Tomo 45, Número 1, pp. 137-155.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor

2004 *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. Tercera Edición. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

FEATHER, Conrad

2014 *Vulnerando los derechos y amenazando vidas: el proyecto de gas de Camisea y los pueblos indígenas en aislamiento voluntario*. Moreton-in-Marsh: Forest Peoples Programme.

2015 "Isolated tribes: Contact misguided". *Science*. Año 349, número 6250, p. 798.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y PELAYO MÖLLER, Carlos María

2017 *Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno)*. Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Miradas complementarias desde la Academia. Número 7. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas; Comisión de Derechos Humanos; Universidad Nacional Autónoma de México.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

FORO DE INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE ASIA Y EL PACÍFICO Y OACNUDH

- 2013 *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*. Ginebra: Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y la OACNUDH.

GAMBOA BALBÍN, César y SANTILLÁN BARTRA, Asunta

- 2006 *Régimen especial transectorial de protección a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. La relación entre los pueblos indígenas aislados y los recursos naturales a la luz de la Ley N° 28736*. Lima: DAR.

GARCÍA MORCILLO, Juan

- 1982 "Del caucho al oro: El proceso colonizador de Madre de Dios". *Revista Española de Antropología Americana*. Volumen XII. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 255-271.

GLOBAL WITNESS

- 2013 *Un arduo camino: cómo la Amazonia peruana y sus pueblos se ven amenazados por el incumplimiento de la ley y los intereses creados que defienden la carretera de Purús*. Global Witness. Mayo de 2013.

GÓMEZ ISA, Felipe

- 2016 "The Role of Soft Law in the Progressive Development of Indigenous Peoples' Rights". En LAGOUTTE, Stéphanie; GAMMELTOFT- HANSEN, Thomas y John CERONE. *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, pp. 185-211.

GROS ESPIELL, Héctor

- 1979 "Self-determination and ius cogens". En Antonio CASSESE (ed.), *Un Law, Fundamental Rights: Two Topics in International Law*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1979, pp. 167-171.

- 1991 *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos: análisis comparativo*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

- 2018 *Informe Alternativo 2018. Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT*. Lima: Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

GUZMAN, Andrew T. and Timothy L. MEYER

2010 "International Soft Law". *Journal of Legal Analysis*. Volumen 1, número 1, primavera 2010, pp. 171-225.

HELBERG, Heinrich y REYNOSO, Patricia

1986 *Primer estudio etnográfico del grupo étnico Yura o Nahua*. Documento de trabajo. Lima.

HUERTAS CASTILLO, Beatriz

2002 *Los pueblos indígenas en aislamiento: su lucha por la sobrevivencia y la libertad*. Lima: IWGIA.

2007 "Autodeterminación y salud". En Beatriz HUERTAS CASTILLO (ed.), *El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Ponencias presentadas en la reunión internacional en Quito, Ecuador 19-20 de octubre de 2007*. Copenhague: IWGIA, pp. 36-45.

2010 *Despojo territorial, conflicto social y exterminio. Pueblos indígenas en situación de aislamiento, contacto esporádico y contacto inicial en la Amazonia peruana*. Pamplona y Copenhague: Instituto de Promoción Estudios Sociales (IPES) y el IWGIA.

2010 *Análisis de situación de los pueblos en aislamiento. Contacto reciente y contacto inicial de la región andina*. Lima: Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue.

2012 *Normatividad sobre pueblos indígenas en aislamiento, contacto reciente y contacto inicial en la región andina*. Lima: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue.

HURTADO, Ana Magdalena; HILL, Kim; KAPLAN, Hillard y LANCASTER, Jane

2001 "The epidemiology of infectious diseases among South American Indians: a call for ethical research guidelines". *Current Anthropology*. Volumen 42, número 3, pp. 425-432.

MAQUARRIE, Kim

1992 *El paraíso amazónico del Perú: Manu, Parque Nacional y Reserva de la Biosfera*. Barcelona: Francis O. Patthey e hijos.

MAZUELOS BELLIDO, Ángeles

2004 "Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Número 8, diciembre 2004, pp. 1-40.

MINISTERIO DE CULTURA

2016 *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia peruana: Mecanismos para la protección de sus derechos*. Lima: Ministerio de Cultura.

MINISTERIO DE SALUD

2003 *Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad: El caso de los Nanti de la reserva territorial Kugapakori Nahua Río Camisea, Cusco. Serie Análisis de Situación de Salud y Tendencias N° 009/04*. Lima: Oficina General de Epidemiología del Ministerio de Salud del Perú.

2014 *Análisis de situación de salud del pueblo Nanti del Alto Camisea. Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti, Camisea, Cusco*. Lima: Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud.

2017 *Análisis de situación de salud del pueblo Nahua de Santa Rosa de Serjali en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros*. Lima: Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud.

MORENO QUINTANA, Lucio

1963 *Tratado de Derecho Internacional*. Buenos Aires: Ediciones Sudamericanas, 1963, Tratado 1, p. 141.

NAPOLITANO, Dora A. y ALIYA, Ryan

2007 "The dilemma of contact: voluntary isolation and the impacts of gas exploitation on health and rights in the Kugapakori Nahua Reserve, Peruvian Amazon". *Environmental Research Letters*. Lima, Volumen 2, número 4, 8 de noviembre de 2007, pp. 1-12.

OLIVIER, Michèle.

2002 "The relevance of 'soft law' as a source of international human rights". *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*. Volumen 35, número 3 (noviembre 2002), pp. 289-307.

ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

2013 *Diagnóstico institucional Perú para la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial. Documento técnico*. Programa OTCA/BID (RG-T1503 - ATN/OC-11423-RG). Elaborado por Alfredo García Altamirano. Lima, 23 de setiembre de 2013.

PASTOR RIDRUEJO, José Antonio

2016 *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. 20ª Edición. Madrid: Tecnos.

PIERNAS LÓPEZ, Juan José

2017 "100 años de libre determinación de los pueblos. La evolución del principio". *Anuario español de Derecho Internacional Privado*. Enero de 2017, pp. 259-295.

REGINO MONTES, Adelfo y TORRES CISNEROS, Gustavo

2009 "The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: the Foundation of a New Relationship between Indigenous Peoples, State and Societies". En Claire CHARTERS y Rodolfo STAVENHAGEN (eds.), *Making the Declaration Work: The Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Copenhagen: IWGIA, 2009, pp. 138-168.

RIBEIRO, Darcy

1971 *Fronteras indígenas de la civilización*. México: Siglo XXI.

RIGO SUREDA, Andrés

1973 *The evolution of the right of self-determination: A study of United Nations practice*. Leiden: A. W. Sijthoff.

RODRIGUEZ ALZZA, Ana Carolina

2017 *Entre el 'vivir huyendo' y el 'vivir tranquilos': los contactos de los iskonawa del río Callería*. Tesis para optar el grado de Magíster en Antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Posgrado.

RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos

2016 "Aproximación al contenido constitucional del derecho de los pueblos indígenas a la propiedad sobre sus territorios ancestrales". *Derecho y Sociedad*. Lima, número 47, pp. 171-185.

RUMMENHOELLER, Klaus

2007 "Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial: algunas reflexiones conceptuales". En Alejandro PARELLADA (ed.), *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco. Actas del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra - 20-22 de noviembre de 2006*. Copenhagen: IWGIA, pp. 60-71.

SALMÓN, Elizabeth

2010 *Los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares en torno a su protección y promoción*. Lima: GTZ.

2014 *Curso de Derecho Internacional Público*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2017 *Nociones básicas de Derecho Internacional Público*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

SAMSOM, Colin y GIGOUX, Carlos

2016 *Indigenous Peoples and Colonialism. Global Perspectives*. Malden: Polity Press.

SEKALALA, Sharifah

2017 *Soft Law and Global Health Problems. Lessons from Responses to HIV/AIDS, Malaria and Tuberculosis*. Cambridge: Cambridge University Press.

SHELTON, Dinah

2000 "Commentary and conclusions". En Dinah SHELTON (ed), *Commitment and compliance: The role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford: Oxford University Press, pp. 449-463.

2012 "Introducción". En Alejandro PARELLADA (ed.), *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial*. Copenhague: IWGIA, pp. 8-11.

SHEPARD, Glenn

1996 "Informe 1: Los grupos indígenas aislados del Río Las Piedras".

1999 *Pharmacognosy and the senses in two Amazonian societies. Tesis para optar por el grado de Doctor*. Departamento de Antropología. Universidad de California. Berkeley.

2003 SHEPARD, Glenn. "Los Yora/Yaminahua". En Beatriz HUERTAS CASTILLO y Alfredo GARCÍA ALTAMIRANO (eds), *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: IWGIA, 2003, pp. 144-155.

2016 "Ceci N'est Pas un Contacte: the Fetishization of Isolated Indigenous People Along the PeruBrazil Border". *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*. Volumen 14, número 1, pp. 135-137.

