

TERRITORIOS DE VIDA EN EL PERÚ

NOTAS PARA LOGRAR UNA
CONSERVACIÓN BASADA
EN DERECHOS EN LA
AMAZONÍA PERUANA



TERRITORIOS DE VIDA EN EL PERÚ

Notas para lograr una conservación basada en derechos en la Amazonía peruana



TERRITORIO DE VIDA EN EL PERÚ:

Notas para lograr una conservación basada en derechos en la Amazonía peruana

© SERVINDI

Servicios de comunicación intercultural

Sitio web: <http://www.servindi.org/>

Correo: servindi@gmail.com

© FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT

Sitio web: <https://www.fes-peru.org/>

Correo: postmast@fes.org.pe

Sara-Nathalie Brombart

Representante en Perú

Coordinación FES:

María del Pilar Sáenz C.

Directora de Proyectos

Compilación:

Ricardo Pérez	Servindi
Thomas Moore	Miembro del Consejo Global TICCA
Cristina Gavancho	Consultora
Esteban Morales	Consultor

Fotografía de portada: Patricia Saavedra

Diseño y diagramación: Giancarlos Niccolay Suárez Romero

Cuidado de la edición: Josué H. Oroscó

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2021-01562

Primera edición

Diciembre 2020, Lima - Perú

ÍNDICE

Derechos, autonomía y conservación de la biodiversidad: Algunas reflexiones iniciales	3
Ricardo Pérez	
Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales en la Amazonía peruana	11
Thomas Moore	
Hacia el reconocimiento normativo y legal del aporte de los TICCA amazónicos a la conservación de la biodiversidad en el Perú	25
Cristina Gavancho	
Construcción de una hoja de ruta para implementar la Declaración de Lima con relación a los TICCA y las políticas de conservación de la biodiversidad en el Perú	61
Esteban Morales	



Derechos, autonomía y conservación de la biodiversidad: Algunas reflexiones iniciales

Ricardo Pérez
Consultor en Servindi

1. Introducción

Definitivamente vivimos momentos críticos para la conservación de la biodiversidad en el mundo¹. Quizá esto explique, en parte, las razones que han llevado al movimiento conservacionista global a explorar nuevas estrategias y alianzas, a raíz, tal vez, por la larga lucha que han dado las organizaciones indígenas para hacer respetar sus derechos, cuyos territorios tienen potencial para salvar los ecosistemas del planeta.

Producto de esto, luego de un largo debate, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) admite la creación de un nuevo tipo de “Mecanismo Efectivo para la Conservación”, específicamente diseñado para reconocer y promover la conservación realizada por los pueblos indígenas y las comunidades locales: Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA).

2. TICCA

El término TICCA, rebautizado por las organizaciones indígenas como territorios de vida, es un concepto relativamente nuevo que busca ayudar a comprender un fenómeno antiguo, esencialmente cultural y existente en todos los continentes, diverso y dinámico.

.....

1 Fuente: <https://ethic.es/2019/05/perdida-biodiversidad-crisis-global/>.

¿Cómo saber si estamos en presencia de un territorio de vida?:

- ◆ Cuando hay una profunda y estrecha conexión entre un territorio o área y un pueblo indígena o comunidad local. Esta relación está generalmente integrada a la historia, la identidad social y cultural, la espiritualidad y/o la confianza del pueblo en el territorio para garantizar su bienestar material e inmaterial.
- ◆ El pueblo o comunidad custodia toma las decisiones² y define las reglamentaciones acerca del territorio, área o hábitat y las hace cumplir (por ejemplo, acceso y uso) a través de una institución de gobernanza que funciona.
- ◆ Las decisiones de gobernanza y los esfuerzos de gestión del pueblo o comunidad contribuyen a la conservación de la naturaleza (ecosistemas, hábitats, especies, recursos naturales), así como al bienestar de la comunidad.

En las últimas décadas, los territorios de vida han sido reconocidos como agentes esenciales para la conservación de la naturaleza, los medios de vida sostenible, la reivindicación de los derechos en un contexto en el que, además, han demostrado una ventaja de ser mucho más costoefectivos para proteger la vida, cuando se enfrentan a amenazas crecientes como el agronegocio, las industrias extractivas y los grandes proyectos de infraestructura.

Esto último es un consenso científico que se ve reflejado en la importancia que le han dado los últimos informes del Ipbes³ y el IPCC⁴ a consolidar los derechos territoriales indígenas como una estrategia ineludible para revertir la catástrofe ambiental que se prevé.

.....
2 Fuente: https://ipbes.net/sites/default/files/inline-files/ILK_KeyMessages_IPBES_GlobalAssessment_final_SPANISH_lo-res.pdf.

3 Fuente: <https://es.euronews.com/2019/08/08/carta-de-respuesta-de-los-pueblos-indigenas-al-informe-del-ipcc-sobre-la-tierra>.

4 Fuente: <https://es.euronews.com/2019/08/08/carta-de-respuesta-de-los-pueblos-indigenas-al-informe-del-ipcc-sobre-la-tierra>.

Entre algunos aspectos que emiten estos informes, que revelan la importancia de los territorios de vida, tenemos que ayudan a conservar ecosistemas críticos y especies amenazadas, mantienen la provisión de servicios ecosistémicos y permiten establecer corredores y vínculos para la circulación de animales y de material genético entre diferentes mecanismos de conservación estatal.

Además, estos territorios son la base del sustento alimentario, sanitario, económico y cultural de millones de familias, que muchas veces luchan solas en contra de intereses económicos ilegales y violentos.

Asimismo, los territorios de vida ocurren sobre la base de un inmenso bagaje de conocimientos en torno al funcionamiento de los procesos ecológicos en tiempos de escasez, guerra, desastres naturales, entre otros. El estado de conservación de los TICCA es una evidencia de que estos saberes también cuentan con protocolos y sistemas de gobernanza que han demostrado una efectividad milenaria.

En la actualidad, hay un movimiento en favor de incluir los derechos indígenas en los esfuerzos globales para la conservación de la biodiversidad, que es liderado por el Consorcio TICCA, que ha repercutido al interior de la UICN. La bandera principal a la fecha ha sido reconocer y compensar como parte de los “otros mecanismos eficaces para conservar áreas terrestres”, de manera que los países que han suscrito la Convención sobre Diversidad Biológica puedan cumplir con la Meta 11 de Aichi⁵ (Japón) para la década 2011-2020, de lograr que un 17 % de sus áreas terrestres estén “protegidas o conservadas”.

Pero para las organizaciones indígenas, este reconocimiento debe estar acompañado por una premisa importante: que el territorio se mantenga bajo gobernanza indígena.

.....
5 Fuente: <https://www.cbd.int/doc/meetings/ecr/cbwecr-sa-01/other/cbwecr-sa-01-cbd-02-es.pdf>.

El Consorcio TICCA, la UICN y, probablemente, Coica, Aidesep y Fenamad (que es miembro de la UICN y del Consorcio TICCA) dejaron claro todo lo anterior en la comunicación conjunta que emitieron durante el último Congreso de Áreas Protegidas de América Latina y el Caribe, que se realizó en Lima en octubre del 2019.



COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE ABYA YALA (LAS AMÉRICAS)

ES HORA QUE LOS GOBIERNOS Y EL CONSERVACIONISMO VALOREN NUESTRO APOORTE

Nosotros los Pueblos y nacionalidades indígenas de Abya Yala (las Américas), reunidos en el marco de la tercera edición del Congreso de Áreas Protegidas de Latinoamérica y el Caribe (III CAPLAC), realizado del 14 al 17 de Octubre de 2019 en Lima, EXPRESAMOS QUE:

Una naturaleza próspera es fundamental para la vida en la Tierra. La comida que comemos, el agua que bebemos y el aire que respiramos son pilares de la supervivencia humana, que dependen de una serie de interacciones delicadamente equilibradas en el mundo natural. Pero la avaricia y la adicción al lucro nos ha puesto en una crisis que ha alcanzado una escala que lo amenaza todo. Se está produciendo una extinción de especies a un ritmo 1.000 veces superior al normal, donde dos tercios de las poblaciones de animales salvajes podrían desaparecer en el transcurso de nuestras vidas. Al igual que con el cambio climático, existe una creciente preocupación por la posibilidad de que pueda llegarse a peligrosos puntos de inflexión, lo que provocaría el colapso de ecosistemas clave y amenazaría la supervivencia humana en el planeta.

En momentos de crisis, necesitamos respuestas acordes. Por eso nos preocupa que los ONGs estén abogando por la protección de solo un 30% de las áreas terrestres y acuíferas. Los territorios indígenas fácilmente exceden ese 30%, pero al proponer esto las ONGs desconocen este hecho y se auto posicionan como gestoras de la conservación, y de facto imponen una posición de status-quo respecto a sus funciones como operadoras de financiamiento climático y su necesidad de ser mansas con los gobiernos.

Sin consultarnos y sin escuchar nuestras propuestas, las élites conservacionistas siguen ignorando que los pueblos indígenas tienen experiencias innovadoras y realistas para la protección de la biodiversidad, incluso omitiendo el explícito reconocimiento de los científicos del [Panel Intergubernamental del Cambio Climático](#) y

Fuente: <https://www.areasprotegidas-latinoamerica.org/documentos-finales>

Ese movimiento se va a tratar de vincular a iniciativas en cada país, a fin de lograr que los gobiernos de los Estados amazónicos reconozcan a los pueblos o naciones indígenas como tales, con personería jurídica, así como los territorios correspondientes, y brinden seguridad a dichos territorios.

Lamentablemente, el Gobierno peruano es uno de los más resistentes a reconocer y compensar a los territorios de vida dentro de sus políticas nacionales y sus reportes a la comunidad conservacionista internacional. De los nueve países amazónicos, solo el Perú no reconoce a los pueblos o naciones indígenas y sus territorios con una personería jurídica, como pueblo o nación: Perú solo reconoce la figura de comunidades nativas.

El problema de las superposiciones territoriales entre mecanismos de conservación estatales y los territorios indígenas queda, entonces, al centro de las prioridades de la agenda TICCA en el país; algo que debe ser superado con urgencia, a fin de poder pasar pronto a discutir cómo trabajar juntos para garantizar el cumplimiento de las metas nacionales de conservación bajo un enfoque de derechos.

Así quedó constatado en el primer taller organizado por la Red TICCA Latinoamérica y la UICN, en la que participó el Sernanp. A continuación, citamos los compromisos y demandas que surgieron de esta reunión⁶:

Acuerdos y compromisos de los PP. II. [pueblos indígenas]

- 1. Los pueblos indígenas nos comprometemos a mantener y fortalecer la continuidad de nuestro sistema de conservación de los territorios y bosques desde nuestra cosmovisión.*
- 2. Los PP. II. nos comprometemos a empoderar la gobernanza efectiva de las Áreas Naturales Protegidas que están en nuestros territorios ancestrales.*

.....
6 Fuente: <https://www.servindi.org/actualidad-informe-especial/22/10/2018/gobernanza-indigena-la-mejor-forma-de-conservacion>.

3. *Los PP. II. nos comprometemos a elaborar un mapa didáctico en una plataforma global donde aparezcan nuestros territorios y áreas conservadas.*
4. *Establecer una alianza entre las diversas formas de gobernanza territorial indígena para compartir experiencias y elaborar mandatos y directrices comunes para fortalecer las áreas conservadas.*

Demandas y exigencias al Estado peruano al amparo del Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Convención sobre la Diversidad Biológica

1. *Que el Estado nos reconozca y garantice el derecho de los pueblos indígenas a gobernar nuestros territorios integrales.*
2. *Que el Estado nos reconozca a los pueblos indígenas como legítimos protectores en el manejo y conservación de nuestros territorios ancestrales.*
3. *Que el Estado nos brinde apoyo para la gobernanza territorial indígena por ser esta la mejor estrategia para la conservación de la naturaleza y la diversidad biológica.*
4. *Que el Estado peruano haga visibles los sistemas de conservación territorial indígena como aporte en el Congreso Latinoamericano de Áreas Naturales Protegidas que se realizará en marzo de 2019.*

A la comunidad internacional

Pedimos establecer alianzas estratégicas con los pueblos indígenas que contribuyan a cumplir y garantizar la gobernanza territorial indígena en nuestros territorios y áreas conservadas.

Más recientemente, con apoyo de la FES y el Programa de Pequeñas Donaciones, Servindi –en su papel de entidad catalizadora del proceso TICCA en el Perú– organizó

un taller virtual en octubre del presente año para actualizar la agenda prioritaria, en el que participaron miembros de la junta directiva nacional de Aidesep, así como representantes de la Codepisam, Feprikesam, Fenamad, Coharyima, el Gobierno Autónomo de la Nación Wampís y la comunidad nativa Matsés.

Este taller fue importante, pues se presentaron los cinco primeros territorios que han iniciado el trámite en el registro internacional gestionado por la ONU Medio Ambiente y la UICN⁷. De ser admitidos oficialmente como “Mecanismos Efectivos de Conservación”, en modalidad TICCA, a nivel internacional, les permitirá una discusión mucho más efectiva con el Gobierno peruano en relación a la consolidación de sus territorios y su derecho a ejercer sus propios modelos de gobernanza.

Lo interesante de los TICCA peruanos es que varios de ellos son territorios que han iniciado su camino hacia la conversión de gobiernos autónomos. Nos referimos a las naciones Wampís, Harakbut y Machiguenga. Por supuesto, esta es una figura completamente nueva para los funcionarios del Ministerio del Ambiente y el Sernanp, que tendrán que saber escuchar y entender esta figura en la búsqueda de alternativas de trabajo conjunto.

Imaginemos la cantidad de nuevas hectáreas de bosques amazónicos que podríamos salvar de la expansión de la deforestación legal e ilegal que existe en el país, esto solamente si se reconoce el derecho a la integridad territorial de todos los territorios de vida. Luego, a través de los ingresos que se puedan producir gracias a la implementación de REDD Indígena Amazónico y otros mecanismos de pago por servicios ecosistémicos, se puede lograr la sostenibilidad necesaria para garantizar la continuidad de sus formas de gobernanza tradicional, en beneficio de toda la sociedad peruana. ¿Cuánto costaría del presupuesto público cubrir esa misma cantidad de hectáreas con parques nacionales o áreas de conservación regionales? Los TICCA son, sin duda, parte fundamental de la conservación en el Perú. Solo necesitamos reconocerlo.

.....
7 Fuente: <https://www.iccaconsortium.org/index.php/register-your-icca-internationally/>.



Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales en la Amazonía peruana

Thomas Moore

Miembro del Consejo Global TICCA

1. Concepto

El término TICCA, o “territorios de vida”, se refiere a un fenómeno antiguo, ampliamente distribuido, diverso y dinámico: territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales⁸.

Los ‘TICCA-territorios de vida’ bien definidos existen donde sea que:

- ◆ Hay una profunda y estrecha conexión entre un territorio o área y un pueblo indígena o comunidad local. Esta relación está generalmente integrada a la historia, la identidad social y cultural, la espiritualidad y/o la confianza del pueblo en el territorio para garantizar su bienestar material e inmaterial⁹.

.....

8 Farvar, M. T., G. Borrini-Feyerabend, J. Campese, T. Jaeger, H. Jonas y S. Stevens. “Conservación inclusiva ¿de quién?”, informe de política del Consorcio TICCA N.º 5, Consorcio TICCA y Cenesta, Teherán, 2018.

9 Los custodios, sean pueblos indígenas o comunidades locales, pueden o no residir en el territorio, aunque la gran mayoría de los TICCA están habitados y son regularmente usufrutuados por sus comunidades custodias. Para algunos, no hay distinción entre un TICCA y un territorio completo o las tierras, aguas y regalos de la naturaleza colectivos y consuetudinarios de una comunidad. Para otros, un TICCA es uno o más lugares especiales dentro de este territorio, donde aplican reglas especiales. Las dos opiniones son compatibles en gran medida, y las distintas comprensiones son más un activo que un problema siempre que la comunidad respectiva esté informada, sea consciente y esté en disposición de discutir los temas de importancia de manera libre y con capacidad para lograr consensos internos.

- ◆ El pueblo o comunidad custodia toma las decisiones¹⁰ y define las reglamentaciones acerca del territorio, área o hábitat y las hace cumplir (por ejemplo, acceso y uso) a través de una institución de gobernanza que funciona¹¹.
- ◆ Las decisiones de gobernanza y los esfuerzos de gestión del pueblo o comunidad contribuyen a la conservación¹² de la naturaleza (ecosistemas, hábitats, especies, recursos naturales), así como al bienestar de la comunidad¹³.

Los territorios y áreas en diversos contextos y regiones muestran estas tres características fundamentales en diversos grados¹⁴, y las comunidades custodias han señalado su importancia, haciendo un llamado para que se mantengan y fortalezcan.

-
- 10 La toma de decisiones se puede dar mediante un proceso de negociación con otros actores clave.
 - 11 La existencia del TICCA y la legitimidad de su institución de gobernanza y sus normas pueden no ser reconocidas por la ley estatutaria del respectivo país. Sin embargo, la condición importante es que funcionen de facto. En algunos casos, la institución de gobierno puede haber sido subyugada por otras autoridades o intereses, pero quizá sea capaz de revivir bajo condiciones propicias.
 - 12 Respecto de la conservación, algunos subrayan la capacidad de los custodios de restaurar y regenerar la naturaleza.
 - 13 Muchos custodios no distinguen entre conservación de la naturaleza y bienestar de la comunidad. Hacer la distinción o, peor aún, poner estos aspectos en disputa puede legitimar la conservación.
 - 14 G. Borrini-Feyerabend y J. Campese discuten la diferencia entre los TICCA 'definidos', 'degradados' y 'deseados'.



2. Contexto

Actualmente, hay un movimiento promovido principalmente por el Consorcio TICCA y la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN) de convencer a los gobiernos de América Latina y el Caribe de reconocer a territorios de pueblos o naciones indígenas como "otros mecanismos eficaces de conservar a áreas terrestres", que son contemplados en el marco de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CBD-Río de Janeiro, 1992) y acuerdos de las sucesivas Conferencias de las Partes (COP), de manera que los países que han suscrito la CBD puedan cumplir con la Meta 11 del Acuerdo del COP de Aichi (Japón) para la década 2011-2020, que es lograr que un 17 % de sus áreas terrestres estén "protegidas o conservadas". Como los pueblos o naciones indígenas siempre han conservado sus territorios en el sentido de uso sostenible, se pretende incorporar a los territorios indígenas reconocidos como tales por los Estados miembros. El punto clave para que sea aceptable para los pueblos o naciones indígenas este reconocimiento por los Estados es que se mantengan bajo gobernanza indígena y no del Estado; en el caso peruano, Sernanp o Mincul.

Ese movimiento trata de vincular a iniciativas en cada país de lograr que los gobiernos de los Estados amazónicos reconozcan a los pueblos o naciones indígenas como tales, con personería jurídica, así como los territorios correspondientes y brinden seguridad a dichos territorios.

Obviamente varios de los gobiernos, incluido el peruano, se resisten a hacerlo. De los nueve países amazónicos, solo el Perú no reconoce a pueblos o naciones indígenas y sus territorios en alguna forma; Perú solo reconoce a comunidades nativas. En conversaciones con representantes de Sernanp y Mincul, algunos de ellos argumentan:

- ◆ Que no se puede reconocer a pueblos o naciones aparte del pueblo y la nación peruana porque atentaría contra la soberanía nacional. Este argumento es falaz, ya que los otros países latinoamericanos con similares constituciones sí reconocen a pueblos o naciones indígenas y demarcan legalmente sus territorios. Asimismo, los Estados Unidos y Canadá, además de Australia, Filipinas, Indonesia y muchos países europeos donde la "reservación" de territorios indígenas incluye derechos de propiedad. No hay motivo para que no pueda haber "naciones" dentro de una "nación".
- ◆ Que no se puede reconocer a territorios indígenas porque la Constitución (art. 89) declara como propiedad del Estado el subsuelo, los bosques, las aguas, etc. También es falaz, porque limita el concepto de territorio a la propiedad sin considerar la gobernanza. Si bien Aidesep ha presentado un proyecto de modificación constitucional al Congreso para eliminar el artículo 89, el reclamo principal es que sean los mismos pueblos indígenas quienes tomen las decisiones, es decir, gobiernen en sus territorios, sin que necesariamente implique propiedad del pueblo o nación. Para ello, la Nación Wampís, por ejemplo, ha creado la figura de "protocolos de relacionamiento" en sus estatutos para definir los derechos respectivos de los indígenas y no indígenas que han adquirido derechos al interior de su territorio.
- ◆ Sucesivos ministros y viceministros de Cultura han manifestado que, aparte de las reservas indígenas y reservas territoriales para proteger a los PIACI, ellos no tienen competencia sobre territorios indígenas que deben corresponder al Sernanp. No han mostrado mayor interés en otros territorios indígenas y, aunque mantienen una base de datos sobre 55 "pueblos indígenas" en el Perú, de los cuales 51 son amazónicos, que es oficial, se niegan a respaldar toda forma de personería jurídica para ellos, ya que la Ley de Comunidades Nativas establece la figura de "comunidad nativa", no pueblos o naciones indígenas.
- ◆ El Pueblo Achuar ganó en una segunda instancia en Iquitos, en el 2017, su personería jurídica otorgada por el Gobierno Regional de Loreto, aunque esa sentencia ha sido apelada y Sunarp se negó a inscribir la personería del Pueblo Achuar en los registros públicos. Sunarp es abiertamente hostil a esa posibilidad.

