

HACIA UNA REGLAMENTACIÓN
DE LA LEY N° 28736 RÉGIMEN
ESPECIAL TRANSECTORIAL DE
PROTECCIÓN A FAVOR DE
**PUEBLOS
INDIGENAS**
EN AISLAMIENTO Y
EN CONTACTO INICIAL

**Implicancia a la situación de la Interacción de
Reservas Indígenas y Áreas Naturales Protegidas**

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

DAR. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales es una asociación fundada el año 2004 y ya tiene más de dos años y medio de trabajo continuo contribuyendo al desarrollo del país a partir del manejo y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y la gestión del ambiente a través del Estado, la sociedad y sus miembros.

El equipo humano de DAR se ha especializado en temas ambientales y de conservación, bajo una visión integradora de los campos jurídicos, sociales, ambientales y de interculturalidad. DAR forma parte de diversas e importantes iniciativas privadas y públicas orientadas a desarrollar capacidades en agentes estratégicos de nuestra sociedad con la finalidad de consolidar un ambiente sano y equilibrado a través del aprovechamiento de los recursos naturales, respetando los derechos de todos los ciudadanos.

DAR ha suscrito un Convenio con **The Nature Conservancy TNC**, con fondos de **Gordon and Betty Moore Foundation**, con la finalidad de apoyar en el diseño de políticas públicas y normativas a favor de la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial y la conservación de su biodiversidad, con especial incidencia en la situación de la Zona Reservada Sierra del Divisor, o conocida por los pueblos indígenas que viven alrededor de ésta como "Siná Jonibaon Manán", la cual contiene la Reserva Territorial Isconahua, y otros espacios donde se realizan estudios que demostrarían la existencia de pueblos indígenas aislados en el ámbito de influencia de esta área natural protegida. El Equipo del Proyecto está compuesto por dos abogados y dos asistentes especializados en temas indígenas que buscan amalgamar las propuestas de protección a favor de los pueblos indígenas "aislados" y la conservación de los recursos naturales, coordinadamente con las organizaciones indígenas y organizaciones de conservación. En ese sentido, este proyecto trata de ahondar en el análisis de instituciones comunes de una y otra visión de protección de derechos humanos; una de estas instituciones jurídicas es la intangibilidad de las reservas indígenas para los pueblos aislados de la amazonía. Protegiendo sus bosques, su hábitat, su ecosistema a través del

HACIA UNA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY N° 28736, RÉGIMEN ESPECIAL
TRANSECTORIAL DE PROTECCIÓN A FAVOR DE PUEBLOS INDÍGENAS EN
AISLAMIENTO Y EN CONTACTO INICIAL



**HACIA UNA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY N°
28736, RÉGIMEN ESPECIAL TRANSECTORIAL DE
PROTECCIÓN A FAVOR DE PUEBLOS INDÍGENAS
EN AISLAMIENTO Y EN CONTACTO INICIAL**

Implicancias a la situación de interacción de
reservas indígenas y áreas naturales protegidas

Editor

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

Bajo el Auspicio de
THE NATURE CONSERVANCY - TNC

ENERO, 2007

Editores:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR

Asunta Santillán Bartra

Enrique Blas Arenas

César Gamboa Balbín

Alvaro Vargas Tokuda

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR

Av. del Parque Norte N° 480, Oficina 402

Corpac, San Isidro

Lima, Perú/2007

www.dar.org.pe

Impreso por Bellido Ediciones EIRL

Diseño de Portada: Erik Chiri

Hacia una reglamentación de la Ley N° 28736, Régimen Especial Transectorial de Protección a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial. Implicancias a la Situación de la Interacción de Reservas Indígenas y Áreas Naturales Protegidas.

180 pp. 14.5 x 20.5 cms.

Esta primera edición consta de 1000 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-02916

ISBN: 978-603-45003-0-3

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

Las opiniones expresadas en los textos firmados son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de los auspiciadores.