- 2017 “A década do contato”. En Beto RICARDO y Fany RICARDO. *Povos Indígenas no Brasil 2011/2016*. Sao Paulo: Instituto Socioambiental, pp. 556-559.
- SHEPARD, Glenn; RUMMENHOELLER, Klaus; OHL-SCHACHERER, Julia y W. YU Doublas.
- 2010 “Trouble in Paradise: Indigenous Populations, Anthropological Policies, and Biodiversity Conservation in Manu National Park, Peru”. *Journal of Sustainable Forestry*. Volumen 29, número 2, pp. 252-301.
- SHEPARD, Glenn y TORRES, Luis Felipe
- 2019 “The isolated peoples of the Madre de Dios region, on the Peru-Brazil border”. En Fany RICARDO y Majoi FÁVERO GONGORA (eds.), *Enclosures and Resistance: Isolated Indigenous Peoples in Brazilian Amazonia*. Sao Paulo: ISA Instituto Socioambiental, 2019, pp. 183-189.
- SORIA DALL'ORSO, Carlos
- 2018 “La política pública de no contacto de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial”. *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*. Volumen 16, número 1, artículo 4, pp. 21-41.
- STAVENHAGEN, Rodolfo
- 1992 “Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales”. *Nueva Antropología*. Volumen 16, núm. 43, noviembre, 1992, pp. 83-99.
- SURRALLÉS, Alexandre y GARCÍA HIERRO, Pedro
- 2018 “La Declaración de las Naciones Unidas y el territorio”. En Roger MERINO y Areli VALENCIA (coords.), *Descolonizar el Derecho. Pueblos indígenas, derechos humanos y Estado plurinacional*. Palestra: Lima, pp. 233-250.
- THÜRER, Daniel
- 2000 “Soft Law”. En Rudolf BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law.
- TORO HUERTA, Mauricio Iván del
- 2006 “El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional”. En: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Volumen VI, enero 2006, pp. 513-549.

URTEAGA, Patricia

- 2012 "The broker state and the 'inevitability' of progress. Impacts of the Camisea Project on Indigenous People in Peru". En Susana SAWYER y Edmund TERENCE GOMEZ (eds.), *The Politics of Resource Extraction. Indigenous Peoples, Multinational Corporations and the State*. Nueva York: Palgrave-MacMillan, pp. 103-128.

VAZ, Antenor

- 2012 "Política de Estado: de la tutela a la política de derechos: ¿Una cuestión resuelta? En Alejandro PARELLADA (ed.), *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial*. Copenhague: IWGIA y el Instituto de Promoción Estudios Sociales, 2012, pp. 12-56.
- 2019 *Pueblos indígenas en aislamiento en la Amazonia y el Gran Chaco. Informe regional: territorios y desarrollo*. Land is Life.

WALKER, Robert y HILL, Kim

- 2015 "Protecting isolated tribes". *Science*. Año 348, número 6239, 2015, p. 1061.

WIESSNER, Siegfried

- 2008 "Indigenous Sovereignty: A Reassessment in Light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples". *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Volumen 41, pp. 1141-1176

ZAMBRANO, Gustavo

- 2017 "¿Los Principios Rectores salvarán al Perú? La debida diligencia en las actividades extractivas de hidrocarburos en la Amazonia peruana". En INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos y empresas: reflexiones desde América Latina*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 271-291.

ZARZAR, Alonso

- 2000 *Tras las huellas de un antiguo presente. La problemática de los pueblos indígenas amazónicos en aislamiento y en contacto inicial. Recomendaciones para su supervivencia y bienestar*. Lima: Defensoría del Pueblo.

B) INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

b.1) Tratados

OIT

1989 *Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.*

ONU

1948 *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.*

1965 *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.*

1966 *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*

1966 *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

1969 *Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.*

OEA

1948 *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.*

1969 *Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

b.2) Declaraciones internacionales y regionales

ALIANZA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS AISLADOS

2005 *Declaración de Belem sobre los pueblos indígenas aislados. 11 de noviembre de 2005.*

AIDSESEP y otras

2019 *Declaratoria de Lima. Encuentro Regional sobre pueblos indígenas en aislamiento: Territorios y desarrollo en la Amazonia y el Gran Chaco. 11 de octubre de 2019.*

COMITÉ INDÍGENA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y CONTACTO INICIAL DE LA AMAZONÍA, EL GRAN CHACO Y LA REGIÓN ORIENTAL DEL PARAGUAY

2007 *Declaración de Quito. Surgida en la Reunión Internacional “Hacia el planteamiento de políticas públicas y planes de acción para garantizar el derecho a la salud de los pueblos en aislamiento y contacto inicial de la Amazonia, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay”.* Quito, 19 y 20 de octubre de 2007.

2008 *Declaración de Asunción. Adoptada a partir del Encuentro Internacional “De Santa Cruz a Asunción: Balance y perspectivas de las acciones de protección de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de América del Sur”, llevado a cabo durante el 20 y 21 de noviembre de 2008 en Asunción, Paraguay.*

OEА

2016 *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.* AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). 4 de junio de 2016.

ONU

1960 *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.* Aprobada por la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960.

1960 *Principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del artículo 73 de la Carta.* Aprobada por la Resolución 1541 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1960.

1970 *Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.* Aprobada por Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1970.

2007 *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.* 13 de setiembre de 2007.

C) JURISPRUDENCIA

c.1) Internacional

CORTE IDH

- 1988 Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.
- 1997 Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997.
- 1998 Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Excepciones Preliminares. Sentencia de 3 de septiembre de 1998.
- 1999 Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999.
- 2001 Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001.
- 2002 Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002.
- 2005 Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005.
- 2006 Caso De La Masacre De Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006.
- 2006 Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006.
- 2007 Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.
- 2008 Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008.
- 2009 Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009.
- 2009 Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009.
- 2010 Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:**IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

- 2012 Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012.
- 2012 Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012.
- 2013 Caso Mendoza y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013.
- 2015 Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015.
- 2015 Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015.
- 2015 Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015.
- 2018 Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018.
- 2020 Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

- 1995 Caso relativo a Timor Oriental (Portugal contra Australia). Sentencia de 30 de junio de 1995.

c.2) Nacional

PRIMER JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CIVIL DE LA PROVINCIA DE MAYNAS

- 2019 Resolución N° 33, recaída en el Expediente N° 00626-2017-0-1903-JR-CI-01. Iquitos, 26 de diciembre de 2019.

CUARTO JUZGADO CONSTITUCIONAL DE LIMA

- 2018 Expediente N° 12798-2016. Resolución N° 7, del 26 de diciembre de 2018.
- 2019 Expediente N° 12798-2016. Resolución N° 9, del 23 de abril de 2019.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2009 Sentencia recaída en el Expediente N° 0613-2008-PA/TC-LORETO. Lima, 11 de noviembre de 2009.
- 2019 Resolución N° 1, recaída en el Expediente N° 01460-2015-PA/TC. Lima, 29 de octubre de 2019.

D) INFORMES Y DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

CERD

- 2012 Observaciones finales sobre los informes periódicos 20° a 22° combinados del Ecuador, aprobadas por el Comité en su 81° período de sesiones (6 a 31 de agosto de 2012). CERD/C/ECU/CO/20-22. 24 de octubre de 2012
- 2013 Carta del presidente del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial dirigida al representante permanente del Perú ante la Oficina de las Naciones Unidas y Otras Organizaciones Internacionales de Ginebra. CERD/82nd/GH/MC/SW. 1 de marzo de 2013.
- 2013 Observaciones finales sobre los informes periódicos 19° a 21° de la República Bolivariana de Venezuela, aprobadas por el Comité en su 83° período de sesiones (12 a 30 de agosto de 2013). CERD/C/VEN/CO/19-21. 23 de septiembre de 2013.
- 2014 Observaciones finales sobre los informes periódicos 18° a 21° del Perú. CERD/C/PER/CO/18-21. 25 de septiembre de 2014.
- 2015 Observaciones finales sobre los informes periódicos 15° y 16° combinados de Colombia. CERD/C/COL/CO/15-16. 25 de septiembre de 2015.
- 2016 Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto del Paraguay. CERD/C/PRY/CO/4-6. 4 de octubre de 2016.
- 2017 Observaciones finales sobre los informes periódicos 23° y 24° combinados del Ecuador. CERD/C/ECU/CO/23-24. 15 de septiembre de 2017.
- 2018 Observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° combinados del Perú. CERD/C/PER/CO/22-23. 23 de mayo de 2018.