3. Experiencias de TICCA: Territorios de vida de facto en la Amazonía peruana

3.1. La comunidad nativa Matsés

Se ubica en la provincia de Requena, Loreto, entre los ríos Gálvez y Yaquerana en la frontera con Brasil. Son 14 asentamientos locales, cada uno con escuela, posta, etc., y núcleo de población. En la década de los años 1980, el ILV, que todavía trabajaba con los Matsés, les reunió a todas sus comunidades locales para tratar opciones de reconocimiento y titulación bajo la Ley de CCNN (comunidades nativas). Se discutió la posibilidad de titular diversas CCNN Matsés por cada comunidad local, menos una, más al norte donde había misioneros católicos, pero los mismos Matsés señalaron que "somos una sola comunidad; queremos estar todos juntos". Así, y con el aval de la Dirección Regional Agraria de Loreto y con el apoyo del IIAP, fueron reconocidos como una sola comunidad nativa. La comunidad nativa (CN) Fray Pedro, más al norte y separado del conjunto de los demás Matsés por la Unidad Militar de Asentamiento Rural (UMAR) Angamos, se hizo reconocer como tal, por obra de misioneros católicos, y después titular sus tierras.

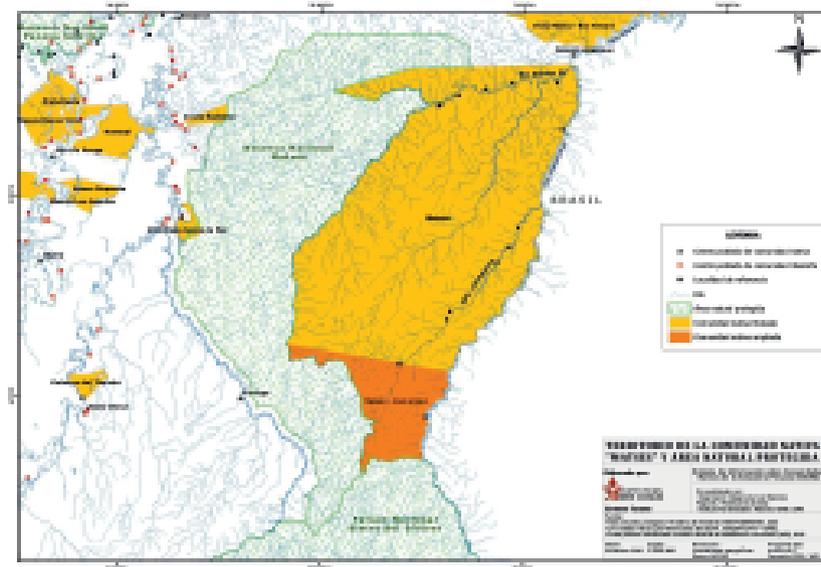
El trabajo de titulación lo hizo la ONG Cedia, y el título se emitió en 1998 después de una larga discusión de la CN Matsés, con un área demarcada de 452 745 hectáreas, de las cuales 97 755 hectáreas son en propiedad. Después solicitaron ampliación al sur sobre otras 100 000 hectáreas hasta el límite del actual Parque Nacional Sierra del Divisor, de los cuales fueron aprobados 80 051 hectáreas; de estas, 13 568 con título de propiedad, otorgado en el 2012. La CN Matsés tiene su propia junta directiva y sus 14 "anexos" cuentan también con "jefes" que se reúnen en la Asamblea Comunal.

Por separado, con apoyo de varias ONG, solicitaron una reserva comunal sobre un área de 420 625 hectáreas al oeste del territorio demarcado para la CN Matsés, que fue reconocido por Sernanp como Reserva Nacional Matsés. Todavía no hay un plan maestro para la RN Matsés, pero estos están exigiendo gobernanza de la RN como territorio tradicional indígena.

Asimismo, la CN Fray Pedro del pueblo Matsés logró una demarcación de 192 696 hectáreas y un título de propiedad sobre 40 015 hectáreas.

La CN Matsés está afiliada con la Asociación de Comunidades Nativas del Río Ampiyacu (Acona), pero mayormente coordinan directamente con la Organización de Pueblos Indígenas del Oriente (Orpio) y a través de ella con Aidesep.

Territorio de la comunidad nativa Matsés y reserva nacional Wampís



La CN Matsés trabaja la madera y comercializa algunos productos agrícolas de pan llevar en Angamos. Ha organizado su sistema de monitoreo territorial, con veedurías forestales y vigilantes. El ILV se retiró por decisión propia en la década de 1990. La CN Matsés ha obligado el retiro de varias ONG y empresas de turismo, aunque han autorizado a otras. A través de los años, se han movilizad o en repetidas ocasiones para expulsar de su territorio a taladores ilegales de madera, narcotraficantes, mineros auríferos informales, y a la Compañía Petrolera Pacific Rubiales en el 2017. Coordinan con la CN Fray Pedro a través de Orpio, pero se consideran otra comunidad del mismo pueblo.

3.2. Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís (GTANW)

Representa a 22 CCNN Wampís de las cuencas de los ríos Morona y Santiago que tienen títulos de propiedad sobre sus tierras, con una población total de unos 15 300 wampís. Se autoproclamaron el 28 del 2015 con su estatuto de autonomía sobre un territorio de 1 327 760 hectáreas que va desde la frontera del Ecuador hasta el río Marañón, entre los ríos Santiago (en Amazonas) y Morona (en Loreto). Exigen reconocimiento por los gobiernos regionales, nacional y organizaciones internacionales, y la conversión de las 22 CCNN en una sola. Tienen coordinación con los gobiernos regionales de Amazonas y Loreto y con las municipalidades distritales. Están en el proceso de negociaciones con los colonos, concesionarios mineros, la base militar, y las municipalidades a través de protocolos de relacionamiento. No pretenden despojar a nadie que cuenta con derechos adquiridos, sino gobernar el territorio. Coordinan con Corpl-SL en Loreto y con Orpian-P en Amazonas, y a través de ambas con Aidesep, aunque insisten sobre su autonomía y la integralidad de su territorio. Son asesorados por la ONG Perú Equidad, con sede en Lima. Protestan que compañías mineras como Afrodita están tratando de dividirlos con intentos de negociación por separado con las CCNN integrantes, reivindicando la "autonomía" legal de las CCNN. Por otra parte, los misioneros jesuitas, con la ONG Saipe y el apoyo de CAAAP y el Plan

3.3. El pueblo Achuar

Consiste de 45 CCNN Achuar, en la provincia Datem del Marañón en Loreto. Están afiliados a la Federación Nativa del Pueblo Achuar (Fenap), base de Corpi-SL. Algunas de las CCNN todavía carecen de títulos, pero el Pueblo Achuar no sigue los procesos de titulación porque reclaman un solo territorio reconocido por los gobiernos y organizaciones. Son asesorados por la ONG IIDS, liderada por Raquel Irigoyen.

Se autoproclamaron en el 2015 como Pueblo Autónomo con Territorio Integral. Exigieron reconocimiento con personería jurídica ante el Gobierno Regional de Loreto (Gorel). Inicialmente, Gorel rechazó el pedido, los Achuar presentaron una demanda judicial (Expediente N.º 00394-2015-0-1903-JR-CI-02); en primera instancia en Iquitos, la demanda fue denegada. Los Achuar denuncian intervención de la petrolera GeoPark, que tiene el contrato de licencia sobre el Lote 64. En apelación, la sentencia del Segundo Juzgado de la Corte Superior de Loreto¹⁵ obligó al Gorel a brindar el reconocimiento como persona jurídica, titular al territorio solicitado y anuló el contrato de Perupetro con GeoPark. Gorel cumplió con el reconocimiento en junio del 2018 con la Resolución N.º 253-2018-GRP-P, que los Achuar llevaron a los registros públicos con sus estatutos, pero Sunarp se negó a inscribirlo. Igualmente, Sunat y Mincul rechazaron la solicitud de reconocimiento e inscripción. Queda pendiente la apelación de la sentencia de la Sala Superior de Iquitos. Mientras tanto, Mincul hizo pronunciamientos públicos en oposición.

Los objetivos del pueblo Achuar son los siguientes: 1) gobernanza territorial integral y autónoma centralizado para superar los conflictos que se presenten cuando agentes externos (compañías mineras y petroleras, mayormente) tratan de dividirlos y enfrentar a sus comunidades nativas integrantes por prebendas

.....
15 Ver: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/0f8b1d8044484d9a9e3fde01a4a5d4c4/EXP.+394-2015%2C+CASO+ACHUAR+DEL+DR.+SERGIO+DEL+AGUILA.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0f8b1d8044484d9a9e3fde01a4a5d4c4>.

de beneficio efímero ofrecidas a algunas de ellas, aprovechando su "autonomía" legal; 2) reconocimiento y seguridad para su territorio frente a agentes externos.

Similares procedimientos de autoproclamación, como pueblos originarios con territorios integrales y gobernanza autónoma, los han asumido los pueblos Kandozi, Kichwa del Pastaza, Kukama, Kuikamiria, Shawi y Shiwilu, bases de Corpi-SL en las provincias de Datem del Marañón y Alto Amazonas, en Loreto.

3.4. Consejo Shipibo-Konibo-Xetebo

El Consejo Shipibo-Konibo-Xetebo (Coshikox) fue constituido en el 2009, afirma representar a unos 25 mil indígenas de los pueblos históricos Shipibo, Konibo y Xetebo, ahora están muy integrados como un solo pueblo de habla pano. Habitan alrededor de 144 comunidades nativas, entre los que cuentan con títulos de propiedad y los que no en un enorme territorio que abarca la cuenca del río Ucayali, desde el límite sur de la Reserva Nacional Pacaya Samiria en Loreto hasta la zona Bolognesi en la provincia de Atalaya en Ucayali, hasta el bajo río Pachitea en Huánuco. Además, a partir de la época del caucho, a principios del siglo XX, fueron trasladados a Madre de Dios un grupo de shipibos, quienes ahora habitan allí en tres comunidades nativas. Asimismo, hay migraciones de este pueblo en Yarinacocha, Pucallpa, Tingo María, Arequipa, Lima y Puerto Maldonado. Dado la dispersión de este pueblo con numerosa población colona, además de indígenas asháninka, kukama y otros en su territorio tradicional, han optado por una estrategia basada en iniciativas económicas y de comunicación radial para integrar su territorio como una entidad relativamente autónoma e integral.

Su órgano mayor de gobernanza es la cumbre mayor o Ani Tsinkiti, que se realiza cada dos años. Su territorio mayor se ubica en el ámbito de la Organización Regional de Aidesep en Ucayali (Orau), en el cual sus comunidades de base también están afiliadas a través de diversas federaciones por cuenca. No se considera rival a Orau, a

la cual acuden para resolver conflictos y ejecutar acciones en su defensa territorial y de gestión ante el sector público. De manera paralela y coordinada con Orau, Coshikox busca desarrollar iniciativas de afirmación cultural, económicas y comunicación radial.

3.5. Propuestas de TICCA en Madre de Dios

Entre las propuestas de TICCA en Madre de Dios, tenemos las siguientes:

- ◆ Nación Ese Eja, organizada en 2012. Originalmente eran 3 CCNN, pero están promoviendo coordinaciones con dos otras CCNN con población de ese pueblo en Madre de Dios y 7 en Bolivia, incorporadas en dos tierras comunitarias de origen (TCO); de consolidarse, sería una nación binacional. Reivindican, entre otras, mayor participación en la gobernanza del Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Nacional Tambopata, que ocupan áreas de su territorio tradicional.
- ◆ Nación Harakbut, organizada en el 2012. Abarca 12 CCNN del pueblo Harakbut entre el valle de Q'osñipata en Paucartambo, Cusco, hasta la boca del río Inambari, además de dos CCNN en el distrito de Inambari, cerca al límite con Puno. Reivindica como parte de su territorio, la Reserva Comunal Amarakaeri.
- ◆ Nación Yine, organizada en el 2018 entre pueblos del Alto Madre de Dios, Manu, De las Piedras, Tahuamanu, Acre en Madre de Dios y Urubamba en Cusco y Ucayali. Reivindican un territorio integrado y autónomo en los espacios que han ocupado históricamente.
- ◆ Pueblo Matsigenka, incluye a 4 CCNN en el interior del Parque Nacional del Manu (PNM) y 3 en su zona de amortiguamiento. Tienen coordinaciones con COMARU en el río Urubamba, pero son bases de Fenamad en Madre de Dios. Por ahora, reivindican un papel mayor en la gobernanza del PNM y la consolidación de sus derechos económicos y sociopolíticos en el entorno de dicha ANP.

4. Taller sobre gobernanza territorial de pueblos indígenas de la Amazonía peruana

Fue organizado por el Consorcio TICCA con apoyo de la UICN. Se realizó del 14 al 18 de octubre del 2018 en Pachacamac, Lima. Participaron representantes de 13 pueblos indígenas (Achuar, Asháninka, Ashéninka, Awajún, Ese Eja, Harakbut, Matsés, Matsigenka, Shipibo-Konibo-Xetebo, Wampís, Yagua, Yánesha y Yine), además de representantes de Sernanp y varias ONG que trabajan con pueblos indígenas (Apeco, CIMA, Peru Equidad, Pronaturaleza, SPDA y WWF). Los indígenas mismos adoptaron por consenso una declaración clara sobre sus objetivos. En su intervención, los representantes de Sernanp no hicieron referencia a la declaración de los pueblos indígenas, sino enfocaron su posición en torno a las reservas comunales. La representante de la Lista Verde de UICN anunció su reconocimiento al Parque Nacional Río Abiseo y a la Reserva Comunal Amarakaeri como nuevos integrantes emblemáticos por su gobernanza a la Lista Verde. El presidente de Anecap, presente como representante del pueblo Harakbut, recibió este reconocimiento y avaló la gobernanza de la RCA. Fueron invitados representantes del Ministerio de Cultura, PNUD y Gorel, pero no se presentaron. También fue invitado Aidesep, que aceptó y designó a su representante, quien no se presentó por un problema familiar.

5. Interés en el proyecto de ley

Ha sido pedido por Aidesep y avalado por el presidente de Fenamad. Aidesep ha presentado ante el Congreso un proyecto de modificación constitucional para los pueblos indígenas amazónicos. Además, la Comisión de Pueblos Andinos, Afroperuanos y Nativas del Congreso está viendo un proyecto de ley integral para beneficiar al conjunto de estos pueblos, el cual no suscribe Aidesep por considerar que no se deben mezclar pueblos muy diferentes en una sola norma. Aidesep quiere una norma que reconozca a pueblos y naciones indígenas u originarios con personería y con un mayor

papel en la gobernanza de sus territorios, en principio, integrales y con gobernanza autónoma. Fenamad quiere apoyar las iniciativas de las naciones Ese Eja, Harakbut y Yine, así como las demandas del pueblo Matsigenka.

El proyecto de ley debe:

- ◆ Formalizar en la legislación nacional los acuerdos correspondientes al Convenio 160 de la OIT.
- ◆ Otorgar personería jurídica a los pueblos y naciones indígenas como tales, sin desconocer a las CCNN, y autorizar su constitución ante notario con sus propios estatutos.
- ◆ Obligar a Sunarp su inscripción en los registros públicos.
- ◆ Autorizar el reconocimiento de los territorios integrales y autónomos de los pueblos o naciones originarios, respetando sus diferentes formas y estructuras: 1) territorios integrales y autónomos autogobernados en áreas del norte donde los pueblos indígenas son la población mayoritaria, con sus protocolos de relacionamiento con los ocupantes y titulares de derechos que no son indígenas; 2) comunidad nativa integral con título de propiedad, como el caso Matsés; 3) integración económica y de comunicaciones de su territorio con respeto a su cultura y lugares sagrados, como el caso Coshikox; 4) territorios integrales con CCNN titulados, ANP y otras presencias, como el caso de las propuestas de los pueblos Ese Eja, Harakbut, Yine y Matsigenka.
- ◆ Modificar la Ley de Áreas Naturales Protegidas para obligar la cogobernanza de los pueblos originarios en sus territorios históricos y de ocupación actual al interior y en las zonas de amortiguamiento de las ANP.
- ◆ Posibles modificaciones a la Ley de CCNN para eliminar al artículo 11.
- ◆ Lo importante es que el enfoque sea de gobernanza territorial, no necesariamente su propiedad, aunque sin quitar derechos de titulación de CCNN.

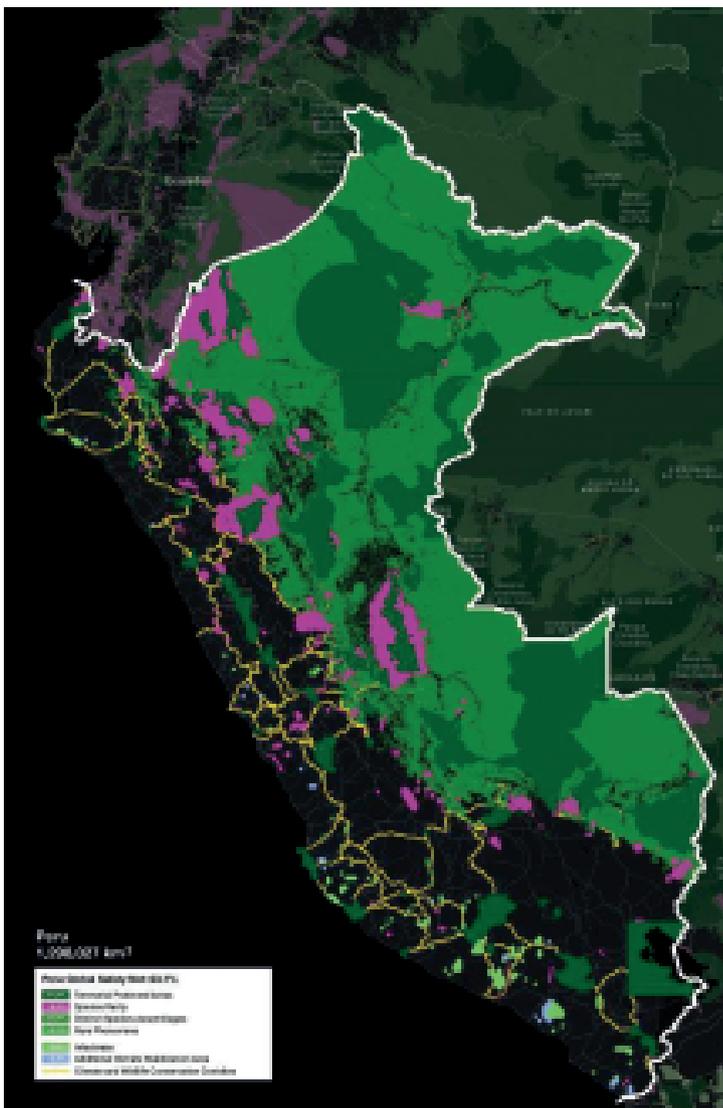


Hacia el reconocimiento normativo y legal del aporte de los TICCA amazónicos a la conservación de la biodiversidad en el Perú

Cristina Gavancho
Abogada

1. Introducción

Los pueblos indígenas son los agentes de la mayor parte de la diversidad cultural del mundo. Sus modalidades distintas de existencia varían considerablemente de un lugar a otro. De las 6000 culturas que existen en el mundo (cifra aproximada), entre 4000 a 5000 son culturas indígenas. Además, de las 6000 lenguas en el mundo, tres cuartas aproximadamente son habladas por pueblos indígenas. Muchas de las regiones de la más intensa diversidad biológica de la Tierra son habitadas por pueblos indígenas. Los "17 biológicos", es decir, los 17 países que albergan más de dos terceras partes de los recursos biológicos de la Tierra –Australia, Brasil, China, Colombia, Ecuador, Estados Unidos de América, Filipinas, India, Indonesia, Madagascar, Malasia, México, Papúa Nueva Guinea, Perú, República Democrática del Congo, Sudáfrica y Venezuela– son también los territorios tradicionales de la mayoría de los pueblos indígenas del mundo. Cuando examinamos la distribución global de los pueblos indígenas, observamos que existe una marcada correlación entre las regiones de intensa diversidad biológica y las regiones de intensa diversidad cultural. Esta relación es particularmente marcada en las zonas de selva tropical, entre ellas las que existen a lo largo del Amazonas y en la América Central, África, el Asia sudoriental, Filipinas, Nueva Guinea e Indonesia. De los nueve países en los que se habla el 60 % de las lenguas, seis albergan también cantidades excepcionales de especies vegetales y animales que solo se encuentran en estos lugares.