Impreso y hecho en Perú

AGRADECIMIENTOS

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR, debe agradecer a diversas instituciones y personas por la información obtenida y sus francas y precisas opiniones para elaborar esta publicación.

En un primer momento, a las personas e instituciones que participan en el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento liderado por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP, organización indígena que viene defendiendo a los pueblos indígenas hace mucho tiempo; Jorge Payaba del Programa PIA - AIDSESP, Francisco Ballón de CIPA, Milagros Ortega de IBC, Aliya Ryan de SHINAI, Vladimir Pinto de Racimos, Pilar Camero de WWF, Marie Manrique y Fritz Villasante de IBIS, Angela Tapia de APRODEH. Muchos de nosotros participamos en el Grupo de Trabajo convocado por INDEPA para aportar en el Reglamento de la Ley N° 28736.

Asimismo, a las instituciones que participan en el Grupo de Trabajo de Sierra del Divisor / Siná Jonibaon Manán, a las organizaciones indígenas AIDSESP, ORAU y ORAI, y a las organizaciones ambientalistas como Field Museum de Chicago, IBC, CIMA, CEDIA, TNC, Pro Naturaleza, SPDA. Especial mención debemos hacer a Daysi Zapata, Gilmer Yuimachi de ORAU y Edwin Vásquez y Jorge Castellote de ORAI.

Una especial mención debemos hacer a Debby Moskovits, David Cleary, Lucia Ruiz, Richard Smith, Alberto Pizango, Robert Guimaraes, Marcelo Dos Santos, Francisco Ballón, Marlene Canales, Rodolfo Stavenhagen, Paulina Baca, Mikel Berraondo, Álvaro Díez Astete, Pablo Cingolani, Miguel Angel Cabodevilla, Alberto Barandiaran, Hugo Che-Piu, Renzo Piana, Neptalí Cueva, Margarita Benavides, Marita Vara, Paulina Arroyo, Claudia Vega, Mario Pariona, Corine Vriesendorp, Martín Alcalde, Sonia Chia, Anders Krogh, Lyli La Torre, Manuel Figueroa, Haroldo Salazar, Dora Napolitano, Yndira Aguirre, Pablo de la Cruz, Myriam García, Wilfredo Ardito, Sydney Possuelo, Vincent Brackelaire, Gilberto Hazaña, Mayerlin Vargas,

Jackson Mesías, Fabiola Farfán, Enrique Blas, Giannina Da Roit, Vanessa Cueto y Rocío Torres.

Debemos hacer un agradecimiento especial a Gordon and Betty Moore Foundation por el apoyo material para esta obra y la labor que DAR viene realizando a favor de construir propuestas sólidas para la protección de los pueblos indígenas y la conservación de la biodiversidad en la cuenca amazónica, especialmente en la Zona Reservada Sierra del Divisor / Siná Jonibaon Manán.

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES - DAR

El equipo de DAR al efectuarse esta publicación estuvo compuesto por:

Alberto Barandiarán Gómez

Enrique Blas Arenas

Hugo Che Piu Deza

Vanessa Cueto La Rosa

Giannina Da Roit Bao

Ilce Fabiola Farfán Álvarez

Bartolo Eduardo Gambetta Ruiz

César Gamboa Balbín

Jeannette Salazar Salas

Asunta Santillán Bartra

Rocío Torres Portilla

Alvaro Vargas Tokuda

“Que existen diversas amenazas externas a causa de políticas de desarrollo (proyectos y megaproyectos hidrocarburíferos, mineros, viales, hidroeléctricos, forestales, agropecuarios, de recursos hídricos, privatización de los recursos naturales - aguas, bosques, biodiversidad), actividades ilícitas (extracción forestal, narcotráfico, minería, extracción de fauna y flora), la deforestación, la colonización así como por la presencia de agentes externos (organizaciones religiosas, turísticas, científicas, empresas de cine/televisión, aventureros, otros);...”.