CIDH

- 1997 Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobado el 27 de febrero de 1997, en su sesión 1333ª durante su 95° Período Ordinario de Sesiones). CP/doc.2878/97 corr.1. 1 de abril de 1997.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- 2002 Informe N° 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002.
- 2004 Informe N° 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004.
- 2006 Alegatos finales escritos presentados ante la Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet-Lengua. Caso 12.419. 16 de febrero de 2006.
- 2006 Medida cautelar 91-06. Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenani (Ecuador). 10 de mayo de 2006.
- 2007 Medida cautelar 262-05. Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario de Mashco Piro, Yora y Amahuaca (Perú). 22 de marzo de 2007.
- 2007 *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007.
- 2009 *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09.
- 2011 Medida cautelar 382/10. Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, Pará, Brasil". 1 de abril de 2011.
- 2012 Informe N° 2/12. Caso 12.094. Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) (Argentina). Fondo. 26 de enero de 2012.
- 2013 *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13.
- 2014 Informe de Admisibilidad N° 96/14, Petición 422-06, Pueblos Indígenas en aislamiento Tagaeri y Taromenani (Ecuador). 6 de noviembre de 2014.
- 2016 Medida cautelar 54-13. Asunto Comunidades en aislamiento del Pueblo Ayoreo Totobiegosode, Paraguay". 3 de febrero de 2016.
- 2016 *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15.
- 2017 *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- 2018 Comunicado de prensa 26/18. “Expertas en materia de Derechos de Pueblos indígenas de la CIDH y de Naciones Unidas expresan su preocupación ante la adopción de ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en la Amazonia peruana”. Washington, D.C., 13 de febrero de 2018.
- 2019 *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la PanAmazonia*. OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176.
- 2019 *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19.
- 2019 Informe N° 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019.
- 2020 *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución 1/2020. 10 de abril de 2020.
- 2020 Comunicado de prensa 103/20. “La CIDH alerta sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia de COVID-19 y llama a los Estados a tomar medidas específicas y acordes con su cultura y respeto a sus territorios”. 6 de mayo de 2020.
- 2020 Comunicado de prensa 245/20. “La CIDH presenta caso sobre Ecuador ante la Corte Interamericana”. 5 de octubre de 2020

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

- 2003 Consideración de Informes presentados por Estados Partes bajo los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones Finales sobre la Federación Rusa (trigésimo primera sesión). E/C.12/1/Add.94, 12 de diciembre de 2003, párr. 11.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

- 2009 Observación General N° 33. “Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. CCPR/C/GC/33. 25 de junio de 2009.

CORTE IDH

- 1999 Opinión Consultiva OC-16/99. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. 1 de octubre de 1999.
- 2013 Opinión Consultiva OC-18/03. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. 17 de septiembre de 2003.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- 2014 Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. 19 de agosto de 2014.
- 2017 Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 15 de noviembre de 2017.
- 2019 *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. Control de convencionalidad*. Costa Rica: Corte IDH.

FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS

- 2006 "Informe sobre el quinto período de sesiones (15 a 26 de mayo de 2006)". E/2006/43. E/C.19/2006/11. Nueva York.
- 2007 "Informe del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 20-22 de noviembre de 2006". Presentado por la OACNUDH y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). E/C.19/2007/CRP.1. 28 de marzo de 2007, p. 15.
- 2007 "Informe sobre el sexto período de sesiones (14 a 25 de mayo de 2007)". Nueva York, 2007. E/2007/43. E/C.19/2007/12.
- 2013 "Informe consolidado sobre las industrias extractivas y sus efectos sobre los pueblos indígenas". E/C.19/2013/16. 20 de febrero de 2013.
- 2020 "Mensaje de la Presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Anne Nuorgam, para asegurar que los pueblos indígenas estén informados, protegidos y sean priorizados durante a pandemia mundial del COVID-19". Abril de 2020.

OACNUDH

- 2012 *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*. Ginebra: OACNUDH.

OEA

- 1989 "Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". Resolución aprobada en la novena sesión plenaria. AG/RES. 1022 (XIX-O/89). 18 de noviembre de 1989.

- 2005 "Informe del presidente". Sexta Reunión de Negociaciones para la Búsqueda de Consensos (Antigua Guatemala, Guatemala - del 10 al 14 de octubre 2005). Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. OEA/Ser.K/XVI. GT/DADIN/doc.237/05 rev. 1 corr. 1. 8 noviembre 2005.
- 2016 Comunicado de prensa C-075. "Fin a 17 años de espera para los pueblos indígenas". 15 de junio de 2016.
- 2017 Cuadragésimo Sexto Periodo de Ordinario de Sesiones. 13 al 15 de junio de 2016. Santo Domingo, República Dominicana. Declaraciones y Resoluciones aprobadas por la Asamblea General. OEA/Ser.P. AG/doc.5557/16 rev. 1. 17 enero 2017.
- 2020 Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas. 7 de abril de 2020.
- OIT
- 2009 *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio N° 169 de la OIT*. Programa para promover el Convenio N° 169 de la OIT (PRO 169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, p. 9.
- ONU
- 1979 "El derecho a la libre determinación. Aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas". Estudio preparado por Héctor Gros Espiell, relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Nueva York, 1979. E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1.
- 1986 "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas". Informe realizado por Martínez-Cobo, José R., relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Volumen V. Conclusiones, propuestas y recomendaciones. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, párr. 379.
- 1993 "Discriminación contra los pueblos indígenas". Nota explicativa acerca del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Elaborado por Erica-Irene A. Daes, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1, 19 de julio de 1993.
- 2002 "Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión". E/CN.4/2002/97, 4 de febrero de 2002.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:**IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

- 2003 "Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65* de la Comisión". E/CN.4/2003/90, 21 de enero de 2003.
- 2005 "Proyecto de programa de acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Informe del Secretario General. A/60/270". 18 de agosto de 2005.
- 2007 "Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen". A/HRC/4/32. 27 de febrero de 2007.
- 2007 "La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en cumplimiento del párrafo 18 de la resolución 2005/51 de la Comisión de Derechos Humanos". Sexagésimo segundo período de sesiones. A/62/286. 21 de agosto de 2007.
- 2009 "Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya". A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009.
- 2009 "Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos". A/HRC/10/61, 15 de enero de 2009.
- 2009 "Proyecto de directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica y el Gran Chaco. Informe preparado por la Secretaría". A/HRC/EMRIP/2009/6. 30 de junio de 2009.
- 2009 "Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas". A/64/338. 4 de septiembre de 2009.
- 2010 "Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Adición. Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/HRC/15/37/Add.7, 13 de septiembre de 2010.
- 2012 "Informe del relator especial sobre la libertad de religión o de creencias, Heiner Bielefeldt. Adición. Misión al Paraguay". A/HRC/19/60/Add.1. 26 de enero de 2012.

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- 2012 "Informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya". A/HRC/21/47. 6 de julio de 2012.
- 2013 "Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65* de la Comisión". E/CN.4/2003/90, 21 de enero de 2003.
- 2013 "Derechos de los pueblos indígenas. Informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/68/317. 14 de agosto de 2013.
- 2014 "Informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas". A/HRC/27/52.Add.3. 3 de julio de 2014.
- 2014 "Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después de 2015. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/69/267. 6 de agosto de 2014.
- 2015 "Informe de la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, sobre la situación de los pueblos indígenas en el Paraguay". A/HRC/30/41/Add.1. 13 de agosto de 2015.
- 2016 "Informe de la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas relativo a su misión al Brasil". A/HRC/33/42/Add.1. 8 de agosto de 2016.
- 2016 "Informe de la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/HRC/33/42. 11 de agosto de 2016.
- 2016 Resolución 33/12 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 29 de septiembre de 2016. "Los derechos humanos y los pueblos indígenas: mandato del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/HRC/RES/33/12. 6 de octubre de 2016.
- 2017 "Informe de la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/HRC/36/46. 1 de noviembre de 2017.
- 2018 "Reunión de trabajo sobre normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco". A/HRC/39/17/Add.1. 27 de junio de 2018, párr. 26.
- 2018 "Derechos de los pueblos indígenas. Informe de la relatora especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/73/176. 17 de julio de 2018.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:**IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

2018 “Declaración de la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas durante el 39º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos”. Ginebra, 19 de setiembre de 2018.

2019 “Informe de la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”. A/74/149, 17 de julio de 2019.

2020 “Pueblos indígenas y la pandemia del COVID-19: Consideraciones”. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Consulta: 1 de junio de 2020.

MECANISMO DE EXPERTOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

2020 “COVID-19. Un desafío más para los pueblos indígenas”. 6 de abril de 2020.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

2020 “Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”. Consulta: 6 de junio de 2020.

UNIÓN MUNDIAL PARA LA NATURALEZA (UICN).

2004 Recomendación N° 3.056. “Pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario y conservación de la naturaleza en la región amazónica y el Chaco”. Congreso Mundial de la Naturaleza, Bangkok, Tailandia 17 a 25 de noviembre de 2004, artículo 2 inciso b).

E) AUDIENCIAS, PONENCIAS Y PRESENTACIONES**CIDH**

2007 “Situación de pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Perú - Medida Cautelar 262/05 (Mashco Piro, Yora y Arahua) y Solicitudes de Información 102/07(Kugapakori Nahua Nanti y otros)”. 130º período de sesiones. 12 de octubre de 2007.

2011 “Situación de los pueblos en aislamiento voluntario en la Región Amazónica y el Gran Chaco”. 141º período de Sesiones. 25 de marzo de 2011.

2013 “Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Perú”. 149º período de Sesiones. 1 de noviembre de 2013.

2014 “Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTNKN) en Perú”. 150º período de Sesiones. 24 de marzo de 2014.

- 2015 “Caso 12.979 - Pueblos indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenani, Ecuador (FONDO)”. 156° Periodo de Sesiones. 19 de octubre de 2015.
- 2017 “Situación de derechos humanos de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonia y el Gran Chaco”. 165° periodo de Sesiones. 23 de octubre de 2017.
- 2019 “Derechos humanos de los pueblos indígenas y la situación de aislamiento en la Amazonia Peruana”. 172° periodo de Sesiones. 10 de mayo de 2019.

DOMÍNGUEZ, Andrea

- 2019 “Necesidades regulatorias en la normativa de protección de PIACI”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial. Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú”. Lima, 28 y 29 de noviembre de 2019.

TAULI-CORPUZ, Victoria

- 2016 “Pueblos indígenas en aislamiento en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos”. Presentación de la relatora especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el I Congreso sobre pueblos indígenas aislados en la Amazonia ecuatoriana: situación y problemática. Ecuador, 22 de noviembre de 2016.