En el Perú viven actualmente 55 pueblos indígenas u originarios. De ellos, 4 de los Andes y 51 son originarios de la Amazonía, con diferencias en cuanto a idioma, costumbres y maneras de vivir. Estos pueblos descienden de una extensa civilización adaptada al bosque tropical amazónico que data de varios miles de años atrás. Entre los años cincuenta y ochenta del siglo pasado, las políticas del gobierno central promovieron la conquista de la Amazonía como un deber nacional, políticas que tuvieron un tremendo impacto sobre los territorios de los pueblos indígenas al generar masivas invasiones de colonos que se apoderaron de las tierras ancestrales de los indígenas, a menudo por la fuerza. Esta experiencia traumática ha dejado en ellos huellas profundas, como un arraigado sentido de inseguridad respecto a sus tierras y recursos naturales, y una desconfianza generalizada frente a los representantes del gobierno y los intereses económicos externos.

En este contexto de crisis, en 1969 la organización indígena del pueblo Yánesha – primera en su género– envió un memorial al presidente de la República exigiendo garantías para sus territorios. Cinco años después, el Estado peruano reconoció por ley (D. L. N.° 20.653) la existencia de estos pueblos y sus derechos constitucionales como ciudadanos. Una de las características del proceso de legalización de tierras en el Perú es la titulación de los territorios indígenas (TI) a través de unidades locales, llamadas comunidades nativas. Dicha opción respondía a la realidad de las comunidades conocidas en ese tiempo, que habían sido objeto de procesos de fragmentación y colonización. Frente a este panorama, algunas organizaciones indígenas y ONG hicieron esfuerzos para unir estos espacios fragmentados y, en lo posible, reconstruir progresivamente verdaderos espacios integrales que respondan al concepto de territorios indígenas. Esto fue el caso de las comunidades Wampís y Awajún del Alto Río Marañón y de las comunidades Machiguenga del medio Río Urubamba.

El D. L. N.° 20.653 permitió a los pueblos indígenas exigir al Estado la titulación de sus tierras como propiedad colectiva, lográndose hasta principios de 2015 la inscripción y titulación de más de 1300 comunidades nativas, de entre las 2000 comunidades nativas existentes. Esto ha sido posible gracias al empeño de algunos gobiernos nacionales, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), organizaciones de la sociedad civil y agencias financieras internacionales.

Desde 1974 hasta la fecha, la legislación ha oscilado entre el fortalecimiento nacional e internacional de los pueblos indígenas y el debilitamiento de los derechos y garantías que amparan a los pueblos indígenas, incluyendo intentos de reducir sus territorios a favor de empresas extractivas y la construcción de infraestructura.

A pesar de ser parte de la historia del Perú y de jugar un importante rol como proveedores de alimentos, las comunidades tienden a ser invisibilizadas por el Estado y la gran mayoría de la población nacional: no se sabe con seguridad quiénes las integran, dónde están y cuántas son. No existen cifras ni registros oficiales sobre la población indígena y sus territorios.

Si bien han transcurrido 40 años desde la promulgación de la primera ley que reconoció la propiedad de las tierras a los indígenas amazónicos en el Perú, persiste el sentido de inseguridad respecto de sus tierras y recursos, al tiempo que otros derechos como el de la consulta previa, son vulnerados día a día. Los conflictos territoriales se profundizan, y el Estado incumple las normas internacionales de derechos humanos que los protegen, como el Convenio 169 de la OIT (firmado por el Perú en 1989 y ratificado en 1994) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

El Estado peruano reconoce los territorios indígenas como tales. El Convenio OIT N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del año 1989 y aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 26253, estipula que deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. Estipula también que deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados. Así mismo, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), adoptada por Perú en la Cumbre de las Naciones Unidas, se declara que las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

La legislación peruana define a los pueblos indígenas como pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autorreconocen como tales (Ley N.° 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos). La Constitución peruana reconoce a los pueblos indígenas como organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

La Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente, dice en su artículo 70 que en el diseño y aplicación de la política ambiental y, en particular, en el proceso de ordenamiento territorial ambiental, se deben salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales ratificados por el Estado. Las autoridades públicas promueven su participación e integración en la gestión del ambiente. De manera más específica, en el artículo 10 del Decreto Ley N.° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva, se estipula que el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades nativas, levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad.

En el caso de superposición con áreas naturales protegidas por el Estado, el artículo 5 de la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, estipula que el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales estas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Los objetivos y fines de creación de un Área Natural Protegida varían en función de la categoría del área (parques nacionales, santuarios nacionales, santuarios históricos, reservas paisajísticas, refugios de vida silvestre, reservas nacionales, reservas comunales, bosques de protección, cotos de caza). Esto determina su condición legal, finalidad y usos permitidos. Por lógica, los fines y objetivos de la creación de un Área Natural Protegida persiguen la conservación de la misma. Esto no se contrapone y más bien, coincide con los esfuerzos de los pueblos indígenas por conservar sus territorios. Esta intersección de intereses se ve reflejada en el Decreto Supremo N.º020-2016-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento sobre Formalización del Reconocimiento de Zonas de Agrobiodiversidad orientadas a la conservación y uso sostenible de especies nativas cultivadas por parte de pueblos indígenas.

Sobre el particular, el doctrinario y profesor de derecho ambiental Henry Carhuatocto Sandoval manifiesta que uno de los mayores conflictos que se generan en un área natural protegida es el ejercicio del derecho de propiedad y demás derechos reales, adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida. El artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas establece que dichos derechos deben ejercerse en armonía con los objetos de conservación del área natural protegida, ello significará restricciones y limitaciones inevitables.

Las opiniones técnicas favorables obligatorias en el ámbito del desarrollo de proyectos de inversión y su respectivo estudio de impacto ambiental tienen por objeto evitar la superposición de derechos de aprovechamiento de recursos naturales entre los administrados, y proteger el interés general de conservar el medio ambiente, y promover el desarrollo sostenible de las actividades económicas. Así, bajo esta lógica,

es que se ha establecido que se requerirá en la etapa de evaluación un estudio de impacto ambiental, opinión de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), cuando existan recursos hídricos que puedan ser afectados; lo propio ocurrirá cuando estén involucrados recursos forestales, recursos culturales, recursos turísticos o espacios protegidos, donde se requerirá opinión previa del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), Ministerio de Cultura (Mincul), Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), y el Servicio de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp).

Existe una línea bien establecida de jurisprudencia y comentarios en relación con los pueblos indígenas y tribales que interpreta la Convención Americana y el Convenio 169 de la OIT de manera conjunta e interdependiente, y este informe estará basado en particular en los principales casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o la Corte Interamericana). La jurisprudencia de la Corte IDH demuestra el progreso considerable en el desarrollo del reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas que se ha producido desde la adopción del Convenio 169 de la OIT hace veinte años, la mayoría de la cual se encuentra capturada en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI)¹⁶. La lectura conjunta del Convenio 169 de la OIT, la Convención Americana y la DNUDPI es consecuente con el artículo 35¹⁷ del Convenio 169 de la OIT, una disposición que es análoga al artículo 29(b) de la Convención Americana¹⁸.

De hecho, las violaciones de derechos humanos que surgen en el caso presentado ante la Corte están relacionadas principalmente con la vulneración subyacente del derecho a la propiedad, por ello el Estado debe asumir las siguientes obligaciones:

.....

16 El Gobierno peruano votó a favor de la adopción de la DNUDPI en el 2007.

17 El artículo 35 del Convenio 169 de la OIT establece que: “[l]a aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales”.

18 El artículo 29(b) de la Convención Americana establece que: “[n]inguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: ... (b) 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”.

- ◆ La obligación del Estado de delimitar, demarcar y otorgar títulos oficiales a los pueblos indígenas sobre toda la extensión de sus tierras y territorios consuetudinarios, incluyendo aquellas tierras clasificadas como “áreas forestales”, y de reconocer que dicha propiedad incluye inherentemente todos los derechos de acceso y uso de los recursos naturales dentro de dicho territorio.
- ◆ La obligación del Estado de integrar sus actividades de conservación con el respeto de los derechos humanos en general, y los derechos territoriales de los pueblos indígenas en particular incluyendo la necesidad de garantizar que cualquier deterioro de los derechos de los pueblos indígenas sea necesario, proporcionado y legítimo, y no amenace su supervivencia física y cultural.
- ◆ La obligación de garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en relación con cualquier actividad o proyecto que se proponga realizar sobre sus tierras y territorios consuetudinarios, o que puedan tener un impacto sobre sus derechos a poseer, acceder o usar sus recursos naturales, antes de que dichas actividades se lleven a cabo. Cuando las actividades (incluso las acumulativas) sean a gran escala o amenacen la integridad física o cultural de los pueblos afectados, se debe garantizar que dichas actividades se realicen únicamente con su consentimiento libre, previo e informado.
- ◆ La obligación de realizar evaluaciones del impacto social y ambiental, con la participación plena de los pueblos afectados de conformidad con los principios establecidos por las Directrices Akwé: Kon, antes del inicio de cualquier proyecto sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas (incluyendo los proyectos de conservación).
- ◆ La obligación del Estado de proporcionar una compensación en el caso de expropiación de la propiedad de los pueblos indígenas, incluyendo cuando la propiedad no ha sido titulada con anterioridad por el Estado.

2. Antecedentes de hecho de este caso

En virtud del artículo 4 de la Ley N.º 26834 (Ley de Áreas Naturales Protegidas) (en adelante Ley ANP), las tierras de las áreas protegidas (y el ACR-CE es una de ellas) forman parte del dominio público, y no pueden ser adjudicadas a favor de individuos. El artículo 4 dispone así mismo que, cuando se declara un área protegida en una zona que incluye tierras privadas, se pueden imponer restricciones sobre el uso de la propiedad privada, junto con los mecanismos de compensación correspondientes. Otras disposiciones pertinentes se mencionan brevemente en la siguiente sección.

Sin embargo, estos parámetros deben ser leídos conjuntamente con los parámetros pertinentes con respecto a las áreas protegidas (que cubren la gran mayoría del área cubierta por el contrato de cesión en uso). La Ley ANP y su decreto de implementación (Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, adoptado por Decreto Supremo N.º 038-2001-AG, en adelante Reglamento ANP), permiten además varias restricciones en el uso de las tierras dentro de un área protegida, a la vez que otorgan algunas protecciones a las comunidades indígenas. Las disposiciones pertinentes incluyen:

- ◆ Según el artículo 5 del Reglamento ANP, el requisito de que el derecho de propiedad de los titulares preexistentes debe ejercerse de acuerdo con los objetivos del área protegida.
- ◆ El artículo 31 del Reglamento ANP exige que el manejo del área protegida preste atención prioritaria para garantizar los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades indígenas que habitan las áreas naturales protegidas, respetando su libre determinación *“en la medida que dichos usos resulten compatibles con los fines de las mismas”* (énfasis añadido).

El artículo 9 del Reglamento ANP establece que en la aplicación de las disposiciones del Reglamento, *“se reconoce, protege y promociona los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales y económicas propias de las comunidades... nativas,*

tal como lo establece el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular según en su Parte IX y en armonía con los objetivos de creación de las Áreas Naturales Protegidas”.

◆ El artículo 89 del Reglamento ANP dispone lo siguiente:

1. El Estado reconoce los derechos adquiridos, tales como propiedad y posesión entre otros, de las poblaciones locales incluidos los asentamientos de pescadores artesanales y las comunidades campesinas o nativas, que habitan en las Áreas Naturales Protegidas con anterioridad a su establecimiento. En el caso de las comunidades campesinas o nativas vinculadas a un Área Natural Protegida, se debe considerar esta situación en la evaluación del otorgamiento de derechos para el uso de los recursos naturales con base a la legislación de la materia y los Convenios Internacionales que al respecto haya suscrito el Estado, en particular reconociéndose los conocimientos colectivos de las mismas.
2. El acceso y uso de las comunidades campesinas o nativas de los recursos naturales ubicados en un Área Natural Protegida, implica la posibilidad de aprovechar las especies de flora y fauna silvestre permitidas, así como sus productos o subproductos, con fines de subsistencia. Para tal efecto se determina en cada caso los alcances del concepto de subsistencia en coordinación con los beneficiarios. En ningún caso pueden ser comprendidas especies de flora y fauna en vías de extinción.
3. Las especies, productos o subproductos de los mismos, de ser destinados a dicho aprovechamiento, en ningún caso pueden ser extraídos de Zonas de Protección Estricta ni Zonas Silvestres, o si ponen en riesgo los fines y objetivos de creación del Área Natural Protegida.

3. Derecho al reconocimiento de la propiedad entre la conservación de biodiversidad concebida desde el Estado

Está bien establecido en el derecho internacional y regional en materia de derechos humanos que los pueblos indígenas tienen el derecho a la propiedad sobre sus tierras consuetudinarias. El artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos protege el derecho a la propiedad, lo cual es sostenido por la Corte Interamericana al considerar que dicho artículo “protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal”¹⁹. La Corte Interamericana ha señalado que las nociones comunales de propiedad de los pueblos indígenas, si bien “no necesariamente corresponde[n] a la concepción clásica de propiedad [...] merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana”²⁰. El artículo 14 del Convenio 169 de la OIT igualmente exige que los Estados deben reconocer “a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”.

.....

19 Caso de la Comunidad Awas Tingni vs. Nicaragua, sentencia del 31 de agosto de 2001, Corte IDH, Serie C, N.º 79 (2001) (en adelante Awas Tingni), párrafo 148.

20 Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C, N.º 146 (en adelante Sawhoyamaya), párrafo 120.



En la decisión de *Xucuru vs. Brasil*, presentada en febrero de 2018, la Corte Interamericana resume su jurisprudencia en relación con los derechos de propiedad de los pueblos indígenas de la siguiente manera:



... el Tribunal recuerda su jurisprudencia respecto a la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, según la cual se indica *inter alia* que: 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; 4) el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas; 5) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y estas han sido trasladadas legítimamente a terceros de buena fe, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad; 6) el Estado debe garantizar la propiedad efectiva de los pueblos indígenas y abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de su territorio; 7) el Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas de controlar efectivamente y ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros, y 8) el Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas al control y uso de su territorio y recursos naturales. Con respecto a lo señalado, la Corte ha sostenido que no se trata de un privilegio para usar la tierra, el cual puede ser despojado por el Estado u opacado por derechos a la propiedad de terceros, sino de un derecho de los integrantes de pueblos indígenas y tribales para obtener la titulación de su territorio a fin de garantizar el uso y goce permanente de dicha tierra ²¹.



21 Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 5 febrero de 2018.

La Constitución Política de 1993 introdujo dos preceptos novedosos: uno referido al reconocimiento de la identidad étnica como derecho fundamental de toda persona (art. 2, inc.19); y el reconocimiento de la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario dentro del territorio comunal. Por lo demás, las tierras comunales perdieron su carácter proteccionista cuando esta Constitución les retiró la calidad de inembargabilidad e inajenabilidad.

El derecho a la autonomía o autogobierno está expresado en el artículo 89 de la Constitución, donde se reconoce que las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas; son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras. Así como en lo económico y administrativo, pero todo ello dentro del marco que la ley del Estado establece. La autonomía está limitada por la ley del Estado.

Posteriormente se han promulgado leyes, como la cuestionada Ley de Tierras 26505, aprobada en julio de 1995, que han afectado la integridad y la protección especial de los territorios. En este periodo marcado por la Constitución de 1993 es necesario resaltar la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ratificado mediante Resolución Legislativa 26253 el 2 de febrero de 1994, como el más importante instrumento internacional de reconocimiento y vigencia de derechos como individuos y como colectivos culturalmente diferenciadas de sus respectivas sociedades nacionales. Al haber sido ratificado por el Estado, tiene carácter vinculante y, por consecuencia, la obligatoriedad de adecuar las normas internas al convenio en concordancia con la Cuarta Disposición Transitoria de la Constitución Política del Estado. El Convenio tiene siete artículos dedicados a la tierra/territorios y recursos naturales. De su texto es claro que no se obliga a los Estados a reconocer "territorios" con la significación que tiene este término en el derecho internacional y tampoco obliga al Estado a reconocer a los pueblos indígenas derechos de propiedad sobre los recursos minerales y del subsuelo que estén en su territorio. Establece que los derechos sobre la tierra son fundamentales

para garantizar la continuidad y existencia perdurable de los pueblos indígenas y que la tierra y sus recursos naturales son la fuente principal del sustentamiento económico, cohesión social y cultural de estos pueblos.

3.1. Obligación de delimitar, demarcar y titular las tierras y territorios de los pueblos indígenas

Una de las obligaciones que impone el derecho de propiedad sobre los Estados Parte en la Convención Americana y el Convenio 169 de la OIT es la obligación de delimitar, demarcar y titular de manera oficial las tierras y los territorios consuetudinarios de los pueblos indígenas dentro de su jurisdicción. La razón para esa obligación es clara y evidente en el caso ante la Corte: sin una delimitación, demarcación o titulación tal, las tierras y el territorio de la comunidad de Nuevo Lamas son vulnerables a la invasión, y los miembros de esta comunidad permanecen en estado de inseguridad permanente en relación con sus tierras. Hay que anotar que la obligación del Estado del Perú de reconocer y proteger los derechos de propiedad de sus pueblos indígenas es una obligación de todo el Estado, y recae igualmente tanto sobre el Goresam como sobre las autoridades nacionales.

La obligación de delimitar, demarcar y titular las tierras consuetudinarias ha sido explicada por la Corte Interamericana en un número de ocasiones²². En su sentencia histórica en *Awas Tingni*, la Corte observó que:

.....
22 Además de los casos a los que se hace referencia en este texto, véase también: *Sawhoyamaya*, párrafo 143.





"[...] los límites del territorio sobre los cuales existe tal derecho de propiedad no han sido efectivamente delimitados y demarcados por el Estado. Esta situación ha creado un clima de incertidumbre permanente entre los miembros de la comunidad Awas Tingni en cuanto no saben con certeza hasta dónde se extiende geográficamente su derecho de propiedad comunal y, consecuentemente, desconocen hasta dónde pueden usar y gozar libremente de los respectivos bienes. En este entendido, la Corte estima que los miembros de la comunidad Awas Tingni tienen derecho a que el Estado:

- 1. delimite, demarque y titule el territorio de propiedad de la Comunidad; y*
- 2. se abstenga de realizar, hasta tanto no se realice esa delimitación, demarcación y titulación, actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la Comunidad"²³.*



En el caso del pueblo Saramaka, la Corte Interamericana brindó una mayor orientación sobre la base de la delimitación, demarcación y titulación, y la forma en que debe llevarse a cabo:

"La Corte ha sostenido, en otras ocasiones, que más que un privilegio para usar la tierra, el cual puede ser despojado por el Estado u opacado por derechos a la propiedad de terceros, los integrantes de pueblos indígenas y tribales deben obtener el título de su territorio a fin de garantizar el uso y goce permanente de dicha tierra. Este título debe ser reconocido y respetado, no solo en la práctica, sino que en el derecho, a fin de salvaguardar su certeza jurídica. A fin



.....
23 Awas Tingni, párrafo 153.

de obtener dicho título, el territorio que los miembros del pueblo Saramaka han usado y ocupado tradicionalmente debe ser primero demarcado y delimitado, a través de consultas realizadas con dicho pueblo y con los pueblos vecinos. Sobre este particular, la Corte ha declarado previamente que ‘el reconocimiento estrictamente jurídico o abstracto de las tierras, territorios o recursos de los indígenas pierde verdadero significado cuando no se ha establecido ni delimitado físicamente la propiedad’²⁴.

En el caso de los pueblos Kaliña y Lokono, la Corte consideró que un mecanismo para la delimitación, demarcación y titulación de los territorios de los pueblos indígenas y tribales debe crearse “con la participación efectiva de dichos pueblos, [y] de acuerdo con su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”²⁵. Los requerimientos específicos de la obligación legal de “participación efectiva”.