Considerando del Decreto Ejecutivo N° 2187 de 03 de enero de 2007 que delimita la Zona Intangible a perpetuidad para el Pueblo Indígena Aislado Tagaeri Tarmenane dentro del Parque Nacional Yasuni, Ecuador

“(...) ¿Cómo se puede permitir las costumbres viejas del jíbaro reductor de cabeza? ¿Vamos a permitir eso? No van a llegar elementos de civilización, no va a llegar la televisión. Que es distinto, señor, a una democracia que proclama como libertad el hecho de tener propiedad y si no funciona la democracia.

(...) Se prohíbe la realización de cualquier actividad distinta a la de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas. Quiere decir, señor, que cada uno en esos pueblos va a ejercitar la ley como le parezca; quiere decir que cada uno va a hacer prevalecer lo que piense. Y si el cacique del pueblo en ese día no está inspirado, no tiene que basarse en la ley sino que administra la ley de acuerdo a sus usos y costumbres; y, por lo tanto, ya no somos todos iguales ante la ley.

Lo que hay que hacer, señor, y creo que ahí está la clave, hay que llevar el desarrollo ahí, hay que llevar la civilización...”.

Intervención de un Congresista Peruano al momento de debatir el Dictamen N° 13057 que se convertiría en la Ley N° 28736, Ley de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o en Situación de Contacto Inicial, 20 de abril de 2006.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN. Por Alberto Barandiarán Gómez	15
INTRODUCCIÓN	19
PARTE I. APORTES HACIA UNA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY N° 28736	23
1. Insumos para una Estrategia Regional de Protección de los Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial. <i>Por Sydney Possuelo y Vincent Brackelaire</i>	25
Ideas para abordar la problemática	25
Diagnóstico de la existencia de pueblos aislados por país	28
Primeros pasos de la cooperación regional para la protección de los pueblos aislados: la cooperación binacional Brasil - Perú	34
El Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados de Belem (Brasil): base para una agenda regional para los pueblos aislados	38
2. Comentarios acerca del Desarrollo de Programas de Protección para Pueblos en Aislamiento y en Contacto Inicial. <i>Por Mikel Berraondo</i>	41
Reflexiones sobre las necesidades de protección de los pueblos en aislamiento y en contacto inicial	41
Sobre la Ley N° 28736 y el Reglamento Peruano para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial ..	45
Mayor participación indígena	46

El principio de no contacto	47
Enfoque de derechos. Reconocimiento de derechos específicos	49
de los pueblos en aislamiento o en contacto inicial	
Tierras y Territorios	50
Medidas de prevención y contingencia. Pueblos en situación	55
de contacto inicial	
3. ¿Y si la derogamos? La textura abierta versus el formalismo	57
<i>Por Francisco Ballón</i>	
Entre dudas y opciones	58
Las consecuencias	58
Los antecedentes	59
En el sistema	61
El marco jurídico posterior	62
Lo intangible no es tan intocable	63
Un balance final	65
4. La vulnerabilidad de los indígenas en aislamiento	67
<i>Por Neptalí Cueva Maza</i>	
Vulnerabilidad biológica	67
Vulnerabilidad social y económica.	69
Vulnerabilidad política	71
Entonces... ..	75
La salud de los indígenas en aislamiento	79
El sistema de salud que enfrenta el problema de los indígenas	82
en aislamiento	
Inclusión que excluye	83
Normatividad	84
Propuesta de Norma Técnica de Salud para la protección de	87
pueblos indígenas en aislamiento y en contacto reciente	
Principios básicos de la etapa de prevención	87
Principio básico de la etapa de contingencia	88
Principios básicos de la etapa de mitigación	88
Precisiones	89
¿Aislamiento voluntario?	89
Conclusiones	91
5. Zona de Reserva Absoluta Toromona (Bolivia).	93
<i>Por Álvaro Díez Astete y Pablo Cingolani</i>	
La Histórica Resolución 48	96
Bases para una política nacional de protección de los pueblos	102
aislados	