ZAMBRANO, Gustavo

- 2019 “Avances y desafíos en la protección de los PIACI en el Perú”. Ponencia presentada en el evento “Los desafíos en el sistema interamericano de derechos humanos para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial Mashco Piro, Yora y Amahuaca”. IDEH PUCP. Lima, 25 de abril de 2019.

F) NORMATIVA NACIONAL

f.1) Normas y documentos de alcance nacional

COMISIÓN ESPECIAL MULTISECTORIAL PARA LAS COMUNIDADES NATIVAS Y MESA DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN PARA LAS COMUNIDADES NATIVAS

- 2001 Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios. Lima, 30 de junio de 2001.

COMISIÓN MULTISECTORIAL PIACI

- 2016 *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Mashco Piro*. Lima, 17 de febrero de 2016.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:**IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

- 2016 *Estudio adicional para la categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios*. Lima, 23 de febrero de 2016.
- 2016 *Estudio previo de reconocimiento de las propuestas de Reservas Indígenas Kakataibo Sur y Norte*. Lima, julio de 2016.
- 2016 *Estudio previo de reconocimiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en la propuesta de Reserva Indígena Yavarí Tapiche*. 2015-2016.
- 2016 *Estudio previo de reconocimiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Propuesta de Reserva Indígena Yavarí Mirim*. 2015-2016.
- 2016 Acta de la Décimo Primera Sesión de la Comisión Multisectorial encargada del reconocimiento de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y categorización de reservas indígenas. Lima, 30 de noviembre de 2016.
- 2018 *Estudio previo de reconocimiento de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la solicitud de creación de la Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental*. Lima, diciembre de 2018.
- 2019 Acta de la Vigésimo Primera Sesión de la Comisión Multisectorial encargada del reconocimiento de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y categorización de reservas indígenas. Lima, 2 de mayo de 2019.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 1997 Ley N° 26834. Ley de Áreas Naturales Protegidas. Lima, 17 de junio de 1997.
- 2006 Ley N° 28736. Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Lima, 18 de mayo de 2006.
- 2008 Ley N° 29253. Ley que autoriza transferencia de partidas en el presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) a favor del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) y del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA). Lima, 9 de julio de 2008.
- 2010 Ley N° 29565. Ley de creación del Ministerio de Cultura. Lima, 22 de julio de 2010.
- 2019 Proyecto de Ley N° 4044/2018-CR. Ley que modifica la Ley N° 28736, Ley para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. 15 de marzo de 2019.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO

- 2001 Decreto Supremo N° 038-2001-AG. Aprueban el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Lima, 26 de junio de 2001.
- 2015 Decreto Supremo N° 001-2010-AG. Reglamento de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos. Lima, 23 de marzo de 2010.
- 2015 Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal. Lima, 30 de setiembre de 2015.
- 2015 Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre. Lima, 30 de setiembre de 2015.
- 2015 Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la gestión de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales. Lima, 30 de setiembre de 2015.
- 2015 Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas. Lima, 30 de setiembre de 2015.

MINISTERIO DE CULTURA

- 2010 Decreto Supremo N° 001-2010-MC. Decreto que aprueba fusiones de entidades y órganos en el Ministerio de Cultura. 14 de octubre de 2010.
- 2012 Decreto Supremo N° 001-2012-MC. Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2 de abril de 2012.
- 2012 Informe N° 33-2012-DGIDPNMI/MC. Informe para el estudio previo de reconocimiento de los Pueblos Indígenas de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros en el marco de la adecuación a Reserva Indígena. 20 de julio de 2012.
- 2012 Informe N° 34-2012-DGIDPNMI/MC. Informe para el estudio previo de reconocimiento del Pueblo Indígena de la Reserva Territorial "Isconahua" en el marco de la adecuación a Reserva Indígena. 20 de julio de 2012.
- 2012 Informe N° 35-2012-DGIDPNMI/MC. Informe para el estudio previo de reconocimiento de los Pueblos Indígenas de la Reserva Territorial "Mashco Piro" en el marco de la adecuación a Reserva Indígena. 20 de julio de 2012.
- 2012 Informe N° 36-2012-DGIDPNMI/MC. Informe para el estudio previo de reconocimiento de los Pueblos Indígenas de la Reserva Territorial "Murunahua" en el marco de la adecuación a Reserva Indígena. 20 de julio de 2012.

- 2012 Informe N° 37-2012-DGIDPNMI/MC. Informe para el estudio previo de reconocimiento de los Pueblos Indígenas de la Reserva Territorial “Madre de Dios” en el marco de la adecuación a Reserva Indígena. 20 de julio de 2012.
- 2012 Informe N° 65-2012-DGIDPNMI/MC. Reconocimiento de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento o Contacto Inicial de las Reservas Territoriales existentes, en el marco de la adecuación a Reservas Indígenas. 10 de octubre de 2012.
- 2013 Resolución Viceministerial N° 004-2013-VMI-MC. Crean el Registro de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial y el Registro de Reservas Indígenas. Lima, 20 de junio de 2013.
- 2013 Resolución Viceministerial N° 005-2013-VMI-MC. Aprobar la opinión técnica previa vinculante sobre el Estudio de Impacto Ambiental para la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo en el Lote 88, presentado por la empresa Pluspetrol Perú Corporation S.A., contenida en el Informe N° 004-2013-DGPI-VMI-MC. Ambos informes forman parte integrante de la presente Resolución y constituye la opinión técnica vinculante del VMI. Lima, 12 de julio de 2013.
- 2013 Resolución Viceministerial N° 008-2013- VMI/MC. Aprueban Directiva N° 001-2013-VMI/MC “Normas, Pautas y Procedimientos para el Registro de los Pueblos Indígenas en situación de contacto inicial y el registro de reservas indígenas”. Lima, 31 de octubre de 2013.
- 2013 Resolución Viceministerial N° 009-2013-VMI-MC. Aprobar la opinión técnica previa vinculante sobre el Estudio de Impacto Ambiental para la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88, presentado por la empresa Pluspetrol Perú Corporation S.A. Lima, 29 de noviembre de 2013.
- 2014 Resolución Viceministerial N° 003-2014-VMI-MC. Aprobar la opinión técnica del estudio de impacto ambiental para la ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88 de Pluspetrol Perú. 22 de enero de 2014.
- 2014 Resolución Viceministerial N° 005-2014-VMI-MC. Aprueba la Directiva N° 002-2014-VMI-MC “Lineamientos para la elaboración del Plan de Contingencia previsto en el Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en lo referido a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial - Plan de Contingencia Antropológico (PCA)”. Lima, 11 de marzo de 2014.

- 2014 Decreto Supremo N° 001-2014-MC. Declaran el reconocimiento de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial ubicados en las Reservas Territoriales denominadas “Madre de Dios” ubicada en el departamento de Madre de Dios; “Isconahua”, “Murunahua”, y “Mashco Piro” ubicadas en el departamento de Ucayali, y la Reserva Territorial “Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros”, ubicada en los departamentos de Ucayali y Cusco. Lima, 4 de abril de 2014.
- 2014 Resolución Viceministerial N° 008-2014-VMI-MC. Constituir el Comité de Seguimiento encargado de determinar, aprobar y supervisar las acciones específicas a ejecutarse en favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y/o contacto inicial. Lima, 27 de agosto de 2014.
- 2014 Resolución Viceministerial N° 012-2014-VMI-MC. Aprueba la Directiva N° 004-2014-VMI-MC “Normas, Pautas y Procedimiento que regulan las Autorizaciones Excepcionales de Ingreso a las Reservas Indígenas”. Lima, 11 de noviembre de 2014.
- 2015 Informe N° D000052-2015-DACI-DGPI-VMI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 1 de abril de 2015.
- 2015 Resolución Ministerial N° 240-2015- MC. “Protocolo de Actuación ante el Hallazgo, Avistamiento o Contacto con Pueblos Indígenas en Aislamiento y para el Relacionamiento con Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial”. Lima, 23 de julio de 2015.
- 2015 Resolución Ministerial N° 258-2015-MC. Aprueban el “Plan de Atención Especial para indígenas Mashco Piro presentes en las playas del Alto Madre de Dios”. Lima, 5 de agosto de 2015.
- 2015 Resolución Ministerial N° 341-2015-MC. Aprueba el “Plan de Protección y Defensa para los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (PPD-RTKNN) 2016-2020”. Lima, 29 de setiembre de 2015.
- 2016 Resolución Ministerial N° 180-2016-MC. Créase el grupo de trabajo encargado de desarrollar actividades y acciones destinadas a la protección de la integridad y vida de la población Nahua. 6 de mayo de 2016.
- 2016 Decreto Supremo N° 007-2016-MC. Decreto Supremo que declara la Categorización de las Reservas Indígenas Isconahua, Mashco Piro y Murunahua. Lima, 24 de julio de 2016.
- 2016 Decreto Supremo N° 008-2016-MC. Modifican Reglamento de la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES. 24 de julio de 2016.