La obligación de delimitar, demarcar y titular la tierra y los territorios de los pueblos indígenas es una obligación de delimitar, demarcar y titular *todas* sus tierras y *todos* sus territorios. El derecho internacional no hace distinción alguna, como sí lo hace la ley nacional del Perú, entre las tierras que se utilizan para la agricultura o la ganadería y aquellas áreas que están cubiertas de bosques. *Prima facie*, el hecho de no otorgar a la comunidad de Nuevo Lamas un título de propiedad sobre la totalidad de su territorio –incluyendo aquellas partes de su territorio cubiertas de bosques– es una vulneración de las obligaciones del Perú en virtud de la Convención Americana y el Convenio 169 de la OIT de reconocer y titular tierras y territorios de sus pueblos indígenas.

-
- 24 Saramaka, párrafo 115 (énfasis añadido). En el caso de la comunidad Moiwana vs. Surinam, Corte IDH, sentencia del 15 de junio de 2005. Serie C N.º 124 (en adelante Moiwana), la Corte consideró además que el Estado debe adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar los derechos de propiedad de la comunidad, incluyendo un mecanismo efectivo para delimitar, demarcar y otorgar el título a la comunidad. La Corte declaró que “deberá tomar estas medidas con la participación y el consentimiento informado de las víctimas, expresado a través de sus representantes, y de los miembros de las demás aldeas Cottica N’djuka y las comunidades indígenas vecinas...” (Moiwana, párrafos 209-210).
- 25 Caso pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam, Corte IDH, sentencia de 25 de noviembre de 2015, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 305 (b).

El Comité CERD señaló en sus observaciones finales sobre el Perú en mayo de 2018 que el sistema de titulación de los pueblos indígenas, tanto en términos de territorios como de recursos naturales, era inadecuado. El Comité observó con preocupación:

“

“[...] la falta de mecanismos efectivos de protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, en parte, debido a la falta de un procedimiento adecuado de reconocimiento y titulación de tierras, así como a la concentración generalizada de la tierra y la explotación de recursos naturales por entes privados, empresas o individuos, lo cual continúa generando graves conflictos sociales”²⁶.

”

Como se discutirá más adelante en este informe, es posible que a veces se presenten circunstancias en las cuales, por una razón legítima, sea tanto proporcional como necesario para el Estado no titular en su totalidad las tierras y territorios de un pueblo indígena. Sin embargo, tales casos deben ser considerados caso por caso y, en relación con los territorios indígenas, surgirán únicamente en circunstancias excepcionales. La prohibición sistemática de la titulación de cualquier territorio indígena forestal es incongruente con los requerimientos del derecho internacional en materia de derechos humanos, que exigen como regla general que los territorios indígenas sean delimitados, demarcados y titulados en su totalidad.

Además, el hecho de que los territorios indígenas sin titular sean definidos como “dominio del Estado” en virtud del artículo 32 del Decreto Ley N.º 22175, de Comunidades Nativas, es claramente un tratamiento desigual de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas en el Perú, en violación de los artículos 1 y 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Recordando que los derechos de los

.....
26 Perú: CERD/C/PER/CO/22-23, 23 de mayo de 2018, párrafo 16.

pueblos indígenas a la propiedad surgen en virtud de su propiedad consuetudinaria, como lo demuestra su uso y posesión de las tierras en cuestión, y no en virtud de un título de propiedad otorgado por el Estado, es evidente que las comunidades nativas en San Martín tienen derechos de propiedad dentro de esta región, que son considerablemente anteriores a la promulgación del Decreto Ley N.º 22175 de Comunidades Nativas, promulgada en 1978. Sin embargo, en virtud del artículo 32 de ese decreto, las tierras que (antes de esa promulgación) han sido “legítimamente otorgadas a particulares” no caen dentro del “dominio del Estado”, mientras que las tierras indígenas preexistentes sin título sí lo hacen. Como tal, los derechos de propiedad preexistentes de los individuos y los derechos de propiedad preexistentes de las comunidades indígenas no se tratan de manera equitativa. En efecto, las tierras de estos últimos se consideran como “tierras del dominio estatal”, mientras que las tierras de los primeros son consideradas como privadas. Existen efectos discriminatorios importantes en una clasificación tal, incluyendo la prohibición del otorgamiento de títulos en áreas forestales en virtud de la *ley forestal*, así como el hecho de que las tierras indígenas, hasta que sean tituladas, son vulnerables a la asignación por parte del Estado para otros fines y, por lo tanto, no reciben igual protección.

La falta de protección de las tierras indígenas sin titular es incoherente con los requisitos de la Convención Americana en relación con el derecho de propiedad. La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha puesto en claro que hasta que tenga lugar la delimitación, demarcación y titulación, el Estado peruano está obligado a abstenerse de emprender cualquier actividad, o de permitir o aceptar la realización de actividades por terceros, excepto con el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades que ocupan dicho territorio. Este principio se establece en el extracto del caso Awás Tingni mencionado anteriormente; además, ha sido reiterado por la

Corte Interamericana en, *inter alia*, el caso Moiwana²⁷ y en el caso Saramaka²⁸. En su reciente decisión en el caso de los pueblos Kaliña y Lokono, la Corte Interamericana sostuvo que la emisión por parte del Estado de títulos de propiedad de las tierras sin delimitar, demarcar ni otorgar títulos a los pueblos Kaliña y Lokono (y, por lo tanto, negándoles un recurso interno para proteger sus derechos) constituía una violación del artículo 21²⁹.

Hasta mediados del siglo pasado, las políticas públicas en América Latina buscaron la asimilación de las poblaciones indígenas a sus respectivas sociedades. Los procesos de “desindianización”, exclusión y asimilación de las comunidades fueron justificados en nombre de la unidad nacional. En estas políticas también estuvieron presentes aquellas naciones que percibían a los indígenas como un obstáculo para el desarrollo. Las prácticas de homogenización permearon buena parte de la vida de los pueblos indígenas y derivaron en las bien conocidas situaciones de pobreza, pérdida del patrimonio cultural y de las bases materiales de subsistencia; erosión de los conocimientos ancestrales y baja autoestima. Pese al gran impacto que tuvo este proceso, desde fines de la década del 60, los indígenas lograron conformar organizaciones de nuevo tipo y levantaron sus demandas ante el Estado y la sociedad en su conjunto. Sus luchas y plataformas reivindicativas han sido determinantes en el establecimiento del nuevo modelo de relación que ahora predomina en América Latina y que se basa principalmente en el reconocimiento de sus derechos como pueblos y comunidades para mantener y reproducir sus propias formas de existencia social; para acceder legalmente a la base material sobre la cual se levantan sus culturas, así como para participar activamente en el quehacer político de las naciones en las que habitan. En este nuevo modelo (inacabado aún) el fundamento de la unidad nacional se basa en la diversidad y pluralismo cultural.

.....
27 Moiwana, párrafo 211.

28 Saramaka, párrafo 194.

29 Pueblos Kaliña y Lokono, párrafo 160..

Han sido varios los factores identificados como favorables en este proceso; sin embargo, bien puede señalarse que el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989) constituye un hito, pues sus planteamientos posibilitaron dar un giro al viejo modelo de relación, convirtiéndose en el soporte legal fundamental respecto a la definición de principios, argumentos y conceptos como el de consulta y territorio, que ha sido la principal bandera política de las luchas indígenas en el continente.

La tendencia general en América Latina es el avance sustantivo en materia de reconocimiento legal de los derechos indígenas. Son doce los países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT y trece las constituciones en las que se consagran, de manera específica, los derechos de los pueblos indígenas.

Los contenidos del Convenio 169, así como los planteamientos formulados en los largos procesos de elaboración y aprobación del proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA y del proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, han influido enormemente en las reformas constitucionales en la región. El reconocimiento de la naturaleza pluriétnica y multicultural de los Estados y de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y recursos naturales, a sus lenguas y expresiones culturales, a sus sistemas de justicia y también, en algunos casos, a la autonomía y formas de gobierno propias, se deben en gran parte a las reflexiones y debates que giraron en torno a los instrumentos señalados que surgieron a partir de las movilizaciones indígenas que presionaban por el reconocimiento de sus derechos fundamentales.

Como se señaló, la Asamblea General de la ONU aprobó recientemente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que abre las puertas para una nueva etapa de negociaciones políticas de los derechos de estos pueblos en la legislación internacional y nacional; independientemente de su estado de ratificación por parte de los Estados. El grado de reconocimiento y compromiso

adquirido por los Estados respecto a los derechos indígenas es variable en la región. En varios países los pueblos afroamericanos han obtenido el mismo reconocimiento sobre sus derechos colectivos en los mismos términos que la población indígena. Así, países como Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela reconocen los derechos indígenas tanto en sus cartas constitucionales como a través de la ratificación del Convenio 169; otros, como Honduras y Costa Rica, han ratificado este instrumento internacional, pero no han introducido reformas en sus constituciones. Por otra parte, Panamá, pese a las demandas indígenas, no ha ratificado este convenio, pero cuenta con regulaciones para garantizar los derechos colectivos sobre las tierras y territorios indígenas con altos niveles de autonomía.

Son dos los ejes centrales sobre los cuales han girado las demandas de los pueblos indígenas: El reconocimiento legal de la propiedad de sus tierras y territorios con base en el respeto a las formas de tenencia y posesión ancestrales, acceso, control y manejo de sus tierras y territorios, así como a recursos hídricos, flora y fauna; y la autonomía-autodeterminación en el ejercicio de sus propias formas de gobierno; y el derecho a decidir su destino como pueblos, lo cual se encuentra asociado a otros derechos, tales como la plena participación, la consulta y el consentimiento informado previos, tanto en las actividades que se realice en sus tierras y territorios, como en relación con sus conocimientos tradicionales y a una distribución equitativa de beneficios.

De esta manera y como consecuencia, las luchas indígenas y avances en la legislación, el reconocimiento de derechos sobre las tierras y territorios ancestrales de los indígenas ha sido uno de los avances más importantes en Latinoamérica, principalmente en América del Sur, ya que en la mayoría de los países amazónicos se han otorgado títulos de propiedad sobre amplias extensiones territoriales. Estos títulos han sido entregados en reconocimiento de los derechos preexistentes que tienen los indígenas sobre las tierras y territorios tradicionalmente poseídas por ellos.

Las modalidades de reconocimiento de los derechos a la tierra en América Latina son diversas; sin embargo, en términos muy amplios han sido identificadas las siguientes: titulaciones que reconocen a perpetuidad el dominio colectivo de las tierras con capacidad de aplicar formas propias de gobierno; titulaciones que reconocen a término indefinido el derecho de usufructo sobre las tierras y recursos naturales renovables y a mantener sus propios sistemas de gobierno interno; y titulaciones comunitarias en el marco de legislaciones agrarias o en otras del Código Civil en las que no se otorgan opciones de administración propias a los indígenas, sino que se les da el mismo tratamiento que a los propietarios individuales o que a los campesinos.

En primer lugar, un aspecto central de divergencia se origina en la diferente concepción y valoración que sobre el territorio y los recursos naturales tienen los pueblos indígenas y el Estado. Mientras para los indígenas el territorio es un todo integrado en el cual existe una relación integrada entre el ser humano y la naturaleza, y es la base que asegura su reproducción material y espiritual como pueblos diferenciados, para el Estado constituye un bien que debe ser conservado por los beneficios que otorga y los seres humanos no necesariamente forman parte de él.

La diferencia entre estas dos visiones es fundamental porque es a partir de ella que se ha configurado en la práctica, la relación entre las áreas protegidas y los territorios indígenas, expresada en puntos de divergencia a distintos niveles, pero, sobre todo, a nivel jurídico; de uso y aprovechamiento de la tierra y demás recursos naturales; y a nivel de la administración de estos recursos como se argumenta a continuación:

A nivel jurídico, por la ambigüedad que supone la dualidad de figuras jurídicas sobre un mismo espacio. Los pueblos indígenas plantean el derecho al dominio pleno de sus territorios sobre la base de que su ocupación fue anterior a cualquier otra, y respaldados en los compromisos legales de carácter histórico y de orden internacional que han contraído los Estados. El Estado, al conferir en los ordenamientos legales una asignación de interés general a las áreas de manejo especial, reclama el dominio pleno sobre los mismos o, por lo menos, la capacidad discrecional de asumir este dominio cuando lo considere necesario.

A nivel del uso y aprovechamiento de la tierra y de los recursos naturales, con títulos de dominio o sin ellos, los indígenas reclaman este derecho fundados en razones de carácter histórico y cultural. Las de orden histórico y cultural se relacionan con la ocupación ancestral que han hecho de tales espacios y el uso de los recursos, medios que les han permitido sobrevivir y desarrollarse a través del tiempo como sociedades culturalmente diferenciadas. Pero también hay razones de “necesidad fundamental”, relacionadas con la falta e incluso inexistencia de otras alternativas viables, fuera de los recursos de sus territorios tradicionales, para asegurar la supervivencia y el derecho a mejorar sus condiciones de vida. El modelo definido en las leyes, respecto al uso y aprovechamiento de tales recursos en las áreas protegidas restringen hacer uso y aprovechamiento de tales recursos.

En relación con la administración y manejo de recursos naturales renovables de sus territorios, los indígenas demandan el derecho a gobernar sus territorios; a administrar y controlar estos espacios de acuerdo con sus propias prácticas culturales. Por su parte, los Estados, sin descartar la posibilidad de acuerdos con personas naturales o jurídicas, reclaman un poder en la toma de decisiones sobre la administración de los recursos naturales de las áreas protegidas.

La intervención ambiental en territorios indígenas parte del reconocimiento de los derechos indígenas sobre sus territorios y su autonomía para gestionar sus recursos naturales, lo que implica el respeto de su organización social y la participación protagónica en la toma de decisiones sobre procesos propios.

Las políticas públicas deben estar sostenidas en el reconocimiento de las jurisdicciones ambientales y políticas de gestión indígenas, articuladas con la jurisdicción general de los sistemas de áreas protegidas del Estado. En cada área protegida donde habitan pueblos indígenas, se propone que la gestión sea implementada de manera conjunta, basada en una jurisdicción articulada.

El modelo de gestión compartida implica corresponsabilidad entre dos actores, por lo que se necesita el fortalecimiento de sus capacidades. Los pueblos indígenas deben tener instituciones sólidas que organicen el uso de los recursos, la conservación y la distribución equitativa de los beneficios.

Los Estados deben considerar la necesidad de asignar recursos presupuestarios para que los pueblos indígenas en áreas protegidas cumplan con sus responsabilidades. Los esfuerzos que los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas se encuentran realizando para contar con mecanismos independientes de financiamiento deben incorporar esta consideración.

Analizar el desarrollo jurídico y normativo de los países para poder implementar procesos adecuados de ordenamiento del territorio y elaboración de planes de manejo que incluyan una adecuada participación de los pueblos indígenas en las áreas protegidas. Realizar actividades de capacitación en ordenamiento del territorio, entendido este como el encuentro entre dos visiones del uso del espacio y de los recursos. Documentar e implementar las experiencias y los procedimientos acordados entre las partes. Promover el saneamiento de las tierras y su titulación, y garantizar la seguridad jurídica a los pueblos indígenas en sus territorios.

El territorio que le pertenece a un pueblo indígena es el espacio donde su cultura se reproduce y se ejerce su autonomía interna dentro de las fronteras del Estado peruano y los derechos humanos. El territorio indígena no es similar al territorio estatal. Corresponden a ideas totalmente distintas. El territorio indígena no supone soberanía en el sentido que lo considera el Estado, pues los pueblos indígenas no son Estados sino sociedades históricamente definidas. Se trata de un espacio de autogobierno, o manejo directo de sus asuntos internos. Consecuentemente, no se refiere a ceder soberanía territorial o de crear microestados, sino reconocer un derecho preexistente y cualitativamente distinto al derecho estatal.

Los principios que regulan las actividades que afecten a los pueblos indígenas tendrán como eje principal el derecho a la consulta, a la buena fe y al respeto a la integridad de los pueblos indígenas. Asimismo, la Constitución debe consagrar los derechos de los pueblos indígenas a la indemnización, la compensación y los beneficios por las actividades que se realicen en sus territorios.

A partir de dicho estándar, la Corte IDH ha señalado que el derecho de propiedad comunal o colectiva de los pueblos indígenas tiene una serie de características que la alejan de su comprensión civil clásica, circunscrita a bienes tangibles o físicos susceptibles de valoración económica. Debe pues tenerse una comprensión amplia del derecho de propiedad, de modo tal que su ámbito de protección trascienda el simple derecho real sobre bienes muebles o inmuebles, como en el derecho civil, y vaya hacia un ámbito propio del derecho constitucional de la propiedad más amplio, que comprenda el patrimonio, entendido este último de modo que integre bienes tangibles e intangibles, materiales y espirituales³⁰.

En este sentido, la Corte IDH ha indicado que el concepto de “bienes” utilizado en el artículo 21 de la CADH incorpora “aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de tener un valor”³¹. Pero se ha reconocido asimismo que la estrecha vinculación que tienen los pueblos y comunidades con el territorio excede lo puramente económico, en virtud de que involucra tradiciones y costumbres ancestrales que se ejercen en dichos territorios y reflejan un nexo de identidad entre una comunidad y su tierra.

.....
30 OEA. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku versus Ecuador.

31 OEA. Corte IDH. Caso Yakye Axa versus Paraguay, sentencia del 17 de junio del 2005, párrafo 137. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya versus Paraguay, sentencia del 29 de marzo del 2006, párrafo 121.

Por otra parte, resulta pertinente señalar que el derecho de propiedad colectiva recae sobre las tierras que los pueblos indígenas ocupan de manera ancestral, por lo que frente a ello se instauran las obligaciones del Estado de reconocerlos, delimitarlos y titularlos, estableciendo para ello normas y procedimientos adecuados que deberán respetar el derecho al plazo razonable³². Ello en el marco de la obligación de adoptar medidas para lograr la efectividad de los derechos reconocidos por la CADH en su artículo 2.

En buena cuenta, es importante resaltar que el derecho que los pueblos indígenas tienen sobre sus territorios es a título de propiedad colectiva. La conexión de los pueblos con sus tierras y el hecho de que ello determina su propia identidad conllevan a considerar al derecho de propiedad colectiva como un derecho complejo, cuya titularidad se ejerce colectivamente³³.

El detalle de las opiniones técnicas consultivas puede encontrarse en los siguientes cuerpos normativos: Sernanp, texto para el interior del Área Natural Protegida (Decretos Supremos N.° 004-2010-MINAM, N.° 038-2001-MINAG, y N.° 003-2011-MINAM); ANA, artículo 81 de la Ley de Recursos Hídricos y la Resolución Jefatural N.° 106-2011-ANA; Serfor, artículo 62 de la Ley N.° 29763; Mincul, artículo 53 del Decreto Supremo N.° 019-2009-MINAM; y Mincetur, artículo 5.8 de la Ley General del Turismo. El reconocimiento de los territorios indígenas como tales está suscrito por el Estado peruano en la legislación y en tratados internacionales adoptados.

a) Base legal desde el derecho peruano, respecto de la defensa jurídica de la propiedad indígena por el Estado

La actual Constitución sigue esta misma línea y dispone en el artículo 66 que “los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. El

.....
32 OEA. Corte IDH. Caso Yakye Axa versus Paraguay, sentencia del 17 de junio del 2005. Caso Pueblo Saramaka versus Surinam, sentencia del 28 de noviembre del 2007.

33 OEA. Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros versus Brasil, sentencia del 5 de febrero del 2018, párrafo 138.



Estado es soberano en su aprovechamiento” y que “por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares”.

Por su parte, y en esta misma línea, el Código Civil peruano establece que “la propiedad del subsuelo no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos, ni otros bienes regidos por leyes especiales” (art. 954).

b) La propiedad de las tierras y territorios de pueblos indígenas

La propiedad de las tierras de los pueblos indígenas en el Perú, a través de las comunidades nativas como forma de su organización jurídica, tiene como fundamento legal el artículo 10 de la Ley N.º 22175, Ley General de Comunidades Nativas, que señala que el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades nativas, levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad, pero con la salvedad del artículo 11, que establece que la parte del territorio de las comunidades nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia. Es decir, que esta parte del territorio no constituye propiedad de las comunidades.

El tratamiento de los derechos de pueblos indígenas a sus tierras ha tenido un amplio desarrollo. Al respecto, es importante tomar en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, ha señalado que el ejercicio de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales no está condicionado a su reconocimiento expreso por el Estado, y la existencia de un título formal de propiedad no es requisito para la existencia del derecho a la propiedad territorial indígena conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto significa que, independientemente de cualquier declaración formal de propiedad, los territorios indígenas pertenecen a los pueblos que en ellos habitan. Por esa razón, es necesario que se tomen las medidas necesarias para evitar que se afecten los territorios en posesión de pueblos indígenas.