Pueblos Indígenas Aislados: toma de conciencia histórica y política informativa	106
PARTE II. PROPUESTAS DE REGLAMENTO ELABORADO POR LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS Y DE LA SOCIEDAD CIVIL CONVOCADAS POR INDEPA	113
1. Antecedentes	113
Situación Actual de la Reglamentación de la Ley N° 28736	113
Participación de la Sociedad Civil en el grupo convocado y liderado por INDEPA	122
La Reunión del 12 de julio de 2006 convocada por INDEPA	120
Reuniones del 08 de agosto de 2006 y 07 de septiembre de 2006 convocadas por INDEPA	121
Principios del Sistema de Protección	123
Análisis del Anteproyecto de Reglamento de la Ley N° 28736 de INDEPA	123
Naturaleza jurídica de las reservas indígenas	124
Institucionalidad: Régimen Especial Transectorial de Protección	126
Tratamiento Prioritario y Afectación en Otros Ordenamientos y Derechos	130
Temas resaltantes: Diagnósticos y metodología de probanza	132
Situación de las Reservas Indígenas Actualmente Existentes	134
Relación entre Áreas Naturales Protegidas y Reservas Indígenas	138
2. Anteproyecto del Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, Ley N° 28736 (Documento de Trabajo del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano INDEPA, publicado el 12 de febrero de 2007)	147
Título Primero: Disposiciones Generales	148
Título Segundo: El Régimen Especial Transectorial de Protección	149
Título Tercero: Pueblos Indígenas en Aislamiento o Contacto Inicial y Reservas Indígenas	152
Capítulo I. Reconocimiento de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Contacto Inicial	152
Capítulo II. Creación de una Reserva Indígena	154
Título Cuarto: Protección de los Pueblos Indígenas y las Reservas Indígenas	155
Capítulo I. Aspectos Generales	155
Capítulo II. Intangibilidad de las Reservas Indígenas	156

Capítulo III. Prohibición de Ingreso a la Reserva Indígena	157
Capítulo IV. Relación de la Reserva Indígena con las Comunidades	158
Nativas y las Áreas Naturales Protegidas	
Capítulo V. Mecanismos de Protección	159
Disposiciones Finales	159
Disposiciones Transitorias	160
Disposiciones Derogatorias	160

ANEXOS	161
1. Resolución Administrativa N° 48/2006. La Paz, 15 de agosto de	167
2006. Establece la Reserva Absoluta Toromona.	
2. Decreto Ejecutivo N° 552. Quito, 02 de Febrero de 1999. Declara	173
Zona de Conservación Especial de los Grupos Huaorani.	
3. Decreto Ejecutivo N° 2187. Quito, 03 de enero de 2007.	175
Delimita la Zona Intangible Tagaeri Taromenane.	

MAPAS

1. MAPA 1. Mapa de las 18 Ofertas de Lotes Hidrocarburíferos y	163
Reservas Territoriales y propuestas a favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial. Fuente: Instituto del Bien Común IBC, 2007	
2. MAPA 2. Mapa de Superposición de Lotes Petroleros con	165
Reservas Territoriales a favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial. Fuente: Shinai, 2007	
3. MAPA 3. Mapa de la Reserva Absoluta Toromona. Fuente:	171
Álvaro Díez Astete y Pablo Cingolani, 2006	
4. MAPA 4. Mapa de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane	179
Fuente: Ministerio de Ambiente de Ecuador, 2007	

PRESENTACIÓN

Es grato para mí presentar esta obra que representa el esfuerzo de nuestra institución, organización ambientalista que tiene cerca de tres años de vida institucional en la defensa del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad, integrando en ello, una visión social basados fundamentalmente en importantes valores como son la protección y el respeto de los derechos de las personas y pueblos que habitan nuestro país.