- 2016 Resolución Ministerial N° 362-2016-MC. Crean el Grupo de Trabajo Multisectorial denominado "Grupo de Trabajo multisectorial para la protección de derechos de los indígenas Mashco Piro del río Alto Madre de Dios. 3 de octubre de 2016.
- 2016 Resolución Ministerial N° 453-2016-MC. Aprueban "Plan de Protección para los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI) de la Reserva Indígena Murunahua 2017 - 2021". Lima, 30 de noviembre de 2016.
- 2017 Resolución Viceministerial N° 002-2017-VMI-MC. Reconformar el Comité de Seguimiento encargado de determinar, aprobar y supervisar las acciones específicas a ejecutarse en favor de los pueblos indígenas en situación de contacto inicial, de la "Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos de aislamiento y contacto inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros". Lima, 13 de febrero de 2017.
- 2017 Resolución Viceministerial N° 016-2017-VMI-MC. 1 de junio de 2017.
- 2017 Resolución Viceministerial N° 018-2017-VMI-MC. 19 de junio de 2017.
- 2017 Decreto Supremo N° 004-2017-MC. Reconocimiento del pueblo indígena kakataibo en situación de aislamiento. Lima, 8 de agosto de 2017.
- 2017 Resolución Ministerial N° 365-2017-MC. 28 de septiembre de 2017.
- 2018 Decreto Supremo N° 002-2018-MC. Decreto Supremo que declara el reconocimiento de los pueblos indígenas Matsés, Remo (Isconahua) y Marubo en situación de aislamiento y otros pueblos indígenas en situación de aislamiento, cuya pertenencia étnica no ha sido posible identificar, correspondientes al ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Yavarí Tapiche y de los pueblos indígenas Matsés, Matis, Korubo o Kulina-Pano y Flecheiro (Takavina) en situación de aislamiento, del ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Yavarí Mirim. Lima, 16 de marzo de 2018.
- 2018 Resolución Ministerial N° 432-2018-MC. Créase el Grupo de Trabajo, de naturaleza temporal, encargado de proponer a el/la Titular del Ministerio de Cultura, en el marco del Régimen Especial Transectorial establecido mediante la Ley N° 28736, medidas urgentes de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial (PIACI) que habitan y se desplazan en áreas que no se encuentren comprendidas en reservas indígenas y territoriales. Lima, 23 de octubre de 2018.
- 2018 Resolución Ministerial N° 479-2018-MC. Disponer la prepublicación del proyecto de "Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la

- protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial". 21 de noviembre de 2018.
- 2019 Procuraduría Pública. Interpone recurso de apelación contra sentencia estimatoria. Expediente 12798-2016-0-1801-JR-CI-04. 22 de enero de 2019.
- 2019 Resolución Ministerial N° 048-2019-MC. Modifican conformación del Grupo de Trabajo a que se refiere la Resolución Ministerial N° 432-2018-MC. 5 de febrero de 2019.
- 2019 Decreto Supremo N° 010-2019-MC. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1374, Decreto Legislativo que establece el Régimen Sancionador por Incumplimiento de las Disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial. Lima, 9 de agosto de 2019.
- 2019 Informe N° D000061-2019-DACI/MC. Informe anual de las acciones realizadas a favor de la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 28736. 23 de agosto de 2019.
- 2019 Proceso CAS N° 334-2019-OGRH-MC. Lima, 9 de setiembre de 2019.
- 2019 Resolución Ministerial N° 472-2019-MC. Prorrogar la vigencia del Grupo de Trabajo creado por Resolución Ministerial N° 432-2018-MC, hasta el 13 de noviembre de 2020. 13 de noviembre de 2019.
- 2019 Resolución Suprema N° 011-2019-MC. Créase la Comisión Multisectorial, de naturaleza temporal, dependiente del Ministerio de Cultura, con el objeto de realizar el seguimiento de la implementación de los acuerdos del Grupo de Trabajo creado mediante Resolución Ministerial N° 180-2016-MC, y formular propuestas orientadas a la adopción de medidas y acciones prioritarias de carácter multisectorial y sectorial para la atención de la población indígena Nahua en situación de contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros - RTKNN, ante la problemática de alta vulnerabilidad y riesgos a la vida, salud e integridad por exposición a mercurio. 14 de noviembre de 2019.
- 2020 Memorando N° 000043-2020-DACI/MC. Atención a solicitud de acceso a la información pública - Expediente N° 23875-2020. 13 de marzo de 2020.
- 2020 Resolución Ministerial N° 109-2020-MC. Aprueban diversas acciones del Ministerio de Cultura en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por la existencia del COVID-19. 25 de marzo de 2020.
- 2020 Decreto Legislativo N° 1489. Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Exposición de motivos. Lima, 10 de mayo de 2020.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:**IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

- 2020 Memorando N° 000053-2020-DACI/MC. Atención a solicitud de acceso a la información pública - Expediente N° 23874-2020. 17 de julio de 2020.
- 2020 Memorando N° 000074-2020-DACI/MC. Atención a solicitud de acceso a la información pública - Expediente N° 23874-2020. 15 de setiembre de 2020.
- 2020 MINISTERIO DE CULTURA. Decreto Supremo N° 014-2020-MC. Decreto Supremo que aprueba Lineamientos de actuación en ámbitos geográficos en los que el Ministerio de Cultura ha determinado la presencia o desplazamiento de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, así como en sus ámbitos colindantes o aledaños, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Lima, 30 de setiembre de 2020.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- 2019 Decreto Supremo N° 380-2019-EF. Valor de la Unidad Impositiva Tributaria durante el año 2020. Lima, 20 de diciembre de 2019.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2018

Resolución Directoral N° 002-2018-MINEDU/VMGP/DIGEIBIRA-DEIB. Reconocen oficialidad del alfabeto de la lengua originaria nahua. 27 de marzo de 2018.

- 2018 Resolución Directoral N° 004-2018- MINEDU/VMGP/DIGEIBIRA-DEIB. Reconocen la oficialidad del alfabeto de la lengua originaria Matsigenka Montetokunirira. 22 de diciembre de 2020.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

- 2014 Decreto Supremo N° 039-2014-EM. Aprueban Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. Lima, 12 de noviembre de 2014.
- 2018 Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Lima, 1 de febrero de 2018.
- 2018 Informe legal N° 244-2018-JUS/DGDNCR. 13 de setiembre de 2018.

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL

- 2007 Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- 2013 Decreto Supremo N° 0172013-RE. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29778 - Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. Lima, 3 de abril de 2013.
- 2014 Decreto Supremo N° 021-2014-RE. "Ratifican Carta - Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable entre la República del Perú y el BID para el proyecto "Regularización de reservas de pueblos indígenas en aislamiento" (ATN/OC-13627-PE y ATN/OC-13628-PE)". Lima, 16 de mayo de 2014.
- 2018 Decreto Supremo N° 019-2018-RE. Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas. Lima, 17 de junio de 2018.

MINISTERIO DE SALUD

- 2007 MINISTERIO DE SALUD. Resolución Ministerial N° 797-2007/MINSA. Aprueban la "Guía Técnica: relacionamiento para casos de interacción con indígenas en aislamiento o en contacto reciente". Lima, 20 de setiembre de 2007.
- 2007 Resolución Ministerial N° 798-2007/MINSA. Aprueban la "Guía Técnica: Atención de salud a indígenas en contacto reciente y en contacto inicial en riesgo de alta morbilidad". Lima, 20 de setiembre de 2007.
- 2007 Resolución Ministerial N° 799-2007/MINSA. Aprueban "Norma Técnica de Salud: Prevención, contingencia ante el contacto y mitigación de riesgos para la salud en escenarios con presencia de indígenas en aislamiento y en contacto reciente". Lima, 20 de setiembre de 2007.
- 2013 Decreto Legislativo N° 1161. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud. Lima, 7 de diciembre de 2013.
- 2016 Decreto Supremo N° 017-2016-SA. Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria por el plazo de noventa días calendario, a la Comunidad Nativa Nahua de Santa Rosa de Serjali, distrito de Sepahua, provincia de Atalaya en el departamento de Ucayali. Lima, 7 de abril de 2016.
- 2020 Decreto Supremo N° 020-2020-SA. Decreto Supremo que prorroga la Emergencia Sanitaria declarada por Decreto Supremo N° 008-2020-SA. 4 de junio de 2020.

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

- 2018 Decreto Supremo N° 005-2018-MTC. Decreto Supremo que establece disposiciones aplicables a los proyectos de infraestructura vial y para

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:**IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

la actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC. Lima, 2 de marzo de 2018.

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2015 Decreto Supremo N° 014-2015-MINAM. Decreto Supremo que aprueba la categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor en Parque Nacional Sierra del Divisor. Lima, 9 de noviembre de 2015.

PODER EJECUTIVO

1991 Decreto Legislativo N° 635. Código Penal. Lima, 3 de abril de 1991.

2015 Decreto Legislativo N° 1237. Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635. Lima, 26 de septiembre de 2015.

2018 Decreto Legislativo N° 1374. Decreto Legislativo que establece el Régimen Sancionador por Incumplimiento de las Disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Lima, 12 de agosto de 2018.

2020 Decreto Legislativo N° 1489. Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. Exposición de motivos. Lima, 10 de mayo de 2020.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2001 Decreto Supremo N° 015-2001-PCM. "Constituyen Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas". Lima, 13 de abril de 2001.

2020 Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. 15 de marzo de 2020.