Respecto del marco de protección legal de los territorios, el TC encuentra que aún hay un elemento por definir y es que la Constitución no habla de territorios indígenas, sino de la protección de las tierras de las comunidades campesinas y nativas sin recoger el término “territorios” de forma expresa (artículos 88 y 89). El TC resuelve esto interpretando la Constitución a la luz del artículo 13 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Convenio 169), que prescribe que el término “tierras” que utiliza deberá incluir el concepto de “territorios” que, además, tiene una vocación política de autogobierno y autonomía.

c) Propuesta de estructura administrativa y coordinación con el catastro

Mediante RM N.º 0362-2018-MINAGRI del 6 de setiembre de 2018, se autorizó el funcionamiento del nuevo Sistema Catastral para Predios Rurales (Sicar) y la Creación del Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas (SIC Comunidades). El objetivo del sistema, conforme a lo señalado en el manual de uso, es dotar a la Digespacr de una herramienta que le permita la gestión y mantenimiento de la información de comunidades campesinas y nativas, que permita a las Gores actualizar directamente los datos, además de generar múltiples reportes.

Busca también cumplir con lo siguiente:

- ◆ Contar con información actualizada de comunidades nativas y campesinas de forma oportuna.
- ◆ Permitir a los usuarios contar con una herramienta integrada al Sistema de Información Geográfica que facilite el análisis de los datos a nivel territorial.
- ◆ Facilitar el seguimiento y gestión mediante la emisión de reportes.

Lo interesante de este catastro es que el Minagri, en su calidad de ente rector en materia de titulación, dispone la obligatoriedad del uso de los sistemas y una migración de la base de datos del catastro rural. Por primera vez, contamos con una herramienta que nos permite tener toda la información en una sola base de datos, pero accesible, gracias a la tecnología, a nivel nacional.

La crítica a este sistema es que desaprovecha la oportunidad de generar un diálogo con otros sectores como el de Vivienda, Ambiente o Energía y Minas e incluso para la gestión de conflictos. Sin embargo, en nuestra opinión, tiene un gran potencial para convertirse en el referente para evitar superposiciones.

Este sistema tiene trece módulos, de los cuales cinco están referidos a las comunidades nativas y son de interés para este estudio (Módulo de Mapas, Módulo de Seguimiento del procedimiento de Reconocimiento de Comunidades Nativas, Módulo de Seguimiento del Procedimiento de Demarcación y Titulación de Comunidades Nativas, Módulo Padrón de Comunidades Nativas Reconocidas, Módulo Padrón de Comunidades Nativas con Demarcación y Titulación).

d) Deficiencia de la información catastral

No existe un catastro único actualizado y las instituciones que usan información catastral elaboran su cartografía por diferentes métodos cartográficos, así como incorporaron en sus bases de datos información de los diferentes sectores (gobiernos regionales, Sunarp, Cofopri, municipalidades), los cuales han sido elaborados con diversos métodos y en muchos casos han recogido la información en forma deficiente, ha habido error al ingresarla a sus sistemas o simplemente no se ha hecho trabajo de campo, con lo que los datos ingresados pueden ser falsos o erróneos.

La Ley N.º 26834 y su Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas señala en el artículo 31 que la administración del área protegida dará una atención prioritaria a asegurar los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas ancestrales que habitan las Áreas Naturales Protegidas y su entorno, respetando su libre determinación, en la medida que dichos usos resulten compatibles con los fines de las mismas. El Estado promueve la participación de dichas comunidades en el establecimiento y la consecución de los fines y objetivos de las Áreas Naturales Protegidas.

El Decreto Ley N.° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva, prescribe en su artículo 10 que el Estado garantiza la integridad de la propiedad de las comunidades nativas y que les otorgará títulos de propiedad. Asimismo, señala que cuando hayan adquirido el carácter sedentario, la demarcación tendrá en cuenta la superficie que ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias, de recolección, caza y pesca; y en el caso de que sean comunidades que realicen migraciones estacionales, se les demarcará la totalidad de la superficie donde se establecen para efectuarlas.

e) **Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente**

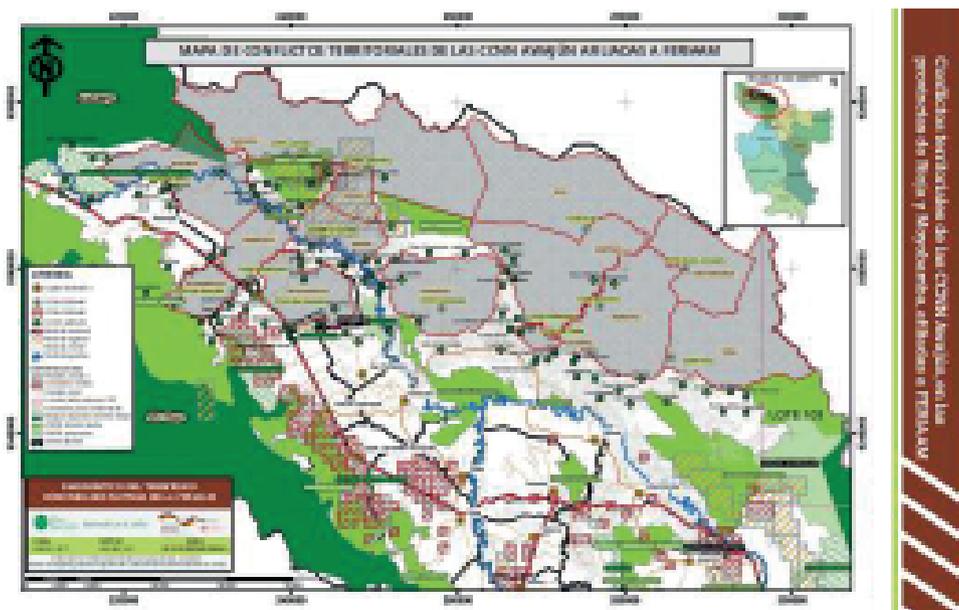
Esta ley en el Título I, Política Nacional del Ambiente y Gestión Ambiental; Capítulo II, Política Nacional del Ambiente y art. 9, establece como objetivo de la política nacional del ambiente “mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona”.

Así mismo, esta ley establece en el artículo 93 el enfoque ecosistémico para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, evaluando científicamente el uso y protección de los recursos naturales e identificando cómo afecta la capacidad de los ecosistemas para mantenerse y sostenerse en el tiempo, tanto en lo que respecta a los seres humanos y organismos vivos como a los sistemas naturales existentes; en este entender, el proyecto enfoca sus actividades en el aprovechamiento de áreas para la forestación y reforestación.

f) Principales iniciativas en el Perú

Nuestro país posee gran cantidad de pueblos indígenas, 55 para ser exactos, por ello es primordial tener claro el objetivo que es la Conservación de la Biodiversidad por parte del Estado con la elaboración de proyectos, donde se da a notar el apoyo en la ejecución de estos por parte de entidades nacionales como internacionales, sin dejar de lado a la parte principal que son las comunidades nativas o pueblos indígenas.

REDD y REDD+ ("Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques" y + componentes) están desarrollando distintas iniciativas para reducir las emisiones de carbono derivadas de la deforestación y degradación de los bosques.



Fuente: <http://institutopaz.net/sistema/data/files/Hoja%20Informativa%20PTC%20N%C2%B0%204%20-%202018%20San%20Martin%20-%20Hojas%20Seltas.pdf>

- ◆ **Conservación del Bosque de Protección Alto Mayo:** La Iniciativa de Conservación del Bosque de Protección Alto Mayo (ICAM), ubicado en San Martín, congrega los esfuerzos de cuatro ONG lideradas por la institución Conservación Internacional, encargadas de cogestionar el proyecto. La coordinación se realiza con la jefatura del Alto Mayo, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) y el Ministerio del Ambiente. El proyecto, que tiene un ámbito de acción de 340 000 hectáreas, se inició con un estudio piloto de viabilidad en el 2007, y en el 2009 comenzaron las actividades para mitigar la deforestación dentro del Alto Mayo. El objetivo es reducir la tasa de deforestación en un 30 %. Hasta el momento, en el año 2012 se ha verificado la reducción de 2.8 millones de toneladas de CO2 en el área del proyecto.
- ◆ **Intervención en el Parque Nacional Cordillera Azul:** El proyecto Parque Nacional Cordillera Azul es una alianza público-privada entre el Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales Cordillera Azul (CIMA) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp). Está ubicado en San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco. CIMA ha diseñado un modelo de intervención que incorpora el enfoque ecosistémico o de paisaje, el manejo adaptativo y el desarrollo sostenible, integrando los principios de ordenamiento territorial y la estabilización del uso de la tierra, la planificación estratégica y la articulación con sistemas de cadenas de valor.
- ◆ **Conservación de áreas de alto valor en el Biocorredor Martín Sagrado:** Esta iniciativa se viene llevando a cabo en la región San Martín. Es impulsada y coadministrada por Pur Projet, una plataforma de empresas con un concepto de proyectos puros o integrales que buscan la sostenibilidad social ambiental y económica. Las tierras están constituidas por tres concesiones para conservación, por lo que Pur Project trabaja asociadamente con los tres concesionarios, que a su vez lo viene ejecutando la Fundación Amazonía Viva (Fundavi) en la Provincia de Mariscal Cáceres, región San Martín.

- ◆ Proyecto Tambopata-Bahuaja: El proyecto REDD+ Tambopata-Bahuaja fue validado en junio del 2012 por Rainforest Alliance de acuerdo a los estándares VCS y CCB Gold. Lo coadministra la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (Aider) con el apoyo del Sernanp. La Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene se ubican en Madre de Dios, región con los índices más altos de biodiversidad del país y que forma parte del hotspot de los Andes Tropicales. Se encuentran amenazadas por la deforestación, el cambio de uso del suelo, la minería ilegal y el incremento de la migración que ella genera. La población asentada en la zona de amortiguamiento ha manifestado su compromiso por involucrarse en la estrategia REDD+. Por ello, el proyecto plantea un trabajo coordinado con las comunidades locales, organizaciones de base e instituciones públicas y privadas de Madre de Dios, para articular iniciativas que contribuirán a incrementar los ingresos y disminuir la presión hacia las áreas protegidas.
- ◆ Proyecto Conservación de Bosques Indígenas, promoviendo el manejo forestal comunitario a través de unidades técnicas: Durante el lanzamiento descentralizado del proyecto “Promoviendo la conservación de bosques indígenas y el desarrollo sostenible mediante la creación de Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario en la región Ucayali”, que se llevó a cabo en la provincia de Atalaya, diversos actores relacionados con la actividad forestal a nivel nacional, regional y local se articularon para impulsar el Manejo Forestal Comunitario (MFC).

Dado que el 70 % del territorio de Atalaya está conformado por comunidades nativas, es por ello que el Proyecto Conservación de bosques indígenas en Ucayali considera esta zona como uno de sus campos más importantes de acción. Este proyecto busca fortalecer el Manejo Forestal Comunitario a través de la creación de dos Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC) en Atalaya y Coronel Portillo, para prestar servicios a las comunidades nativas bajo la responsabilidad de la Sede Operativa Forestal y Fauna Silvestre Atalaya (SOFFSA) de la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre (GERFFS) del Gobierno Regional de Ucayali.

Al respecto, el antropólogo y especialista de la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), Modesto Gálvez, señaló que la participación de los pueblos indígenas es clave para el logro de los resultados de este proyecto: “la conservación de los bosques es importante, pero más importantes son los pueblos indígenas que los habitan, porque los bosques son parte importante de la cosmovisión de su vida integral”. Por su parte, Cleofaz Quintori Soto, presidente de la Unión Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía de la Provincia de Atalaya (Urpia), señaló que “conservar nuestros bosques tiene grandes beneficios, nos va permitir que los bonos ingresen totalmente a nuestras comunidades nativas para implementar las cadenas alimenticias productivas, a través de nuestros representantes, por ello articularemos para que nuestras comunidades mismas propongan un modelo de desarrollo de país”.

Asimismo, el proyecto contribuirá a la mitigación y adaptación al cambio climático reduciendo las posibilidades de deforestación en tierras de las comunidades nativas y contribuir al uso sostenible de la biodiversidad para mejorar el bienestar de la población, teniendo en cuenta sus conocimientos tradicionales.

- ◆ Programa de Reducción de Emisiones del Perú (ERP-PD) FCPF, afectación de derechos indígenas y alternativas: Las estimaciones sobre la deforestación deben ser analizadas teniendo en cuenta las particularidades de cada región, y con cuidado en las visiones integradas de ambas. Se estima que la deforestación es “baja” en San Martín, pero hay que considerar que quedan pocos bosques en las cercanías, aunque están en mayor proporción en los territorios de las comunidades indígenas. Por ello, Aidesep, en su calidad de principal organización de pueblos indígenas del Perú, que articula a 50 pueblos amazónicos, organizados en 1800 comunidades y estas en 109 federaciones locales y 9 organizaciones regionales, tiene la obligación de analizar las políticas y programas que afecten los derechos de los pueblos indígenas en

el marco amplio dispuesto por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) en relación a condiciones de vida, equidad social, consulta y consentimiento y control y recursos para nuestras opciones del llamado “desarrollo” o de vida plena, según nuestras cosmovisiones. Así mismo, el “reconocer la necesidad sostenibilidad” y establecer “políticas”, información estatal, “recursos” institucionales, y otras, con posibilidades de incrementar los conflictos, como por ejemplo, las que promoverían concesiones empresariales maderables estando varias de ella superpuestas a posesiones indígenas; y los “supuestos” “derechos” de “pequeños productores”, que pueden ser utilizados para avalar el tráfico de tierras de colonos migrantes; y también el énfasis de expandir “áreas protegidas” en contradicción con la ocupación indígena y con mala fe en los procesos de consulta previa.

- ◆ Proyecto MERESE-FIDA: El proyecto “Conservación y uso sostenible de los ecosistemas altoandinos del Perú a través del Pago por Servicios Ambientales para el alivio de la pobreza rural y la inclusión social” es un proyecto que se financia con una donación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), a través del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El proyecto tiene como objetivo principal conservar ecosistemas altoandinos (pajonal, bosques nativos y bofedales) de las cuencas altas de los ríos Cañete y Jequetepeque, a través de la implementación de esquemas de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (Merese). Al finalizar la vida útil del proyecto, se espera haber iniciado acciones de conservación en al menos 23 866 hectáreas de estos ecosistemas en ambas cuencas, y haber beneficiado a 2164 familias rurales. El monto de la donación del FMAM para la ejecución de este proyecto es de \$ 5 345 545, con una contrapartida del Ministerio del Ambiente de \$ 553 318. El proyecto tiene una duración de 5 años, y culmina en el año 2020.

4. Conclusión

TICCA titulados

- ◆ En mérito al derecho a la autodeterminación, seguir los modelos de gobernanza que se impongan, consolidando una política de participación social en la conservación (enfoque de conservación con respeto de derechos humanos), que incluya las prácticas ancestrales de los pueblos indígenas en la conservación, que debería ser la base de todos los proyectos de conservación como el FIT, el PRE.
- ◆ En caso de superposición con ANP, esta política debe incluir un modelo de cogestión que reconozca la compatibilidad entre el derecho a la propiedad comunal y la conservación de la naturaleza que incluya: a) participación efectiva, b) acceso y uso de sus territorios tradicionales y c) de recibir beneficios de la conservación.
- ◆ Recomendar uso de documentos de gestión ambiental adecuados a la cosmovisión de las comunidades, como los planes de vida, creación de reservas comunales, etc.

TICCA no titulados

- ◆ Establecer un mecanismo de salvaguarda que permita cautelar los TICCA que aún no están titulados, como el caso de Colombia, que les permita acceder a los financiamientos de la conservación para su desarrollo (proyectos PRE, REDD, REDD+, entre otros).
- ◆ Realizar incidencia a través del litigio estratégico para buscar la adecuación de la legislación interna a los compromisos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas.



Construcción de una hoja de ruta para implementar la Declaración de Lima con relación a los TICCA y las políticas de conservación de la biodiversidad en el Perú

Esteban Morales / Antropólogo

1. Introducción

Desde los inicios de los enfoques conservacionistas en la década de los años 60 del siglo pasado, los pueblos indígenas, dueños ancestrales de los territorios que se empezaron a declarar como áreas protegidas, fueron desplazados o desposeídos de sus territorios y confinados a esquemas territoriales restrictivos de sus derechos, como son las comunidades nativas en nuestro contexto nacional. El marco internacional comenzó a cambiar con relación al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas con el Convenio 169 de la OIT (C169 OIT) del año 1989. Posteriormente, desde el año 1992 en que se realiza la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (Brasil), se observa una tendencia internacional creciente hacia el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente los referidos a la posesión de la tierra y a la protección y conservación productiva de los ecosistemas que se resguardan en sus territorios.

Existen avances concretos a nivel de la Conferencia de las Partes y grupos de trabajo del Convenio sobre la Diversidad Biológica y en los espacios impulsados por la Unión internacional para la Conservación de la Naturaleza, en los cuales se busca incorporar el rol de los TICCA³⁴ (UCNI desde 1996 en adelante y CDB 1998 en adelante). Con el apoyo del consorcio TICCA, COICA y aliados se está tratando de incidir en los gobiernos de la región para el reconocimiento, como "otros mecanismos eficaces de conservar a áreas terrestres" (OMEC); la cual es una categoría contemplada en el marco de la CDB, de manera que se genera un mosaico de áreas protegidas de diferentes categorías para impulsar una visión de integralidad y conectividad de los servicios de la diversidad biológica, de esta manera, también cumplir con la Meta 11 del Acuerdo del COP de Aichi (Japón), para la década 2011-2020 de lograr que un 17 % de sus áreas terrestres estén "protegidas o conservadas".

.....

34 El término TICCA es una abreviatura para "territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales" o "territorios de vida".





Sin embargo, la principal traba a nivel nacional se centra en la falta de alineación de las políticas nacionales a los acuerdos internacionales, en el reconocer constitucionalmente la posesión y personalidad jurídica de los pueblos indígenas en sus territorios más allá de las comunidades nativas, el reconocimiento de los territorios ancestrales que fueron categorizados y quedaron fuera del dominio de los pueblos indígenas o con muchas restricciones para su acceso y uso, inclusive el uso tradicional, y las limitaciones para el reconocimiento sobre el uso y acceso a los recursos naturales que ahí se encuentran.