Nada más básico que lo señalado en el primer artículo de nuestra Constitución y quizás nada más alejado de la realidad nacional esta aspiración a vivir en un país en libertad y condiciones de igualdad. Lamentablemente, son los propios gobernantes de turno los que, utilizando al propio Estado y sin planificación alguna, aplican insistentemente erróneas políticas económicas «sectoriales» que transgreden permanentemente los derechos fundamentales de las personas, en lugar de buscar incorporar otras variables técnicas, sociales-culturales y ambientales, entre otras, identificando con ello verdaderas políticas para un desarrollo sostenible e integrado. Una muy reciente muestra de ello, es la agresiva política estatal de los últimos años de crear y otorgar lotes de hidrocarburos en casi el 70 por ciento de la amazonía peruana, casi todos superpuestos con áreas protegidas, pueblos indígenas, áreas urbanas y de expansión urbana, concesiones forestales maderables y no maderables, y otros derechos preexistentes. En estos casos además, no obstante estar obligados legalmente a ello, no existe coordinación alguna entre las diferentes instituciones públicas del gobierno nacional, y evidentemente, tampoco respecto de los gobiernos regionales y locales pese a las claras e inobjetables competencias de estos últimos en materia de ordenamiento territorial. Esto sin duda alguna, traerá como consecuencia una gran cantidad de conflictos de diversa índole en donde todos (autoridades regionales y locales, Poder Judicial, Ministerio Público, sociedad civil y empresarios) menos el propio Estado, se verán en la necesidad

de resolver los problemas causados absurdamente y sin necesidad alguna por unos cuantos funcionarios públicos con una pésima lectura de nuestras verdaderas necesidades.

Ante esta situación, se han producido en nuestro país, una serie de iniciativas públicas y privadas que DAR ha venido acompañando desde la sociedad civil y, en algunos casos, liderando junto con las organizaciones de conservación, organizaciones representativas de los pueblos indígenas, organizaciones de derechos humanos y de otra índole para buscar soluciones a esta problemática que afrontamos como nación.

Pero no sólo es esta política de hidrocarburos, la que constituye una grave amenaza para la amazonía peruana y para quienes la habitan, sino también actividades ilegales como el narcotráfico, el comercio ilegal de fauna y la tala ilegal de madera, las mismas que impactan directamente en los habitats que pensamos proteger a través de los distintos mecanismos de conservación que desde hace muchos años venimos implementando y apoyando en permanente coordinación con el Estado. Además de mejorar los estándares sociales y ambientales para las actividades de hidrocarburos y demás actividades extractivas, tomando para ello en consideración casos emblemáticos como el proyecto energético de Camisea y la situación de superposición de lotes hidrocarbúricos con áreas naturales protegidas, debemos buscar de manera inmediata soluciones concretas para eliminar estas actividades ilegales.

No obstante todo el esfuerzo realizado hasta la fecha, los llamados conservacionistas o ambientalistas no hemos logrado aún hacer entender que nuestros objetivos persiguen únicamente el bienestar y desarrollo de quienes habitamos este país, la seguridad alimentaria que requerimos, permitiendo con ello mejorar los estándares de vida y salud de las personas así como el ejercicio real de sus demás derechos fundamentales. Un aspecto que resulta ser paradigmático es la interacción entre la conservación de la biodiversidad, y por tanto la lucha contra las amenazas que se ciernen a estas, con la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la amazonia peruana. Esta es una tarea social que DAR ha asumido desde hace algún tiempo apoyando el trabajo que vienen realizando muchas instituciones y organizaciones de la sociedad civil peruana y latinoamericana.

Entre otras actividades, DAR ha participado en dos encuentros internacionales; el primero en Belem, Brasil (2005), donde por primera vez se sientan las bases para explorar y evaluar la problemática sobre los pueblos indígenas aislados de la Amazonia y del Gran Chaco; y el segundo en Santa Cruz, Bolivia (2006), en el Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados, organizado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos - ACNUR para alzar la voz organizaciones de la sociedad civil sobre los riesgos y vulneraciones que viven en estos pueblos.