2020 Decreto Supremo N° 116-2020-PCM. Decreto Supremo que establece las medidas que debe observar la ciudadanía en la Nueva Convivencia Social y prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19. 26 de junio de 2020.

SERNANP

2016 Resolución Presidencial N° 208-2016-SERNANP. Aprueban el Plan Maestro del Santuario Nacional Megantoni, para el período 2016-2020. 14 de agosto de 2016.

- 2016 Resolución Presidencial N° 295-2016- SERNANP. Aprueban Plan Maestro del Parque Nacional Sierra del Divisor, período 2016-2020. Lima, 7 de noviembre de 2016.
- 2017 Resolución Presidencial N° 031-2017-SERNANP. Aprueban la actualización del Plan Maestro del Parque Nacional Cordillera Azul, período 2017-2021. 31 de enero de 2017.
- 2018 Resolución Presidencial N° 337-2018-SERNANP. Aprueban la actualización del Plan Maestro del Parque Nacional del Manu, reconocido como zona núcleo de la Reserva de Biósfera del Manu y como sitio de Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO, periodo 2019 - 2023. 31 de diciembre de 2018.
- 2019 Resolución Presidencial N° 087-2019-SERNANP. Aprueban el Plan Maestro del Parque Nacional Alto Purús, periodo 2019-2023. 29 de marzo de 2019.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS

- 2017 Resolución de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos N° 112-2017-SUNARP/SN, que aprueba la Directiva que establece el procedimiento y requisitos para la inscripción de las Reserva Indígenas en el Registro de Predios. 18 de mayo de 2017.

f.2) Normas y documentos de alcance regional

GOBIERNO REGIONAL DE LORETO

- 2018 Ordenanza Regional N° 011-2018-GRL-CR. Ordenanza Regional que conforma la Comisión Técnica Transectorial Regional para la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial - PIACI en el departamento de Loreto. Villa Belén, 10 de abril de 2018.

GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS

- 2010 Ordenanza Regional N° 032-2010-GRMDD/CR. 21 de diciembre de 2010.
- 2011 Ordenanza Regional N° 006-2011-GRMDD/CR. 31 de agosto de 2011.
- 2014 Ordenanza Regional N° 011-2014-GRMDD/CR. 9 de setiembre de 2014.

GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI

- 2007 Ordenanza Regional N° 008-2007-GRU-CR. Pucallpa, 24 de abril de 2007.
- 2009 Resolución Ejecutiva Regional N° 1760-2009-GRU, que aprueba el Plan de Protección, Defensa y Contingencias. Pucallpa, 7 de setiembre de 2009.

- 2013 Resolución Ejecutiva Regional N° 1345-2013-GRU-P, que conforma la Comisión Técnica Transectorial Regional para la Protección y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial de las Reservas Territoriales Isconahua, Murunahua y Mashco Piro, a la cual también se le denominará Mesa PIACI regional. Pucallpa, 16 de diciembre de 2013.
- 2014 Resolución Ejecutiva Regional N° 1040-2014-GRU-P, que aprueba la actualización del Plan Regional para la Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de Ucayali (2015-2020), como un instrumento de gestión a favor de estos pueblos que transitan en la jurisdicción de la región de Ucayali. Pucallpa, 17 de diciembre de 2014.

G) NORMATIVA COMPARADA

ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL DE BOLIVIA

- 2013 Ley N° 450, "Ley de Protección a Naciones y Pueblos Indígenas Originarios en Situación de Alta Vulnerabilidad". 4 de diciembre de 2013.

REPÚBLICA DE ECUADOR

- 2007 Política Nacional para los pueblos en situación de aislamiento voluntario. 18 de abril de 2007.

H) NOTICIAS, ARTÍCULOS Y ENTREVISTAS EN PLATAFORMAS DIGITALES

AIDSESEP

- 2018 "La oportunidad perdida: las falencias del Decreto Legislativo N° 1374 que establece el régimen sancionador por incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 28736- Ley PIACI". Lima, 23 de agosto de 2018.
- 2018 "Poder Judicial admite demanda de amparo a favor de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros". Lima, 16 de setiembre de 2018.
- 2019 "AIDSESEP participa en la elaboración del reglamento que establece sanciones por el incumplimiento a la Ley PIACI". 11 de abril de 2019.

ANAYA, James

- 2013 "Ecuador: experto de la ONU pide el fin de la violencia entre indígenas Tagaeri-Taromenane y Waorani". Noticias ONU. Ginebra, 13 de mayo de 2013. Consulta: 22 de abril de 2018.

ANDINA

- 2019 "Identificarán causas de contaminación con mercurio de pueblo indígena Nahua". 18 de setiembre de 2019.
- 2019 "Madre de Dios: evacúan a más de 30 pobladores ante presencia de no contactados [video]". 23 de octubre de 2019.
- 2019 "Madre de Dios: sector Cultura monitorea situación de indígenas en aislamiento". 23 de octubre de 2019

ARRIOLA, Ángela

- 2019 #ACD - Episodio 6: La garantía de la defensa y protección de los Pueblos en situación de Aislamiento y Contacto Inicial". Bloque 1: ¿Cómo proteger los derechos de una población no contactada? Amigos con derechos. Un podcast para entender cómo los derechos humanos impactan en nuestras vidas. IDEH PUCP. 23 de abril de 2019.

BALBUENA, Patricia

- 2015 "Los mashco piro, por Patricia Balbuena Palacios". Diario El Comercio. Lima, 21 de julio de 2015.

BORJAS, Jackeline

- 2018 "Pueblos indígenas amenazados por carreteras de la muerte: Congreso archiva dictamen que derogaría Ley 30723 que amenaza la vida e integridad de los PIAVCI". Columna "Amazonia y Buen Gobierno". DAR. 24 de abril de 2018.

CASTRO, Meylenn

- 2016 "Debaten propuesta de Corredor Territorial para pueblos aislados". SERVINDI. 16 de diciembre de 2016.

CENTRO PARA EL DESARROLLO DEL INDÍGENA AMAZÓNICO

- 2018 "Aprueban Plan de Trabajo y Reglamento Interno de la Mesa PIACI Loreto". CEDIA. Iquitos, 5 de julio de 2018.

COMISIÓN PUEBLOS [@cdpueblos].

- 2020 Comentario sobre la modificación de la Ley PIACI. Visto: 26 de mayo de 2020, hora: 10:23 p. m.

ESCOBAR, Ramiro

- 2018 "Perú: indígenas en contacto inicial sufren por contaminación de mercurio". Series de Mongabay: Especial: Indígenas aislados en peligro. Mongabay Latam. 12 de diciembre de 2018.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

FEATHER, Conrad

2011 “Pluspetrol negocia ampliación de Camisea con cajas de paracetamol, lápices de colores y cuadernos”. Forest Peoples Programme. 5 de agosto de 2011.

GARCÍA, Alan

2007 “El síndrome del perro del hortelano”. Diario *El Comercio*. Lima, 28 de octubre de 2007.

GARCÍA BLASCO, Beatriz

2020 “La periferia de la Amazonia en tiempos de COVID-19”. Diario *La República*. 29 de abril de 2020.

2020 “Alerta en Ucayali: COVID-19 amenaza a la Reserva Nahua con población en aislamiento y contacto inicial”. *Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica*. 6 de junio de 2020.

GAVALDÁ, Marc

2011 “Perú: La Historia se repite para los pueblos aislados de la Reserva del estado Kugapakoti, Nahua, Nanti. Tropezar con la misma...Camisea”. *Rebelión*. 6 de agosto de 2011. Consulta: 14 de abril de 2020.

INSTITUTO FRANCÉS DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO

2019 “Primera misión en el campo para la realización de un estudio integral para determinar las fuentes y vías de exposición al mercurio en el Pueblo Nahua de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN)”. 18 de octubre de 2019

MEDRANO MARIN, Hernán

2019 “Un intento por proteger a los pueblos en aislamiento voluntario”. Diario *El Comercio*. 26 de octubre de 2019. Consulta: 26 de octubre de 2019.

2019 “Pueblos indígenas en aislamiento: las áreas de la Amazonia que piden ser protegidas ante amenazas”. Diario *El Comercio*. 3 de diciembre de 2019.

MICRORED DE SEPAHUA

2020 Comunicado N° 10. 6 de junio de 2020.

MINISTERIO DE SALUD

2020 “Sala situacional COVID-19 Perú”. Consulta: 30 de junio de 2020.

MINISTERIO DE CULTURA

s/f Reservas territoriales y solicitudes de reservas indígenas [mapa]. Lima: Viceministerio de Interculturalidad.

- 2014 “Ministerio de Cultura participó en instalación de Mesa PIACI junto al Gobierno Regional de Ucayali”. Nota de prensa. Gob.pe. Plataforma Digital Única del Estado peruano. 18 de febrero de 2014.
- 2018 “El Poder Ejecutivo se pronuncia sobre Ley N° 30723 e informa que garantizará el respeto hacia los pueblos indígenas y la conservación de las áreas naturales”. Nota de prensa. Gob.pe. Plataforma Digital Única del Estado peruano. 26 de enero de 2018.
- 2018 “Aprueban los términos de referencia para la elaboración del Estudio Previo de Reconocimiento de Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento de la solicitud de Reserva Indígena Napo Tigre y Afluentes”. Nota de prensa. Gob. pe. Plataforma Digital Única del Estado peruano. 31 de octubre de 2018.
- 2019 “Ministerio de Cultura organizó proceso participativo indígena para elaborar norma de protección a Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y situación de Contacto Inicial - PIACI”. Nota de prensa. Gob. pe. Plataforma Digital Única del Estado peruano. 16 de abril de 2019.
- 2019 “Ministerio de Cultura capacita a cinco regiones sobre normativa de protección a pueblos indígenas en aislamiento”. Nota de prensa. Gob.pe. Plataforma Digital Única del Estado peruano. 25 de octubre de 2019.