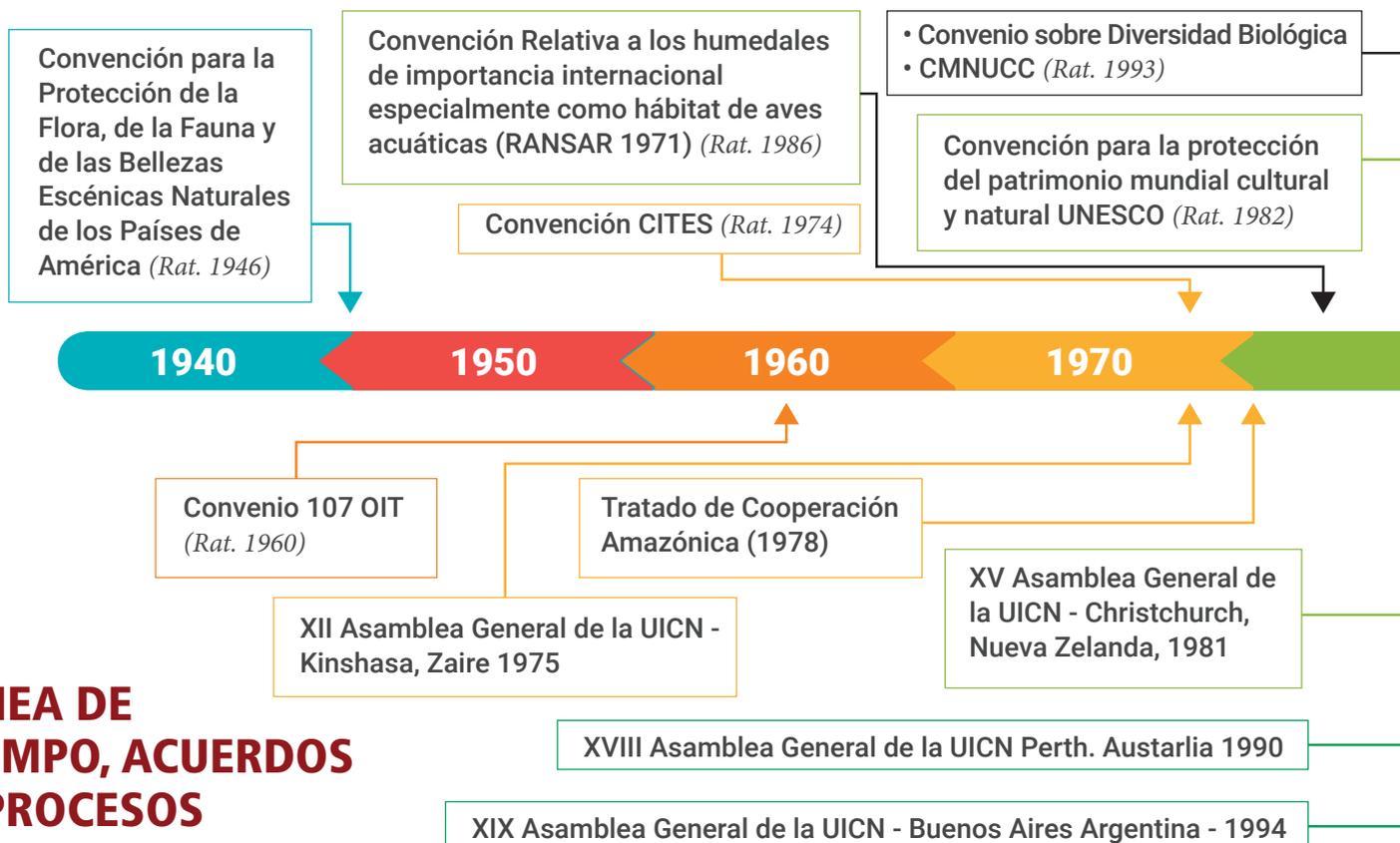
En el presente documento, se trata de analizar los avances internacionales, nacionales y regionales respecto al reconocimiento de los TICCA en la política nacional sobre conservación y biodiversidad, y proponer elementos para la hoja de ruta para implementar la Declaración de Lima con relación a los TICCA, al entender que la protección medioambiental por parte de los pueblos indígenas está estrechamente ligada a la defensa de su territorio, el pleno reconocimiento de sus derechos, mantener la gobernanza indígena propia y a la protección y conservación productiva de los recursos que allí se encuentran.

Los objetivos del presente documento son: a) Facilitar el conocimiento de las políticas, programas y proyectos –a nivel internacional, nacional y regional– que influyen en las formas de reconocimiento o conflictos entre la conservación de la biodiversidad concebidas desde el Estado y la agenda territorial de las organizaciones indígenas amazónicas. b) Contar con una propuesta de hoja de ruta que oriente las acciones de acción e incidencia de las organizaciones indígenas para el reconocimiento y retribución justa de la gobernanza del territorio y sus recursos por parte de los TICCA, como parte de las políticas de conservación de la biodiversidad en la Amazonía peruana.

2. Mapeo de las políticas, programas y proyectos que influyen en las formas de desde el Estado y la agenda territorial de

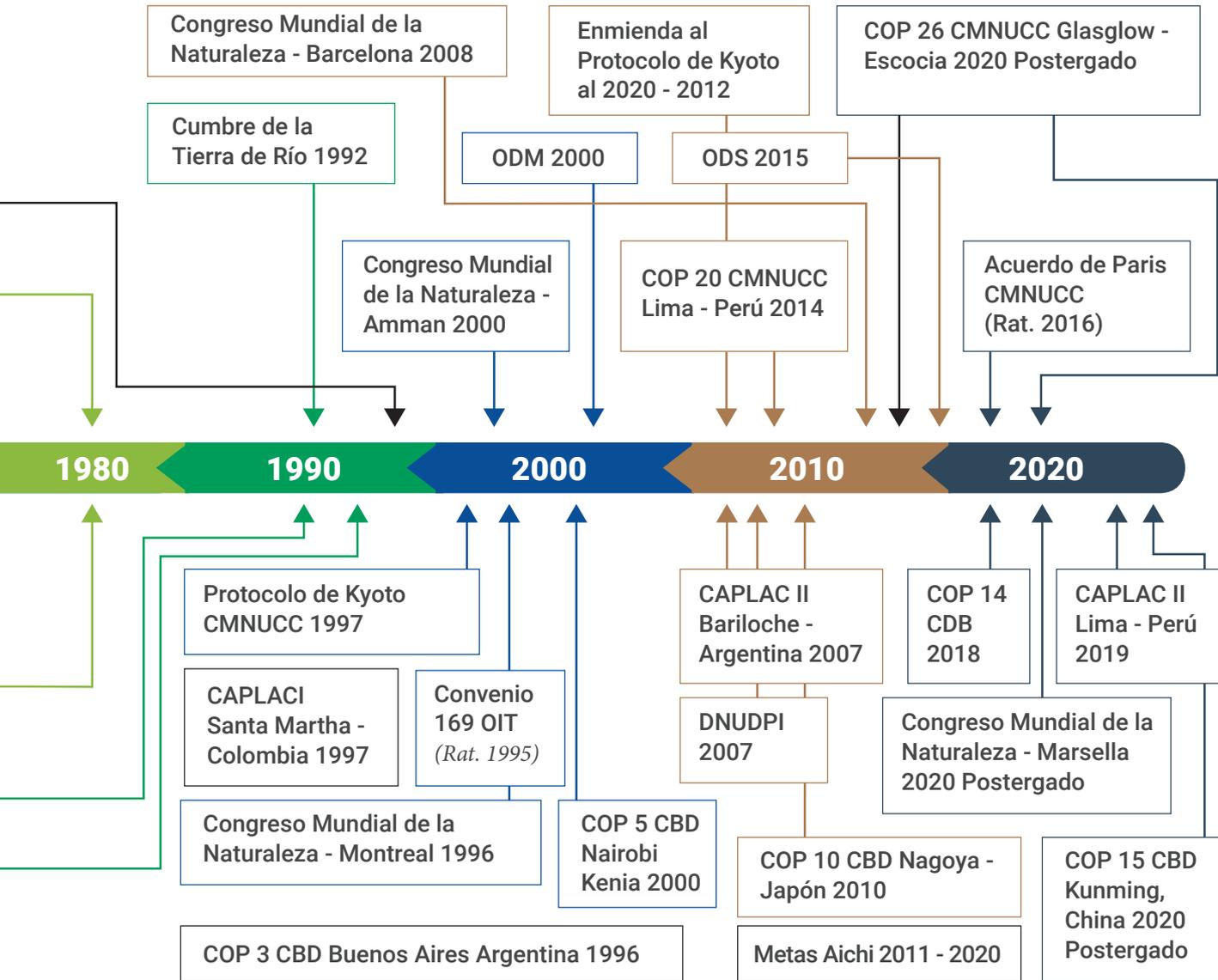
2.1. Marco internacional

Nuestro país se caracteriza por haber ratificado una gran cantidad de acuerdos internacionales, de diversos tipos. Los específicos que están relacionados a la temática de este informe son particularmente dos, el CDB y la CMNUCC, los cuales tienen una vinculación evidente, aunque en la participación de los pueblos indígenas en los espacios de debate internacional y nacional, el involucramiento es mayor con relación a la CMNUCC. Este tema será punto de una reflexión más adelante.



**LÍNEA DE
TIEMPO, ACUERDOS
Y PROCESOS
INTERNACIONALES Y
REGIONALES**

reconocimiento o conflictos entre la conservación de la biodiversidad concebidas las organizaciones indígenas amazónicas



A continuación, se presenta los principales convenios y acuerdos internacionales vinculados a la protección, biodiversidad, conservación sostenible, desarrollo y cambio climático que tenemos como contexto internacional.

- ◆ **Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (1940):** Proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas.
- ◆ **Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR 1971):** Acuerdo internacional que promueve la conservación y el uso racional de los humedales. Es el único tratado mundial que se centra en un único ecosistema.
- ◆ **Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES 1973):** Tiene por finalidad velar para que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia.
- ◆ **Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural (UNESCO 1972):** La Convención tiene por objeto identificar, proteger, conservar, revalorizar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural de Valor Universal Excepcional.
- ◆ **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992):** Establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores clave de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

- ◆ **Declaración de Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques (1992):** Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de todo tipo.
- ◆ **Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992):** Los objetivos del Convenio sobre Diversidad Biológica son "la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de los recursos genéticos".
- ◆ **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC 1992):** Permite, entre otras cosas, reforzar la conciencia pública, a escala mundial, de los problemas relacionados con el cambio climático.
- ◆ **Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989):** El Convenio 169 de la OIT es el más importante instrumento internacional que garantiza los derechos indígenas. Los pueblos indígenas deben tener el derecho a elegir si integrarse o mantener su cultura, sus tradiciones e integridad política.
- ◆ **Protocolo de Kyoto (1997):** Protocolo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Es un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero.
- ◆ **Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (1999):** Garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

- ◆ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007):** Enfatiza el derecho de los pueblos indígenas de preservar y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y de trabajar por su desarrollo de acuerdo a sus aspiraciones y necesidades.
- ◆ **Plan Estratégico para la Diversidad Biológica y Metas Aichi 2011-2020:** Tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica, a fin de asegurar que para el 2020 los ecosistemas sean resilientes y sigan suministrando servicios esenciales.
- ◆ **Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización (2014):** Tiene como objetivo la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. El protocolo proporciona una base sólida para una mayor certeza y transparencia jurídicas, tanto para los proveedores como para los usuarios de recursos genéticos.
- ◆ **Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015):** Es una iniciativa impulsada por Naciones Unidas para dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- ◆ **Acuerdo de París (2016):** Protocolo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El objetivo central del Acuerdo de París es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento de la temperatura mundial en este siglo muy por debajo de los 2 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1.5 grados centígrados.

2.1.1. *Reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas a nivel internacional y su relación con la biodiversidad, medioambiente y territorio*

Desde finales de los años 80, se comienza a desarrollar a nivel internacional una tendencia creciente sobre los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en los derechos relacionados con las tierras y territorios indígenas, impulsado por las organizaciones indígenas a nivel mundial e incidiendo en la política internacional, dado que muchos países han reconocido cierto grado de compromiso con la reivindicación de las demandas de los pueblos indígenas relacionadas a las formas de posesión, trasmisión, utilización y acceso a tierras y territorios ancestrales, al mismo tiempo con el reconocimiento de los derechos colectivos, herencia cultural y conocimiento tradicional.

En este contexto, las reivindicaciones a nivel nacional e internacional de los grupos indígenas respecto al territorio se pueden agrupar en tres elementos:

- ◆ La recuperación de los territorios de los que fueron desposeídos, discriminados o desplazados.
- ◆ El pleno reconocimiento de los derechos colectivos a ejercer control, poseer, desarrollar con una visión propia, utilizar y ocupar sus territorios, y los recursos que se encuentren en ellos.
- ◆ El respeto y reconocimiento del derecho a la integridad y conservación de su hábitat natural, incluyendo la protección medioambiental que ejercen con sus mecanismos y prácticas propias.

Es clave entender que la protección medioambiental por parte de los pueblos indígenas está íntimamente ligada a la defensa de sus territorios y de su gobernanza tradicional, así como al reconocimiento pleno de derechos relacionado a ambos y a la protección y conservación productiva de los recursos que en sus territorios se encuentren.

En el marco de los dos instrumentos clave de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas, ha reiterado la íntima relación existente entre el derecho al territorio y a los recursos que se encuentran en ellos y el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos. Esto se reconoce plenamente en el C169 OIT y la DNUDPI.

El comité de derechos humanos de las Naciones Unidas ha dado la siguiente interpretación para la aplicación del artículo 1.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"El derecho a la autodeterminación requiere, entre otras cosas, que todas las poblaciones puedan disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y que no se les prive de sus medios de subsistencia" (Naciones Unidas, 1999b).

2.1.2. Breve análisis de los aportes del C169 OIT y la DNUDPI sobre integralidad, conservación y derecho a los recursos naturales

El marco internacional de derechos reconoce de manera concreta la importancia del medio natural y del territorio asociado a esta, como base fundamental de la cultura, sociedad y cosmovisión de los pueblos indígenas, en tanto es un elemento que les dota de recursos y de identidad. En el preámbulo del Convenio 169 de la OIT se hace referencia a la importancia de este elemento para los pueblos indígenas al reconocer la "particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales". La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también hace referencia al medio ambiente, al declarar en el preámbulo: "considerando que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuyen al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del ambiente". Adicionalmente, en el

artículo 29 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a las conservación y protección del medio ambiente, así como de la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos.

Artículo 7.3 del Convenio 169 de la OIT, regula la protección del entorno medioambiental imponiendo al Estado dos obligaciones:

- ◆ La elaboración de estudios, en cooperación con los pueblos indígenas interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos, debiéndose considerar los resultados de estos estudios como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas (artículo 7.3).
- ◆ La adopción de medidas, previa participación de los pueblos interesados, que tengan por objeto la protección y conservación medioambiental en las tierras indígenas (artículo 7.4).

El Convenio 169 no declara derechos ambientales de manera específica, pero sí relaciona los temas ambientales con dichos pueblos, como puede interpretarse a partir de su articulado, en el cual se dispone la obligación de establecer medidas preventivas previas a la aplicación de un proyecto o medida que pueda afectar a pueblos indígenas, se pueden resumir los siguientes: realización de estudios de impacto ambiental de actividades de desarrollo que se hayan propuesto (art. 7); la protección a los recursos naturales (art. 15). Otros tipos de medidas tendientes a la protección y preservación de los territorios indígenas: art. 4: adopción de medidas especiales; art. 6: derecho de consulta previa; art. 17: respeto a las modalidades de transmisión de sus tierras, entre otros.

Además, establece la obligación de respetar la "importancia especial" que tienen las tierras para los pueblos indígenas, al aplicar lo dispuesto en la parte II del convenio, relativa a las tierras (art. 13).

El Convenio 169 reconoce a los pueblos indígenas cierto grado de "autogobierno" con respecto a sus instituciones sociales y políticas, así como en la decisión de determinar las prioridades y naturaleza de su desarrollo social y cultural. En este sentido, el artículo 7.1 contiene uno de los más importantes principios de este convenio, al establecer lo siguiente:



“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que este 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”.



- ◆ **Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992):** Este convenio es un tratado internacional y, en esta calidad, es un instrumento jurídicamente obligatorio, es decir, es vinculante y debe ser adoptado por los estados que lo han ratificado, ajustando su marco legal nacional al cumplimiento del CDB, sus órganos y mecanismo de aplicación. Se promueve la cooperación internacional para gestionar, conservar e impulsar la utilización sostenible de los recursos biológicos del mundo. Fue ratificado por el Perú en el año 1993.

a) Órganos

- ◆ **Conferencia de las Partes (COP):** Es el órgano rector del Convenio y promueve la aplicación del Convenio a través de las decisiones que adopta en sus reuniones periódicas cada dos años.

- ◆ Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT): Fundamentado en el art. 25 del CDB, su función es proporcionar evaluaciones sobre el estado de la diversidad biológica; proporcionar evaluaciones de los tipos de medidas adoptadas de conformidad con las disposiciones del Convenio y responder a las preguntas que le planteen la COP y sus órganos subsidiarios. Sesiona regularmente una vez al año.
- ◆ Órgano Subsidiario sobre la Aplicación (OSA): Creado con la decisión XII/26, sus funciones son: a) el examen de los progresos en la aplicación; b) las medidas estratégicas para mejorar la aplicación; c) el fortalecimiento de los medios a emplear para la aplicación y d) las operaciones del Convenio y sus Protocolos. La Mesa de la Conferencia de las Partes funciona como Mesa del Órgano Subsidiario sobre la Aplicación. Sesiona regularmente cada dos años desde el 2016.
- ◆ Grupo de trabajo sobre el artículo 8 j): En 1998, en la COP 4 se creó un Grupo de trabajo sobre el artículo 8 j) y disposiciones conexas. En la COP 5 se adoptó un programa de trabajo para aplicar los compromisos del artículo 8 j) del Convenio y para mejorar la función y la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales en el logro de los objetivos del Convenio.
- ◆ Grupo de trabajo sobre áreas protegidas: En la COP 7 en 2004, se adoptó en su decisión VII/28 sobre un programa de trabajo sobre áreas protegidas. En el párrafo 25 de esa decisión se estableció un grupo de trabajo especial de composición abierta sobre áreas protegidas para apoyar y revisar la implementación del programa de trabajo e informar a la Conferencia de las Partes.

b) Protocolos

- ◆ El Protocolo de Cartagena: Es el protocolo sobre Bioseguridad del CDB, un acuerdo internacional que tiene como objetivo garantizar la manipulación, el transporte y el uso seguros de los organismos vivos modificados (OVM) resultantes de la biotecnología moderna que pueden tener efectos adversos sobre la diversidad biológica, teniendo también en cuenta riesgos para la salud humana. Fue adoptado el 29 de enero de 2000 y entró en vigor el 11 de septiembre de 2003.
- ◆ El Protocolo de Nagoya: Es el protocolo sobre el acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización del CDB, es un acuerdo internacional que tiene como objetivo compartir los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos de forma justa y equitativa. Entró en vigor el 12 de octubre de 2014.

c) Mecanismos de aplicación del CDB

- ◆ Estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica (EPANB): Son estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica que integran, en la medida de lo posible y según corresponda, la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica en planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales pertinentes.
- ◆ Informes nacionales: El artículo 26 de la Convención establece que el objetivo de la presentación de informes nacionales es proporcionar información sobre las medidas tomadas para la implementación de la Convención y la eficacia de estas medidas.

- ◆ Cooperación y asociaciones: Alcanzar los objetivos del CDB y la metas Aichi requiere la cooperación y coordinación con una amplia gama de otros convenios, instituciones y procesos.
- ◆ Recursos y mecanismos financieros: El CDB reconoce que se requieren inversiones sustanciales para conservar la diversidad biológica, y que se puede esperar que la provisión de recursos financieros nuevos y adicionales y el acceso apropiado a las tecnologías relevantes marquen una diferencia sustancial en la capacidad del mundo para abordar la pérdida de diversidad.
- ◆ Mecanismo de intercambio de información: Busca apoyar los programas de trabajo temáticos y transversales de la Convención mediante la promoción de la cooperación, el intercambio de información y el desarrollo de una red de socios.
- ◆ Centro de intercambio de información sobre seguridad de la biotecnología: Es un mecanismo de intercambio de información que brinda acceso abierto y fácil a información clave sobre los Organismos Vivos Modificados, de acuerdo con el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad.
- ◆ LifeWeb para el financiamiento de áreas protegidas: Busca fortalecer el financiamiento de áreas protegidas para conservar la biodiversidad, asegurar los medios de vida y abordar el cambio climático, a través de la implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio.

2.1.3. Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y Metas Aichi

En la decisión X/2, la COP 10, celebrada del 18 al 29 de octubre del 2010, en Nagoya, Prefectura de Aichi, Japón, adoptó un plan estratégico revisado y actualizado para la diversidad biológica –incluidas las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica– para el periodo 2011-2020.

Este plan proporcionó un marco general sobre diversidad biológica, no solo para las convenciones relacionadas con la diversidad biológica, sino para todo el sistema de las Naciones Unidas y todos los demás asociados que participan en la gestión de la diversidad biológica y el desarrollo de políticas.

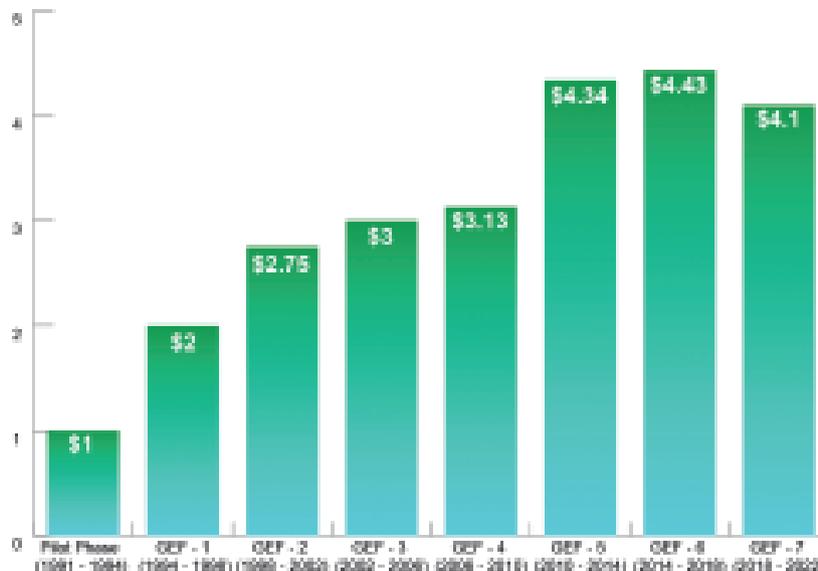
Las Partes acordaron traducir este marco internacional general en estrategias y planes de acción nacionales de diversidad biológica revisados y actualizados dentro de dos años. Además, en la decisión X/10, se decidió que los informes nacionales deberían centrarse en la aplicación del Plan Estratégico 2011-2020 y el progreso logrado hacia las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica.