Por otro lado, en el Perú, DAR viene apoyando a las organizaciones indíge-

nas y de la sociedad civil para mejorar el nivel de protección formal y no formal a favor de los pueblos indígenas aislados de la amazonia peruana a través del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento liderado por AIDSESEP y el Grupo de Trabajo Sierra del Divisor/Siná Jonibaon Manán. En ese sentido ha acompañado este proceso, no sólo como un simple espectador, sino como un actor activo, honesto, directo, transparente y propositivo para buscar canales y propuestas consensuadas a favor de la protección más estricta para estos pueblos. Sin embargo, creemos que aun seguimos haciendo poco y por ello persistiremos en esta compleja tarea, apoyando en este proceso social para que tomemos conciencia del rol transformador que nos ha tocado vivir.

Con estas palabras quiero felicitar al equipo del proyecto sobre pueblos indígenas en aislamiento de DAR, especialmente a César Gamboa y Asunta Santillan. Asimismo, agradezco a The Nature Conservancy a través de su representante en Perú, Eduardo Durand, y a la Moore Foundation por haber depositado la confianza en nosotros para desarrollar estas actividades a favor de la conservación de la biodiversidad y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento.

Espero que este libro sirva de reflexión para ver los esfuerzos que podemos realizar nosotros como país y como latinoamericanos, puesto que pensar en procesos de integración, deben ser procesos que consideren los derechos del otro, no que lo asimilen a nuestro querer.

Lima, 14 de marzo de 2007

Alberto Barandiarán Gómez
Presidente del Consejo Directivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR

INTRODUCCIÓN

La presente obra rastrea las instituciones jurídicas más importantes y eficaces para la implementación de un régimen especial de protección a favor de los pueblos indígena aislados en el Perú. Esto lleva a analizar el proceso social de apoyo y colaboración que han venido desarrollando las organizaciones indígenas y las demás organizaciones de la sociedad civil para con el Estado, en un proceso de construcción lento pero necesario a favor de la protección de la vida y de los territorios de estos últimos pueblos no contactados de nuestra amazonía.

Es así como se pretende analizar a través de la elaboración de una propuesta de reglamento de la Ley N° 28736, –proceso que debe ser consensuado entre la sociedad civil y el Estado– una herramienta jurídica y política que posibilite construir un ordenamiento territorial sobre la base del respeto de los derechos humanos de los ciudadanos y de la armonía con el interés colectivo de nuestro país. En ese sentido, muchas instituciones jurídicas, procedimientos y normativas especiales surgirán de este primer proceso de reglamentación, lo que llevará a seguir dialogando entre los diferentes actores que pretendan apoyar en brindar seguridad y bienestar a estos pueblos de la amazonía, quienes se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad, sobre todo, porque no ha existido una clara política de reconocimiento y de defensa de sus derechos, por parte del Estado y la sociedad civil en su conjunto.

Uno de los elementos centrales en el proceso de reflexión de la reglamentación de la Ley N° 28736 es la necesidad de la modificación de esta ley, que de por sí trae ciertas limitaciones para la protección estricta a favor de estos pueblos. Debemos considerar a las reservas indígenas como áreas o espacios intangibles donde no se permitan actividades extractivas por la seria amenaza que estas involucran para su vida, salud y el hábitat donde viven, se alimentan, interactúan. Esta es una tarea pendiente en el proceso de implementación de un régimen de protección especial, el cual debe contar con procedimientos y

normativas claras, quizás, críticas necesarias al proceso de reglamentación y, sobre todo, una institucionalidad sólida y responsable de la protección, como es el caso del INDEPA, que actualmente muestra visos de no tener un futuro¹.