MONGABAY LATAM

- 2018 “Acorralados por mafias y enfermedades: la situación de los pueblos en aislamiento y contacto inicial”. Series de Mongabay: Especial: Indígenas aislados en peligro. 11 de diciembre de 2018.
- 2019 “Ucayali: claves para entender la lucha de los nahua contra la contaminación de mercurio”. La Mula. 28 de marzo de 2019.

ORPIO

- 2018 “Solicitan anular lotes petroleros que se superponen a la vida”. ORPIO. Lima, 13 de abril de 2018.

ORTIZ, Claudia

- 2019 “Pueblos indígenas en peligro por contaminación de mercurio y actividades extractivas”. Diario La República. 27 de febrero de 2019.

PARIONA TARQUI, Tania

- 2019 “Ley que promueve carreteras en la Amazonia, pueblos indígenas en aislamiento y el TLC”. Actualidad Ambiental. Lima, 14 de enero de 2019.

PÉREZ OJEDA DEL ARCO, Matias y Tom YOUNGER

- 2020 “El coronavirus en la Amazonia peruana: entre la inacción estatal y las respuestas de los pueblos indígenas en defensa de la vida”. *Forest Peoples Programme*. 6 de mayo de 2020.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:

IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

REDACCIÓN BBC

- 2015 “¿Por qué una tribu aislada ataca a comunidades en Perú con arcos y flechas?”. BBC. 5 de mayo de 2015.
- 2015 “Perú: nuevo ataque de tribu aislada termina con un muerto”. BBC. 5 de mayo de 2015.

REDACCIÓN EL COMERCIO

- 2015 “Madre de Dios: nuevo encuentro con indígenas no contactados”. Diario El Comercio. 26 de enero de 2015.
- 2015 “Indígenas aislados: Perú promueve principio de no contacto”. Diario El Comercio. Lima, 26 de junio de 2015.
- 2019 “Madre de Dios: evacuan a 35 personas de comunidad indígena ante presencia de población de no contactados”. Diario El Comercio. 25 de octubre de 2019.

REDACCIÓN RPP

- 2020 “La COVID-19 toca a la puerta de indígenas no contactados de Amazonia”. Diario RPP. 8 de junio de 2020.

SERVINDI

- 2019 “¿Ministerio de Cultura vs pueblos en aislamiento voluntario?”. Servindi. 5 de junio de 2019.

SPDA

- 2019 “Loreto: Articulan esfuerzos para la protección de pueblos indígenas en aislamiento”. Actualidad Ambiental. 17 de junio de 2019.

SUNARP

- 2019 “Sunarp entregó anotaciones de inscripción de las reservas indígenas Isconahua, Mashco Piro y Murunahua”. *Oficina General de Comunicaciones de SUNARP*. Pucallpa, 21 de octubre de 2019. Consulta: 22 de octubre de 2019.

ZAMBRANO, Gustavo

- 2018 “#ACD - Episodio 37: Invisibles entre los invisibilizados, la situación de los PIACI en el Perú”. Bloque 1: Necesidades y retos de las poblaciones aisladas. *Amigos con derechos*. Un podcast para entender cómo los derechos humanos impactan en nuestras vidas. IDEH PUCP. 4 de diciembre de 2018.

ANEXO: Normas vinculadas a la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en el Perú

Normativa nacional

NORMAS CON RANGO DE LEY

Norma	Año	Comentarios
Ley N° 28736 , Ley para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.	2006	<ul style="list-style-type: none"> Establece el régimen especial transectorial de protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial, con el propósito de garantizar sus derechos a la vida y a la salud y salvaguardar su existencia e integridad.
Ley N° 29338 , Ley de Recursos Hídricos	2009	<ul style="list-style-type: none"> Establece que la Autoridad Nacional del Agua, en concordancia con los consejos de cuenca de la Amazonia, vela por que, en las aguas existentes o que discurren por las áreas habitadas por pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial no se otorgue ningún derecho que implique uso, disposición o vertimientos en las mismas.
Ley N° 29763 , Ley Forestal y de Fauna Silvestre	2011	<ul style="list-style-type: none"> Establece que las RT o RI son zonas de tratamiento especial, en las que no está permitido otorgar títulos habilitantes o autorizar desbosques. Establece dos obligaciones para los titulares de títulos habilitantes ubicados en zonas cercanas a las reservas establecidas por el Estado en favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, o donde existan reportes sobre su proximidad: <ol style="list-style-type: none"> Elaborar planes de contingencia Reportar al MINCUL los avistamientos, vestigios, rastros, objetos o cualquier indicio que denote la presencia de indígenas en aislamiento o contacto inicial a fin de que tome las medidas necesarias, pudiendo incluir recortes y compensaciones de áreas de los títulos habilitantes.

NORMAS CON RANGO DE LEY

Norma	Año	Comentarios
Decreto Legislativo N° 1237 , Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635	2015	<ul style="list-style-type: none"> • Incorpora en el Código Penal una agravante para los delitos cuyas víctimas pertenezcan a pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. • Incorpora una agravante para determinados delitos ambientales que se cometan al interior de RT y/o RI.
Decreto Legislativo N° 1374 , Decreto Legislativo que establece el Régimen Sancionador por Incumplimiento de las Disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial	2018	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la potestad sancionadora del MINCUL. • Establece el régimen sancionador por incumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 28736 y su reglamento.
Decreto Legislativo N° 1489 , Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.	2020	<ul style="list-style-type: none"> • Establece que el MINCUL y el Ministerio de Salud serán las entidades encargadas, en el marco de sus competencias, de dirigir acciones para el fortalecimiento de los mecanismos para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, en atención a sus condiciones particulares de vulnerabilidad en el marco de la emergencia sanitaria.

NORMAS CON RANGO REGLAMENTARIO

Sector	Norma
CULTURA	<p>Decreto Supremo N° 007-2013-MC, que aprueba los mecanismos para canalizar el pago de compensaciones económicas y otros, en beneficio de los pueblos en aislamiento o contacto inicial ubicados en reservas indígenas o reservas territoriales.</p>
	<p>Decreto Supremo N° 001-2014-MC, que declara el reconocimiento de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial ubicados en las Reservas Territoriales denominadas “Madre de Dios” ubicada en el departamento de Madre de Dios; “Isconahua”, “Murunahua”, y “Mashco Piro” ubicadas en el departamento de Ucayali, y la Reserva Territorial “Kugapakori, Nahua, Nanti y otros”, ubicada en los departamentos de Ucayali y Cusco.</p>
	<p>Decreto Supremo N° 005-2016-MC, que dispone la inscripción de reservas indígenas en el Registro de Predios de los Registros Públicos, en el marco de la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y su Reglamento.</p>
	<p>Decreto Supremo N° 007-2016-MC, que declara la adecuación de las Reservas Territoriales Isconahua, Mashco Piro y Muranahua, asignándoles la categoría de Reservas Indígenas, delimitando con ello el territorio asignado por el Estado peruano para los PIACI que en ellas habitan.</p>
	<p>Decreto Supremo N° 008-2016-MC, que modifica el reglamento de la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES.</p>
	<p>Decreto Supremo N° 004-2017-MC, que declara el reconocimiento del pueblo indígena Kakataibo en situación de aislamiento.</p>
	<p>Decreto Supremo N° 002-2018-MC, que declara el reconocimiento de los pueblos indígenas matsés, remo (isconahua) y marubo en situación de aislamiento y otros pueblos indígenas en situación de aislamiento, cuya pertenencia étnica no ha sido posible identificar, correspondientes al ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Yavarí Tapiche y de los pueblos indígenas matsés, matis, korubo o kulina-pano y flecheiro (takavina) en situación de aislamiento, del ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Yavarí Mirim</p>
	<p>Decreto Supremo N° 001-2019-MC, que declara el reconocimiento del pueblo indígena Remo (Isconahua), Mayoruna y Kapanawa en situación de aislamiento.</p>
	<p>Decreto Supremo N° 010-2019-MC, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1374, Decreto Legislativo que establece el Régimen Sancionador por Incumplimiento de las Disposiciones de la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.</p>

NORMAS CON RANGO REGLAMENTARIO

Sector	Norma
CULTURA	Decreto Supremo N° 014-2020-MC , que aprueba los Lineamientos de actuación en ámbitos geográficos en los que el Ministerio de Cultura ha determinado la presencia o desplazamiento de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, así como en sus ámbitos colindantes o aledaños, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.
	Resolución Ministerial N° 240-2015-MC , que aprueba el Protocolo de Actuación ante el Hallazgo, Avistamiento o Contacto con Pueblos Indígenas en Aislamiento y para el Relacionamiento con Pueblos Indígenas en Situación de Contacto Inicial.
	Resolución Ministerial N° 258-2015-MC , que aprueba el “Plan de Atención Especial para indígenas Mashco Piro presentes en las playas del Alto Madre de Dios”.
	Resolución Ministerial N° 341-2015-MC , que aprueba el Plan de Protección para los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial (PIACI) de la Reserva Indígena Murunahua 2017-2021.
	Resolución Ministerial N° 180-2016-MC , que crea el grupo de trabajo encargado de desarrollar actividades y acciones destinadas a la protección de la integridad y vida de la población Nahua.
	Resolución Ministerial N° 453-2016-MC , que aprueba el Plan de Protección para los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN) 2016-2020.
	Resolución Ministerial N° 432-2018-MC . Créase el Grupo de Trabajo, de naturaleza temporal, encargado de proponer a el/la Titular del Ministerio de Cultura, en el marco del Régimen Especial Transectorial establecido mediante la Ley N° 28736, medidas urgentes de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial (PIACI) que habitan y se desplazan en áreas que no se encuentren comprendidas en reservas indígenas y territoriales.
	Resolución Viceministerial N° 004-2013-VMI-MC , que crea el Registro de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial y el registro de Reservas Indígenas.
Resolución Viceministerial N° 008-2013-VMI-MC , que aprueba la Directiva N° 001-2013-VMI-MC “Normas, Pautas y Procedimientos para el Registro de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y el registro de reservas indígenas”.	