- ◆ **Mecanismos financieros del CDB:** El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) es el mecanismo financiero del CDB. Los fondos del FMAM están disponibles para los países en desarrollo y los países con economías en transición para cumplir los objetivos de los convenios y acuerdos ambientales internacionales. El apoyo del FMAM se brinda a agencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, empresas del sector privado, instituciones de investigación, entre la amplia diversidad de socios potenciales, para implementar proyectos y programas en los países receptores.

Se estableció en vísperas de la Cumbre de la Tierra de Río de 1992 para ayudar a abordar los problemas ambientales más urgentes de nuestro planeta. Los países donantes aportan fondos del FMAM para apoyar los proyectos. Estas contribuciones financieras se reponen cada cuatro años y se les denomina reposición del FMAM, por los 40 países donantes. El Banco Mundial actúa como Fideicomisario del FMAM y administra el Fondo Fiduciario del FMAM (contribuciones de los donantes). El administrador fiduciario ayuda a movilizar los recursos del FMAM; desembolsa fondos a las agencias del FMAM; prepara informes financieros sobre inversiones y uso de recursos; y supervisa la aplicación de fondos presupuestarios y de proyectos.

GRÁFICO 1 Ciclos de reposiciones del FMAM

GEF REPLENISHMENT CYCLES (in billions of USD)



Fuente: <https://www.thegef.org/about/funding>

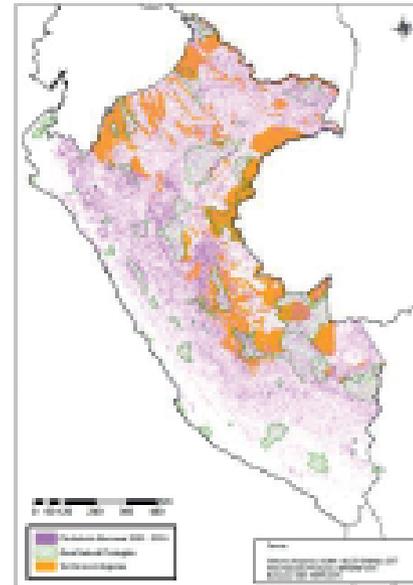
En este gráfico se puede apreciar una ligera reducción de los fondos de reposición del GEF, que podría atribuirse a un menor interés de algunos países donantes, temas de coyuntura política o cambios en el enfoque de intervención con relación a los ejes que financia el GEF.

2.2. Marco nacional

El marco nacional es muy diverso, y si bien durante los últimos 10 años ha habido algunos avances con relación al marco legal sobre biodiversidad, áreas naturales protegidas, bosques y pueblos indígenas, la base legal fundamental como la ley de comunidades nativas y la ley de áreas naturales protegidas no están en armonía con elementos clave del C169 OIT, específicamente en temas de acceso al territorio y reconocimiento de las formas de gobernanza territorial indígena, reconocimiento de derechos en ANP y respetar las prioridades de desarrollo propias de los pueblos indígenas.

GRÁFICO 2 Territorios indígenas y ANP del Perú

Territorios Indígenas y áreas Naturales Protegidas del Perú

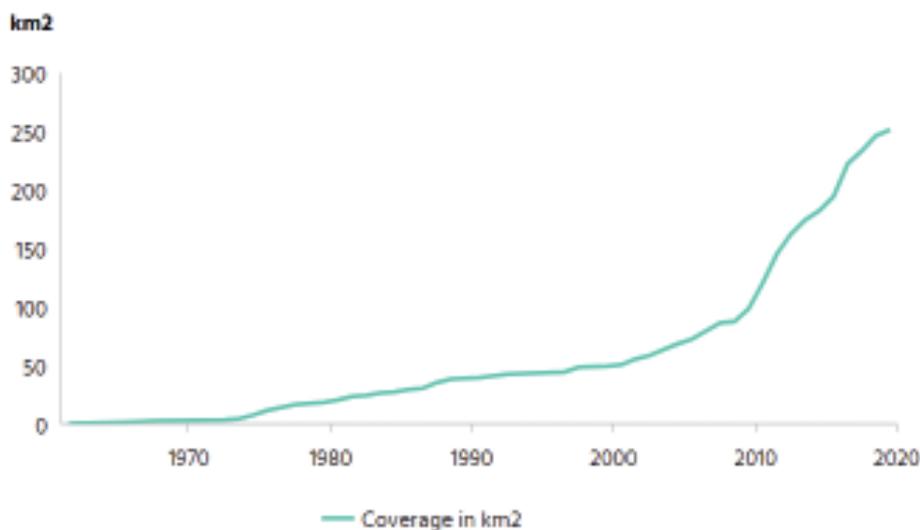


Fuente: COICA-RAISG 2016

En el gráfico anterior se puede observar que la mayor pérdida de biomasa en la Amazonía se genera fuera de las categorías de territorios indígenas y áreas naturales protegidas, eso significa en áreas no categorizadas y en otras categorías como concesiones de diferentes tipos. La pérdida de biomasa se traduce en cambio de uso del bosque, deforestación y degradación, por consiguiente, la pérdida de los ecosistemas y la conectividad, lo cual afecta de manera directa e impacta sobre la biodiversidad y los recursos naturales, especialmente para los pueblos indígenas que dependen directamente de ellos.

GRÁFICO 3 Cobertura de áreas protegidas en Perú

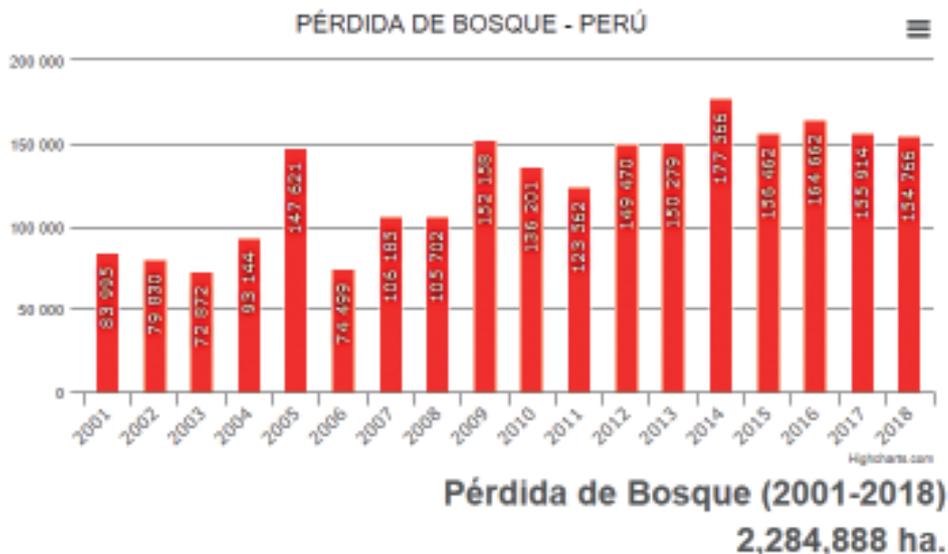
Growth in protected area coverage



Fuente: <https://www.protectedplanet.net/country/PER>

Como se puede apreciar en el gráfico 3, la cobertura de áreas protegidas de las diferentes categorías de UICN y de tipo de gobernanza han aumentado de manera acelerada en el periodo 2010-2020, pasando de un promedio de 100 km² de áreas a más de 250 km², lo que significa un aumento de más de 150 %. A pesar del aumento de la cantidad de áreas protegidas, los datos de deforestación a nivel nacional se mantienen más o menos estables, aunque hay una ligera reducción con relación al 2014, en promedio se pierden 150 mil hectáreas de bosques al año, con la consecuente pérdida de la biodiversidad y el fraccionamiento de los ecosistemas que albergan dicha biodiversidad.

GRÁFICO 4
Pérdida de bosques en Perú al 2018



Fuente: Geobosques

Esto se explica por las inconsistencias, vacíos y contradicciones del marco legal vigente con relación a cuatro elementos que son indivisibles y que deben de ser asumidos como tal por el estado nación, territorio, cambio climático, diversidad biológica y pueblos indígenas.

A continuación, revisaremos brevemente el marco legal vigente.

- ◆ Constitución Política del Estado de 1993: En el marco de un régimen económico social de mercado, establece como obligaciones del Estado promover: 1) El uso sostenible de los recursos naturales; 2) La conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas; y 3) Promover el desarrollo sostenible de la Amazonía. Establece de manera taxativa que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa.
- ◆ Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas: Tratado internacional, ratificado por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N.º 26253 del 05 de diciembre de 1993. El Instrumento de Ratificación fue del 17 de enero de 1994. Se registró ante la OIT el 02 de febrero de 1994. Su entrada en vigencia en el Perú fue el 02 de febrero de 1995.
- ◆ Ley de Comunidades Nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja de selva, Decreto Ley N.º 22175, del 9 de mayo de 1978: Tiene como finalidad establecer una estructura agraria que contribuya al desarrollo integral de las regiones de selva y ceja de selva, a fin que su población alcance niveles de vida compatibles con la dignidad de la persona humana, a través de proyectos de asentamientos rurales, para el aprovechamiento integral e integrado de los recursos naturales renovables, de acuerdo a planes regionales de desarrollo.

- ◆ Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, Ley N.° 26505 del 17 de junio de 1995: Establece los principios generales necesarios para promover la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas
- ◆ Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N.° 26821 del 26 de junio de 1997: Tiene como objetivo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.
- ◆ Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N.° 26834, del 4 de julio de 1997: Norma los aspectos relacionados con la gestión de las áreas naturales protegidas y su conservación, de acuerdo al artículo 66 de la Constitución. Comprende la definición de categorías, el sistema nacional, áreas regionales y privadas. Regula el uso público, aprovechamiento de recursos en las áreas protegidas, el proceso de establecimiento, la planificación, la participación, entre otros.
- ◆ Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Ley N.° 26839 del 19 de agosto de 1998: Regula lo relativo a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, promueve la conservación de la biodiversidad de ecosistemas, la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven del uso de la diversidad biológica y el desarrollo económico del país. Dispone la protección jurídica de la diversidad biológica: ecosistemas, genes, recursos Fito y zoos genéticos, biotecnología.

- ◆ Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N.° 27446 del 23 de abril del 2001: Fue modificada el 28 de junio del 2008 vía Decreto Legislativo N.° 1078. Se reglamentó en el 2009 con Decreto Supremo N.° 019-2009-MINAM.
- ◆ Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo N.° 038 del 22 de junio del 2001-AG.
- ◆ Ley N.° 27811 del 24 de julio del 2002: Establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas Vinculados a los Recursos Biológicos: Tiene como objeto “no solo contribuir a preservar y transferir sino también a desarrollar los conocimientos de los pueblos indígenas” señalándose la necesidad de un marco legal con reglas claras, a fin de crear mecanismos que promuevan la inversión en la investigación y desarrollo de los conocimientos tradicionales.
- ◆ Régimen especial para la Administración de las Reservas Comunales, Resolución de Intendencia N.° 019 del 24 de junio del 2005: El Régimen Especial regula la administración y el manejo participativo de las Reservas Comunales entre el Sernanp y las comunidades campesinas y/o nativas pertenecientes a los pueblos indígenas y la población local organizada, consideradas beneficiarias.
- ◆ Ley General del Ambiente, Ley N.° 28611 del 15 de octubre del 2005: Establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida contribuyendo a una efectiva gestión ambiental y de protección del ambiente.



- ◆ Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial, Ley N.º 28736 de mayo del 2006. Luego, mediante Decreto Supremo N.º 008-2007-MIMDES, de octubre del 2007, se aprobó el reglamento: El objetivo principal de esta norma es establecer un régimen especial transectorial de protección de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana que se encuentren en situación de aislamiento voluntario o de contacto inicial, garantizando sus derechos a la vida, salud e integridad
- ◆ Política Nacional del Ambiente, D. S. N.º 012-2009-MINAM: Instrumento de planificación más general en materia ambiental y enmarca a las políticas sectoriales, regionales y locales. Esta política es uno de los principales instrumentos de gestión para el logro del desarrollo sostenible en el país y ha sido elaborada tomando en cuenta la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, los Objetivos del Milenio formulados por la Organización de las Naciones Unidas y los demás tratados y declaraciones internacionales suscritos por el Estado peruano en materia ambiental. Constituye la base para la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que lo sustenta, para contribuir al desarrollo integral, social, económico y cultural del ser humano.
- ◆ Ley de Consulta Previa Informada, Ley N.º 29785 del 2011 y su reglamento en el 2012: Norma el derecho a la consulta previa, libre e informada de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroperuano para llegar a acuerdos o lograr el consentimiento mediante procedimientos apropiados, tomando como base la Constitución Política del Estado. No incluye causales de consentimiento previo, que sí están contemplados en el Convenio 169 de la OIT y en normas nacionales (consentimiento para el desplazamiento voluntario).

- ◆ Plan Nacional de Acción Ambiental, Plan del 2011 al 2021, D. S. N.° 014-2011-MINAM: Es un instrumento de planificación nacional de largo plazo, formulado sobre la base de la Política Nacional del Ambiente y presenta la visión del país en materia ambiental al 2021, siendo sus objetivos los mismos que se proponen lograr en la Política Ambiental. El PLANAA contiene las metas prioritarias en materia ambiental que debemos lograr en diez años y representa nuestro reto y compromiso con la presente y futuras generaciones. El cumplimiento de las metas prioritarias contribuirá con la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La implementación del PLANAA es una condición necesaria para asegurar el cumplimiento de la Política Nacional del Ambiente y fortalecer la ruta hacia el desarrollo sostenible del país. Dado que la gestión ambiental es de carácter transectorial y descentralizada, el logro de los objetivos y metas del PLANAA es responsabilidad compartida por todas las entidades del Estado, quienes deben asegurar la provisión y asignación de los recursos económicos y financieros necesarios, así como el concurso de otros actores del sector privado y de la sociedad en su conjunto para la mejora de la calidad ambiental; y por tanto, para la mejora de la calidad de vida de nuestra población.
- ◆ Plan Bicentenario, D. S. N.° 054-2011-PCM: Enfatiza un Estado descentralizado y articulado de modo eficiente para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, con un enfoque integrado y ecosistémico que permita una buena calidad de vida para las personas. Es el primer Plan Estratégico de Desarrollo Nacional en el que se definen seis ejes estratégicos o políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos diez años.

- ◆ Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N.° 29763 del 22 de julio del 2011: Esta nueva ley busca contribuir al desarrollo del sector forestal peruano. Brinda un enfoque ecosistémico, concesiones con manejo integral; tratamiento adecuado a plantaciones forestales, reconociendo a las plantaciones como cultivos; tratamiento adecuado para sistemas agroforestales; fortaleciendo la institucionalidad forestal, implementando el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) como la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre y reconoce a los diferentes actores del bosque. Algunos de los puntos más importantes de esta norma: 1) El enfoque de los bosques como fuente de bienes y servicios y no solo como espacio de extracción; 2) El reconocimiento del estado actual de los diversos tipos de bosque, las diferentes actividades vinculadas y los derechos que se derivan de la combinación de las situaciones antes enunciadas; 3) La inclusión de nuevas formas de acceso que puedan convertir los beneficios del bosque en oportunidades concretas de negocios a todo nivel.
- ◆ Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, D. S. N.° 09-2013-MINAGRI: Involucra al Estado en sus tres niveles de gobierno y define con visión de largo plazo la gestión pública en materia forestal y fauna silvestre. Detalla las funciones y responsabilidades de todos los niveles del gobierno y actores públicos y privados. Define la gestión forestal y de fauna silvestre del Perú a largo plazo y establece los ejes de política. Esta política tiene por objetivo contribuir al desarrollo del país a través de la adecuada gestión de nuestros recursos forestales y de fauna silvestre. Tiene alcance nacional y es de observancia obligatoria para todos los niveles de gobierno, central, regional y local.

- ◆ Estrategia Nacional de Diversidad Biológica 2001-2021 y Plan de Acción de Diversidad Biológica 2014-2018: Es el instrumento marco de nivel estratégico para orientar las políticas subnacionales y las actividades orientadas al cumplimiento de las metas de diversidad biológica en el marco de la CDB, es decir las metas de Aichi al 2020. En este instrumento se definen principios y enfoques para la gestión de la diversidad biológica: La estrategia y plan de acción define 6 objetivos estratégicos y 13 metas:
 - » OE1: Mejorar el estado de la biodiversidad y mantener la integridad de los servicios ecosistémicos que brinda.
 - » OE2: Incrementar la contribución de la biodiversidad al desarrollo nacional mejorando la competitividad del país y la distribución equitativa de beneficios.
 - » OE3: Reducir las presiones directas e indirectas para la diversidad biológica y sus procesos ecosistémicos.
 - » OE4: Fortalecer las capacidades de los tres niveles de gobierno para la gestión sostenible de la biodiversidad.
 - » OE5: Mejorar el conocimiento y las tecnologías para el uso sostenible de la biodiversidad, así como la revalorización de los conocimientos tradicionales vinculados con la biodiversidad de los pueblos indígenas.
 - » OE6: Fortalecer la cooperación y participación de todos los sectores de la población para la gobernanza de la diversidad biológica.

Esta estrategia nacional tiene un horizonte que finaliza el 2021, por este motivo, ese año es clave no solo para el marco internacional, sino también para el marco nacional, el cual es una oportunidad de ir introduciendo elementos en relación a la visión de los pueblos indígenas.

2.3. Marco regional

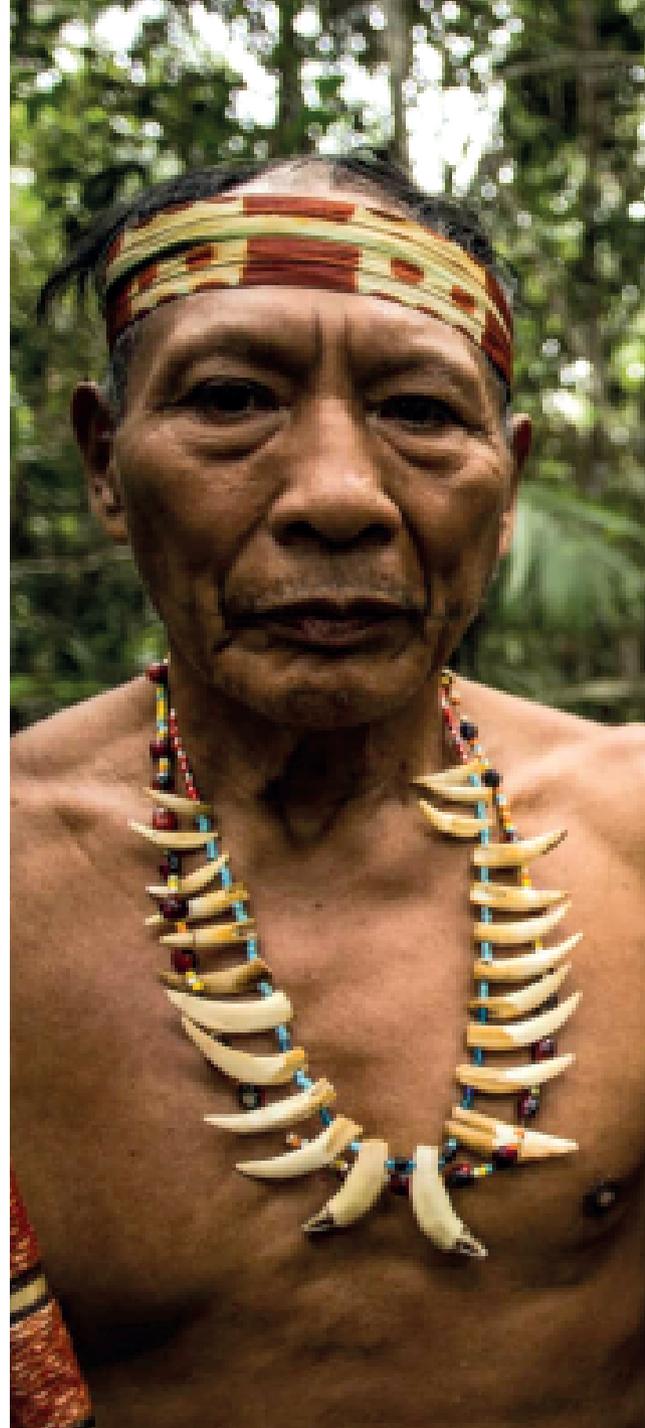
El marco regional es diverso, en algunas regiones como Ucayali y Loreto hay mayor acercamiento. Las diferencias sustanciales están sobre todo en las regiones donde no se han transferido las competencias plenamente, como el caso de las regiones de Junín y Pasco con relación a las regiones amazónicas, donde aún no se han transferido las competencias forestales.