Cuando se producen avances constantes en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional en diversas instancias y organismos supranacionales, así como en los Estados², muy pocos comprenden la necesidad de construir una visión integral entre la conservación de la biodiversidad y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas aislados, sin embargo, podemos decir que existen muchas voces en la región que han entendido que la cuenca amazónica necesita de todas las visiones, estrategias e instituciones integrales posibles para protegerla de una serie de amenazas que se ciernen sobre este ámbito, cada vez más intensa e irracional (tala ilegal de madera, excesiva e inadecuada explotación hidrocarburífera, etc.). En ese sentido, la pertinencia de la protección integral de Hot Spots, Ecorregiones y Corredores Biológicos de Conservación, no hacen más que resaltar la necesidad de trabajar temas que entrelazan la conservación de la biodiversidad con instituciones nuevas y singulares como es la intangibilidad de las reservas indígenas para pueblos aislados de la amazonía peruana, ya que responden a una misma lógica de defensa de los derechos humanos. Una respuesta conceptual y práctica en la protección de derechos humanos y la conservación de la biodiversidad se hace cada vez más necesaria frente a amenazas que nos hacen cada vez más responsables frente a nuestras futuras generaciones.

Esta obra tiene dos partes. La primera reúne una suma de aportes de varios especialistas y expertos de reconocida trayectoria en la protección de los pueblos indígenas aislados de la cuenca amazónica y del gran Chaco. En ese sentido, son muy interesantes las opiniones de Sydney Possuelo, reconocido “sertanista” en la protección de los pueblos indígenas “isolados” de la selva

¹ Mediante Decreto Supremo N° 001-2007-MIMDES, de fecha 22 de febrero de 2007, se aprueba la fusión por absorción del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano - INDEPA al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. El INDEPA transferirá en el plazo de 90 días calendario, a partir de la fecha, sus bienes muebles, inmuebles, recursos, personal, acervo documentario, posición contractual, obligaciones, pasivos, y activos, correspondientes al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Este plazo podrá extenderse, sin embargo, esto debilita un reciente régimen de protección, el cual el Estado no parece estar dispuesto a implementar, lo cual acarrearía responsabilidad internacional ante organismos supranacionales de derechos humanos.

² España depositó el 15 de febrero de 2007, el instrumento de ratificación del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes de 1989. La ratificación del Convenio ha sido promovida por una proposición de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados en octubre de 2004. España se convierte en el decimonoveno Estado Parte del Convenio y en el cuarto Estado Europeo (tras Noruega, Dinamarca y Países Bajos). EL Convenio entrará en vigor para España un año después de la ratificación, el 16 de febrero de 2008.

brasileña; la recopilación general de la situación de estos pueblos indígenas aislados por Vincent Brackelaire en toda la Amazonía y de la zona del Gran Chaco; el análisis legal y exhaustivo de Mikel Berraondo y Francisco Ballón con respecto al carácter teleológico de las instituciones del régimen especial de protección a favor de pueblos indígenas aislados, así como la pertinencia política del mismo frente a intereses de las élites en la región; Álvaro Diez Astete y Pablo Cingolani nos narran la experiencia de la creación de la Reserva Absoluta Toromona -superpuesta al Parque Nacional Madidi- y el proceso de decisión política de proteger a los pueblos indígenas aislados de Bolivia. Finalmente, Neptalí Cueva, experto en el derecho de salud de los pueblos aislados, nos señala principios, procedimientos de actuación y esboza una propuesta normativa a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial.

En la segunda parte de esta obra se explica y se reproduce los aportes de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil que fueron convocadas por INDEPA el año 2006 para trabajar una propuesta consensuada de reglamento de la Ley N° 28736 y se contrasta con el anteproyecto de reglamento de la Ley que el INDEPA recientemente ha publicado³. En ese sentido, es importante comparar los aportes y verificar que las instituciones señaladas en este anteproyecto se ajustan con la implementación del régimen especial de protección a favor los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, así como con los tratados internacionales de derechos humanos y el Convenio N° 169 de la OIT. Por lo pronto, es muy preocupante que se tergiverse la institución jurídica de la intangibilidad de las reservas territoriales o indígenas, permitiéndose el ingreso a las mismas para cualquier actividad relacionada al aprovechamiento de los recursos naturales, impactando en el derecho a la vida, salud, medio ambiente y demás derechos territoriales de los pueblos indígenas en aislamiento, causando su repliegue y traslado forzado a otras áreas, vulnerando y violentando normas internacionales de derechos humanos como el propio Convenio N° 169 de la OIT⁴.