NORMAS CON RANGO REGLAMENTARIO

Sector	Norma
CULTURA	<p>Resolución Viceministerial N° 005-2014-VMI-MC, que aprueba la Directiva N° 002-2014-VMI-MC "Lineamientos para la elaboración del Plan de Contingencia previsto en el Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en lo referido a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial - Plan de Contingencia Antropológico (PCA)".</p>
	<p>Resolución Viceministerial N° 008-2014-VMI-MC, que constituye el Comité de Seguimiento encargado de determinar, aprobar y supervisar las acciones específicas a ejecutarse en favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y/o contacto inicial. Lima, 27 de agosto de 2014.</p>
	<p>Resolución Viceministerial N° 012-2014-VMI-MC, que aprueba la Directiva N° 004-2014-VMI-MC "Normas, pautas y procedimiento que regula las autorizaciones excepcionales de ingreso a las Reservas Indígenas".</p>
AGRICULTURA	<p>Decreto Supremo N° 028-2003-AG, que declara la superficie ubicada en los departamentos de Cusco y Ucayali como "Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros"</p> <p>Reglamentos de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal. • Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre. • Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la gestión de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales. • Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas. <p>Estas normas establecen que los titulares de títulos habilitantes ubicados en zonas cercanas a RT o RI, o donde existen reportes de la proximidad de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial tienen la obligación de elaborar e implementar planes de contingencia, que contiene como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas de suspensión de actividades y retiro del personal. • Protocolo de comunicación ante emergencias, que incluye comunicación inmediata al MINCUL y a la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre competente. • Principio de no contacto.
	<p>Resolución Ministerial N° 0427-2002-AG, que crea la Reserva Territorial Madre de Dios.</p>

NORMAS CON RANGO REGLAMENTARIO

Sector	Norma
SALUD	Decreto Supremo N° 017-2016-SA , que declara en Emergencia Sanitaria por el plazo de noventa días calendario, a la Comunidad Nativa Nahua de Santa Rosa de Serjali, distrito de Sepahua, provincia de Atalaya en el departamento de Ucayali.
	Resolución Ministerial N° 797-2007/MINSA , que aprueba la “Guía Técnica: relacionamiento para casos de interacción con indígenas en aislamiento o en contacto reciente”.
	Resolución Ministerial N° 798-2007/MINSA , que aprueba la “Guía Técnica: Atención de salud a indígenas en contacto reciente y en contacto inicial en riesgo de alta morbilidad”.
AMBIENTE	Resolución Ministerial N° 799-2007/MINSA , que aprueba la “Norma Técnica de Salud: Prevención, contingencia ante el contacto y mitigación de riesgos para la salud en escenarios con presencia de indígenas en aislamiento y en contacto reciente”.
	Decreto Supremo N° 038-2001-AG , que aprueba el reglamento de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. Esta norma establece, en sus artículos 90 y 91, que en todas las Áreas Naturales Protegidas, el Estado respeta los usos ancestrales vinculados a la subsistencia de los grupos humanos en aislamiento voluntario o en contacto inicial; y prohíbe que las autorizaciones para el desarrollo de actividades dentro de estas áreas puedan implicar el uso de ámbitos donde se hayan establecido medidas precautorias de protección para estos colectivos.

NORMAS CON RANGO REGLAMENTARIO

Sector	Norma
AMBIENTE	<p>Planes maestros que establecen como zona de protección estricta el área que se superpone con las RT o RT respectivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución Presidencial N° 208-2016-SERNANP, que aprueba el Plan Maestro del Santuario Nacional Megantoni, para el período 2016-2020. Este instrumento de gestión establece como zona de protección estricta el área que se superpone con las RT o RT respectivas. • Resolución Presidencial N° 295-2016- SERNANP, que aprueba Plan Maestro del Parque Nacional Sierra del Divisor, período 2016-2020. Este instrumento de gestión establece como zona de protección estricta el área que se superpone con las RT o RT respectivas. • Resolución Presidencial N° 031-2017-SERNANP, que aprueba la actualización del Plan Maestro del Parque Nacional Cordillera Azul, período 2017-2021. Este instrumento de gestión establece como zona de protección estricta el área que se superpone con las RT o RT respectivas. • Resolución Presidencial N° 337-2018-SERNANP, que aprueba la actualización del Plan Maestro del Parque Nacional del Manu, reconocido como zona núcleo de la Reserva de Biosfera del Manu y como sitio de Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO, periodo 2019-2023. Este instrumento de gestión establece como zona de protección estricta el área que se superpone con las RT y/o RT respectivas. • Resolución Presidencial N° 087-2019-SERNANP, que aprueba el Plan Maestro del Parque Nacional Alto Purús, periodo 2019-2023. Este instrumento de gestión establece como zona de protección estricta el área que se superpone con las RT o RT respectivas.
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	<p>Decreto Supremo N° 005-2018-MTC, que establece disposiciones aplicables a los proyectos de infraestructura vial y para la actualización y/o modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras - SINAC. Esta norma dispone la exclusión de todas las rutas proyectadas al interior de las RT o RI.</p>
EDUCACIÓN	<p>Resolución Ministerial N° 139-2018-MINEDU, que reconoce la oficialidad del alfabeto de la lengua originaria nahua.</p> <p>Resolución Ministerial N° 163-2018-MINEDU, que reconoce la oficialidad del alfabeto de la lengua originaria Iskonawa.</p> <p>Resolución Ministerial N° 706-2018-MINEDU, que reconoce la oficialidad del alfabeto de la lengua originaria Montetokunirira.</p>
OTROS	<p>Resolución N° 112-2017-SUNARP/SN, que aprueba la Directiva que establece el procedimiento y requisitos para la inscripción de las Reserva Indígenas en el Registro de Predios.</p>

Normativa regional

Región	Norma
LORETO	Ordenanza Regional N° 011-2018-GRL-CR. Ordenanza Regional que conforma la Comisión Técnica Transectorial Regional para la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial - PIACI en el departamento de Loreto.
MADRE DE DIOS	Ordenanza Regional N° 032-2010-GRMDD/CR, que declara de Interés Público Regional la Protección y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en Madre de Dios.
	Ordenanza Regional N° 006-2011-GRMDD/CR, que declara temporalmente como Zona de Tránsito Fluvial Restringido el sector denominado Yanacu-ubicado en la Zona de Amortiguamiento del parque Nacional del Manu (Distrito Fitzcarrald, Provincia Manu, Región Madre de Dios), y conforma la Comisión Especial para la protección y defensa de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la región Madre de Dios.
	Ordenanza Regional N° 011-2014-GRMDD/CR, que amplía por tiempo indefinido la Ordenanza Regional N° 006-2011-GRMDD/CR
UCAYALI	Ordenanza Regional N° 008-2007-GRU-CR, que declara de Interés Público Regional la Protección de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en la Región Ucayali.
	Resolución Ejecutiva Regional N° 1760-2009-GRU, que aprueba el Plan de Protección, Defensa y Contingencias.
	Resolución Ejecutiva Regional N° 1345-2013-GRU-P, que conforma la Comisión Técnica Transectorial Regional para la Protección y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial de las Reservas Territoriales Isonahua, Murunahua y Mashco Piro, a la cual también se le denominará Mesa PIACI regional.
	Resolución Ejecutiva Regional N° 1040-2014-GRU-P, que aprueba la actualización del Plan Regional para la Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de Ucayali (2015-2020), como un instrumento de gestión a favor de estos pueblos que transitan en la jurisdicción de la región de Ucayali.

EL DERECHO A VIVIR AISLADOS:
IMPLICANCIAS DEL PRINCIPIO DE NO CONTACTO
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO
Y CONTACTO INICIAL EN EL PERÚ DESDE EL
DERECHO INTERNACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Se terminó de imprimir en los talleres de
Nauttica Media Design SAC
Mayo 2021



Con el apoyo de:



D E R E C H O
A M B I E N T E Y
R E C U R S O S
N A T U R A L E S



CHARLES STEWART
MOTT FOUNDATION®