El marco regional identificado es el siguiente:

- ◆ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N.º 27867: Establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.
- ◆ Autoridad Regional Ambiental/Dirección/Gerencia Regional Ambiental: Es un órgano/instancia del gobierno regional, con autonomía técnica y administrativa. Le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de recursos naturales, áreas protegidas, medio ambiente y ordenamiento territorial.
- ◆ Dirección/Gerencia Regional Agraria: Instancia del gobierno regional encargado de formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de la región en materia agraria, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales, y las propuestas promocionales de desarrollo rural.
- ◆ Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre: El gobierno regional es la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, y tiene funciones sobre esta materia dentro de su jurisdicción y en concordancia con la política nacional forestal y de fauna silvestre, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, su reglamento y los lineamientos nacionales aprobados por el Serfor.

- ◆ Política Ambiental Regional: Conjunto de lineamientos, políticas, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público que tiene por finalidad orientar el accionar de las instancias del gobierno regional, sector privado y sociedad civil en materia ambiental.
- ◆ Comisión Ambiental Regional/Comisión Ambiental Municipal: Son las instancias de gestión ambiental de carácter multisectorial encargado de coordinar y concretar la política ambiental regional/local y promover el diálogo y el acuerdo entre los actores públicos y privados.
- ◆ Plan y Agenda/Sistema regional ambiental: Tiene por finalidad orientar, dirigir, integrar, coordinar, supervisar, evaluar, monitorear y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados al ordenamiento ambiental, la protección de la calidad del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales.
- ◆ Estrategia Regional de Diversidad Biológica: Es una herramienta orientadora de actividades enfocadas a revertir los procesos de deterioro de los recursos de la biodiversidad, y a orientar el aprovechamiento de los bienes y servicios que dichos recursos proporcionan para las comunidades en la región y la población en general, para vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida; y el deber de contribuir a una efectiva gestión de los recursos naturales, especialmente de la biodiversidad.
 - » Madre de Dios (2014): Plan de Acción al 2021 (única actualizada)
 - » Loreto (2005): Plan de Acción al 2010
 - » Ucayali (2005): Plan de Acción al 2010
 - » San Martín (2006): Plan de Acción al 2010
 - » Amazonas (2006): Plan de Acción al 2010

- ◆ Estrategias Regionales de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones (EDRBE): Ruta estratégica para priorizar e implementar acciones que permitan reducir la deforestación/degradación de bosques y facilitar el desarrollo rural sostenible bajo en emisiones (desarrollar competitividad y modelo sostenible para actividades productivas asociadas a la deforestación y gestión bajo enfoque de paisaje), en desarrollo en las regiones amazónicas de Amazonas, San Martín, Ucayali, Loreto, Huánuco y Madre de Dios.
- ◆ Ordenanza Regional, que reconoce la existencia de los pueblos indígenas y su personalidad jurídica (N.º 014-2017-GRL-CR) y su reglamento (DR N.º 0001-2018-GR-LORETO): Solo en el caso de Loreto. Ordenanza y reglamento que resuelve reconocer la existencia de los pueblos indígenas y su personalidad jurídica en la región Loreto, el mismo que establece las definiciones, criterios, procedimientos, responsabilidades y requisitos de inscripción de pueblos indígenas u originarios en el Registro Regional de Pueblos Indígenas u Originarios de Loreto.



2.3.1. Proyectos en el marco del fondo fiduciario de la CDB-GEF en el Perú

El Perú ha participado de las reposiciones del GEF en los periodos 1 (1 proyecto), 2 (2 proyectos), 4 (4 proyectos), 5 (7 proyectos) y 6 (10 proyectos). Hay un aumento creciente de los proyectos aprobados para el Perú, un total de 24 proyectos aprobados en las siguientes áreas focales:

- ◆ Biodiversidad: 14
- ◆ Productos químicos y desechos: 3
- ◆ Cambio climático: 10
- ◆ Degradación de la tierra: 5
- ◆ Contaminantes orgánicos persistentes: 1
- ◆ Múltiples áreas focales: 8

La inversión total del GEF en el Perú asciende a 190 millones de dólares, de los cuales casi 40 millones corresponden a la sexta reposición del fondo.

CUADRO 1
Fondos GEF 6 por Áreas Focales en Perú

Área Focal	Fondo Asignado	Fondo Ejecutado	Fondo por ejecutar
Biodiversidad	\$ 29 717 492	\$ 29 462 612	\$ 254 880
Degradación de la Tierra	\$ 3 144 665	\$ 2 399 998	\$ 744 667
Cambio Climático	\$ 7 122 410	\$ 7 122 411	\$ -1
Total	\$ 39 984 567	\$ 38 985 021	\$ 999 546

Fuente: GEF

Los proyectos aprobados y en ejecución del GEF 6 son los siguientes:

CUADRO 2: Proyectos GEF 6 aprobados y en ejecución

Id	Título	Área Focal	Agencias
9872	Desarrollo de capacidades para el Sistema de Transparencia de Perú para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático	Cambio climático	ONU AMBIENTE
9710	GEF GOLD Perú - Manejo racional integrado del mercurio en la minería de oro artesanal y en pequeña escala (ASGM) del Perú	Productos químicos y desechos	PNUD
9698	Plataforma Nacional de Ciudades Sostenibles y Cambio Climático	Cambio climático, biodiversidad	BID
9475	Plan de Acción Nacional sobre Mercurio en el Sector Minero de Oro Artesanal y en Pequeña Escala en Perú	Productos químicos y desechos	UNIDO
9387	Paisajes productivos sostenibles en la Amazonía peruana	Degradación de la tierra, Biodiversidad, Cambio climático	PNUD
9374	Asegurando el futuro de las áreas naturales protegidas del Perú	Degradación de la tierra, Biodiversidad	WWF USA
9206	Desarrollo sostenible de zonas industriales	Productos químicos y desechos, Cambio climático	UNIDO
9092	Manejo sostenible de la agrobiodiversidad y recuperación de ecosistemas vulnerables en las regiones andinas peruanas a través del enfoque de sistemas de patrimonio agrícola de importancia mundial (SIPAM)	Degradación de la tierra, Biodiversidad	FAO
9044	Sexta Fase Operacional del Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM en Perú	Cambio climático, Biodiversidad	PNUD
8025	Implementación Efectiva del Régimen de Acceso y Distribución de Beneficios y Conocimientos Tradicionales en Perú de conformidad con el Protocolo de Nagoya	Biodiversidad	ONU AMBIENTE

La séptima reposición del GEF fue convocada en el 2018 y las propuestas de proyectos se presentaron hasta setiembre 2019, actualmente hay 2 proyectos aprobados, que incluye la Séptima Fase Operacional del Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM en Perú que implementa el PNUD.

3. Propuesta de hoja de ruta para el reconocimiento y la afirmación de los derechos indígenas en las políticas de conservación del Perú, considerando sus compromisos internacionales

3.1. Sobre los TICCA

En el marco de la CDB, se ha incluido la siguiente definición:



“Los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales son ecosistemas naturales o modificados que contienen importantes valores de biodiversidad, servicios ecológicos y valores culturales y que son conservados voluntariamente por pueblos indígenas y comunidades locales, tanto sedentarios como nómadas, mediante leyes consuetudinarias y otros medios efectivos.

Las áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales podrían ser reconocidas como áreas protegidas o conservadas, sujeto a su ‘consentimiento previo y fundamentado’ o ‘consentimiento libre, previo y fundamentado’ o ‘aprobación y participación’ o solicitud, según las circunstancias nacionales” (COP XIV/13).





El reconocimiento y apoyo a nivel nacional de los TICCA aún no existe y no se tiene un marco legal para ello, sin embargo, el reconocimiento ha ganado terreno desde los ámbitos internacionales tanto en las COP de la CDB, los espacios de la UICN, el desarrollo del Consorcio TICCA.

A pesar del progreso muy visible en el reconocimiento, sobre todo a nivel internacional y regional, y el apoyo de los TICCA, persisten enormes debilidades y brechas, de las cuales se puede identificar las siguientes:

- ◆ La falta de mecanismos legales y políticos adecuados, o si existen suelen ser inadecuados para respetar a los pueblos indígenas, especialmente en lo que respecta a los derechos territoriales, colectivos y de tenencia.
- ◆ Muchas de las políticas relacionadas al medio ambiente en realidad pueden estar en contra de sus intereses.
- ◆ Imposición de mecanismos institucionales, reglas, o condiciones que atentan contra la iniciativa propia, sus instituciones tradicionales y su forma de organización tradicional.
- ◆ Falta de desarrollo en investigación.
- ◆ El apoyo financiero a menudo puede ser inadecuado o canalizarse de manera inapropiada, lo que lleva a que los fondos se agoten en su mayor parte en otros niveles y se generan menores impactos positivos en el territorio y las comunidades.

3.2. Recomendaciones para reconocer y apoyar a los TICCA

Dado los acuerdos y contexto internacional, urge la necesidad de que a nivel nacional se pueda impulsar a que los TICCA obtengan el reconocimiento y apoyo, sin embargo, se debe garantizar que estos sean adecuados y apropiados, que respeten sus instituciones y gobernanza. Se puede sugerir los siguientes pasos:

- ◆ Punto 1. Medidas legales y normativas: Fundamentalmente para lograr el reconocimiento a los pueblos indígenas como sujetos de derechos legales, derecho pleno al territorio, recursos naturales y gobernanza colectiva, respeto de las instituciones, costumbres, conocimientos y prácticas tradicionales; las cuales fortalecen el reconocimiento como iniciativas de conservación válidas, que pueden ser incluidas, en el sistema nacional de áreas protegidas.
- ◆ Punto 2. Medidas administrativas/nivel estratégico: Para la inclusión del TICCA en conservación productiva, protección de la biodiversidad, lucha contra la pobreza, medios de vida, mitigación y adaptación al cambio climático, aportes de las mujeres indígenas y otras acciones. Incluyendo a los pueblos indígenas en la planificación y la toma de decisiones.
- ◆ Punto 3. Documentación e investigación: Generar información e investigación sobre los TICCA y sus instancias y sistemas específicas, y su incorporación en las bases de datos (por ejemplo, registro TICCA y estudios de caso).
- ◆ Punto 4. Reconocimiento social de los valores de conservación, culturales y de sustento de los TICCA: Por medio de la exposición pública, cobertura de los medios y redes sociales, postulaciones a registros, reconocimientos o premios y otras acciones similares tanto a nivel nacional como regional e internacional.
- ◆ Punto 5. Apoyo técnico y financiero: Para fortalecer las capacidades técnicas, políticas, administrativas y otras, para fortalecer la gobernanza y la gestión de los TICCA.

- ◆ Punto 6. Facilitación para la promoción y la creación de redes: Tanto entre los pueblos indígenas como entre las comunidades que gobiernan los TICCA, como también con y entre grupos de apoyo.

Estos 6 puntos que definen la hoja de ruta están en consistencia con el llamado de los organizadores indígenas durante el III CAPLAC, realizado en Lima en el 2019.

Sobre el nuevo acuerdo mundial se propone:

- ◆ Los gobiernos del mundo, junto con los pueblos indígenas, deben dar un nuevo acuerdo mundial para la naturaleza.
- ◆ Este acuerdo debe hacer un llamamiento a proteger y permitir la recuperación de al menos la mitad del planeta y gestionar todos los territorios y los mares de manera sostenible.
- ◆ El acuerdo debe contar con el respaldo activo de los pueblos indígenas.
- ◆ Este acuerdo también debe incluir apoyo financiero y técnico para los países más pobres del mundo.
- ◆ Asimismo, el acuerdo debe requerir que cada país elabore un Plan de Acción Natural por la Naturaleza.

Se exhorta a los países, aliados y cooperantes apoyar en:

- ◆ Asegurar los territorios indígenas.
- ◆ Garantizar el consentimiento libre, previo e informado; y el cese de la criminalización a nuestras reivindicaciones.
- ◆ La movilización financiera para la conservación liderada por los pueblos indígenas.
- ◆ El fortalecimiento organizacional.
- ◆ Promover el conocimiento tradicional en el centro de las estrategias de conservación.

Conclusiones y recomendaciones

- ◆ Incidencia a nivel internacional. Aunque los tiempos son cortos de cara a la definición de un nuevo acuerdo mundial post-2020, ya existe avances en el grupo de trabajo que se conformó en el 2018 durante la COP 14 (Decisión 14/34). Los espacios internacionales son COP15 CDB-2021, que se realizará en China; las metas de diversidad biológica post-2020 y el Congreso Mundial de la Naturaleza UICN-2021, a realizarse en Marsella (Francia).
- ◆ Se deben fortalecer las capacidades de las organizaciones indígenas, comunidades o pueblos indígenas que están en el proceso de reconocimiento como TICCA, y conocer bien las opciones de reconocimiento que tienen en el marco del registro TICCA y en la Base de Datos Mundial sobre Áreas Protegidas (WDPA). Dado que para el caso de registro en la WDPA, debe cumplir con la definición de la UICN de áreas protegidas o definirse como otras medidas eficaces de conservación basados en áreas (OMECE).

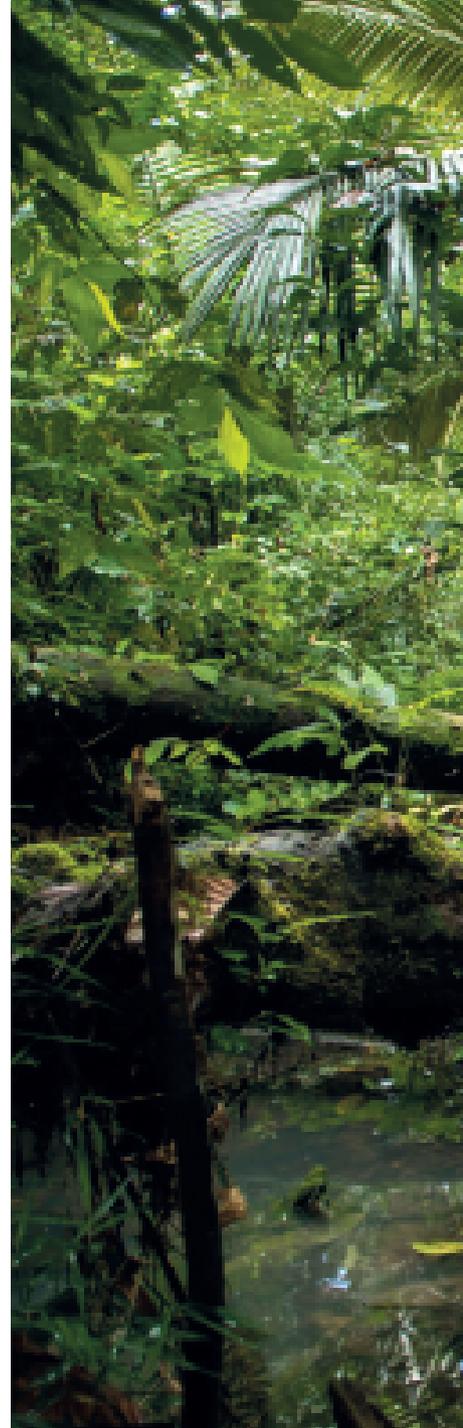
Definición de la UICN: Un área protegida es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado a través de medios legales u otros efectivos para lograr la conservación a largo plazo de la naturaleza junto a los servicios de los sistemas y los valores culturales asociados³⁵.

Sobre las OMECE, las pautas específicas han sido adoptadas por la CDB en la COP 14, decisión 8.

.....
³⁵ N. Dudley (editor), *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, 2008.



- ◆ Las organizaciones indígenas bases de Aidesep han priorizado la incidencia en los espacios de la CMNUCC, específicamente en las COP y otros espacios relacionados al enfoque de REDD+ y cambio climático, como el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), el Fondo de inversión en el Clima (CIF) y en acuerdos bilaterales como la Declaración conjunta de Intenciones entre Perú, Alemania y el Reino de Noruega (DCI). Este mayor acercamiento se podría explicar por la percepción de una amenaza más directa para los pueblos indígenas en relación al cambio climático, sus efectos en los territorios, individuos y medios de vida, y las malas prácticas asociadas a las oportunidades de un mercado de carbono emergente. Sin embargo, el cambio climático es un proceso que afectará de igual forma a humanos y naturaleza, y empezar a cubrir la brecha de participación y producción de propuestas en el marco de la CDB debe ser también una nueva prioridad.
- ◆ A nivel nacional, las oportunidades de incidencia y elaboración de propuestas son en el marco de la actualización del Plan Director-Sernanp, el cual constituye el documento estratégico guía sobre las ANP y es la base para las futuras actualizaciones de los planes maestros de la ANP: Participación en el proceso de actualización de la Política Nacional del Ambiente y del Plan Nacional de Acción Ambiental, y participación en el proceso de actualización de la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica y su Plan de Acción.





- ◆ Iniciar un diálogo y debate nacional sobre las estrategias de los pueblos indígenas para avanzar en el reconocimiento de sus derechos territoriales, con los posibles temas: avance de la titulación de comunidades nativas en el marco legal vigente, título de propiedad y cesión en uso, análisis sobre las áreas naturales protegidas y restricción de derechos indígenas, estrategias territoriales por pueblos indígenas y territorios integrales.
- ◆ A nivel regional, los espacios identificados son participación en los procesos de actualización de las Estrategias Regionales sobre Diversidad Biológica y Planes de Acción y Elaboración de las Estrategias Regionales de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones. El rol de las organizaciones indígenas regionales y locales es clave en estos procesos. Actualmente en proceso las ERDRBE, a través del financiamiento del GCF Task Force. El proceso de actualización de la ERDB debe de activarse una vez definido un nuevo marco mundial y nacional, posiblemente en dos a tres años.
- ◆ A pesar de que los pueblos indígenas y sus organizaciones desarrollan desde hace varias décadas estrategias y actividades específicas para manejo de la diversidad biológica de sus territorios con un enfoque propio o asumiendo nuevas tecnologías, se debe desarrollar más capacidades para identificar los aportes nacionales a las metas de conservación y manejo de la diversidad biológica y a las retribuciones que podrían darse con los fondos del GEF.

Referencias

- ◆ Borrini-Feyerabend, G. y J. Campese. "Autofortalecer los TICCA-Orientaciones y recursos para procesos por pueblos indígenas y comunidades locales custodios de los TICCA", 2017.
- ◆ Comunicado conjunto de los pueblos indígenas de Abya Yala las Américas, en el III CAPLAC, 2019.
- ◆ Thomas Moore. "TICCAs en la Amazonía peruana" [sin fecha].
- ◆ UNEP-WCMC. "Bases de Datos Globales para apoyar TICCA: un Manual para los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales". Versión 1.0, Cambridge, Reino Unido, 2016.
- ◆ UNEP-WCMC. "Manual de Usuario 1.3 de la Base de Datos Mundial sobre Áreas Protegidas", 2015.



TERRITORIOS DE VIDA EN EL PERÚ

NOTAS PARA LOGRAR UNA CONSERVACIÓN BASADA EN DERECHOS EN LA AMAZONÍA PERUANA

Actualmente, hay un movimiento en la región, promovido principalmente por el Consorcio TICCA, la Coica y la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN), de convencer a los gobiernos de América Latina y el Caribe de reconocer los territorios de pueblos o naciones indígenas como “otros mecanismos eficaces de conservar a áreas terrestres” (OMECE). Es una categoría contemplada en el marco de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CBD-Río de Janeiro, 1992) y en los acuerdos de las sucesivas Conferencias de las Partes (COP), de manera que los países que han suscrito la CBD puedan cumplir con la Meta 11 del Acuerdo del COP de Aichi (Japón), para la década 2011-2020, de lograr que un 17 % de sus áreas terrestres estén protegidas o conservadas.

Como los pueblos o naciones indígenas siempre han conservado sus territorios en el sentido de uso sostenible, se pretende incorporar sus territorios reconocidos como tales por los Estados miembros. El punto clave para que este reconocimiento estatal (y su correspondiente retribución) sea aceptable para los pueblos o naciones es que se mantengan bajo gobernanza indígena, tal y como se expresaron en la Declaración de Lima, documento presentado por sus organizaciones representativas durante el último Congreso de Áreas Protegidas de América Latina y el Caribe.