Finalmente, queremos agradecer a todos los autores de los artículos que se publican en esta obra por su comprensión y paciencia en la etapa de diseño de la misma, puesto que muchos de los artículos han sufrido algunas variantes para darle mayor uniformidad a la presente obra. Asimismo, debemos agradecer especialmente a Robert Guimaraes, Jorge Payaba, Daysi Zapata, Gilmer Yuimachi y

³ La publicación del anteproyecto del reglamento de la Ley N° 28736 se produjo el 12 de febrero de 2007 (Diario Oficial "El Peruano"), por el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano INDEPA, institución gubernamental del Estado que tiene como función elaborar la política indígena del Estado -así como de la implementación del Convenio N° 169 de la OIT-

⁴ "Artículo 16°.-

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan (...)"

Edwin Vásquez por el apoyo y su diálogo claro y directo sobre la protección de los pueblos indígenas aislados; a David Cleary por confiar en la capacidad del equipo de DAR para comprender la conservación de la biodiversidad desde una visión intercultural; a Eduardo Durand, Claudia Vega, y a todo el equipo The Nature Conservancy por el apoyo y facilidades para la publicación de este libro, así como de todas las actividades del proyecto que venimos desarrollando junto con TNC para la protección de la Zona Reservada Sierra del Divisor.

Debe constar un agradecimiento especial a Debra Moskovits, Richard Smith y Lucia Ruiz, por el apoyo afectivo y material para que se publicara esta obra. Cabe mencionar a Field Museum y el Centro de Investigación, Conservación y Manejo de Áreas Protegidas CIMA, instituciones que han apoyado a DAR permanentemente desde el año 2005, sobre todo, para concretar nuestra participación en el Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados en Belem el año 2005 y en el Seminario Internacional de Pueblos Indígenas Aislados en Santa Cruz el año 2006, apoyo vital para la elaboración de mucha de la información que se presente en esta obra.

PARTE I

Aportes hacia una Reglamentación de la Ley N° 28736

INSUMOS PARA UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS AISLADOS Y EN CONTACTO INICIAL*

Por Sydney Possuelo y Vincent Brackelaire**

Sumario: Ideas para abordar la problemática. Diagnóstico de la existencia de pueblos aislados por país. Primeros pasos de la cooperación regional para la protección de los pueblos aislados: la cooperación binacional Brasil - Perú. El Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados de Belem (Brasil): base para una agenda regional para los pueblos aislados

Ideas para abordar la problemática

En los últimos cien años, es posible que cientos de pueblos indígenas hayan desaparecido con sus culturas y lenguas de manera casi desapercibida por los gobiernos y las sociedades nacionales, por procesos de contacto agresivos, cuando no eran masacres o genocidio planificado. Empresas petroleras, madereros ilegales, misiones religiosas de todos los tipos conocidas por su obstinación de querer contactar a todo costo, constituyen el más grande peligro para los

* Este texto fue presentado en el Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco, organizado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) del 20 al 22 de noviembre de 2006 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e IWGIA. Nos parece muy oportuno de presentarlo en esta publicación visto que aporta importantes elementos de contextualización regional para la Reglamentación de la Ley de Pueblos Indígenas en Aislamiento de Perú, Ley N° 28736.

** Sydney Possuelo es *sertanista*, ex-presidente de la FUNAI (*Fundação Nacional do Índio*) en Brasil; durante su gestión fueron demarcadas varias tierras indígenas, incluyendo el territorio Yanomami; instituyó la política de no contacto del gobierno brasileño, ejecutada por el *Departamento de Índios Isolados, hoy Coordenação Geral de Índios Isolados*, que el mismo creó. Actualmente preside el IBI - *Instituto Brasileiro Indigenista* em Brasília (institutoindigenista@gmail.com). Vincent Brackelaire es sociólogo-antropólogo, consultor internacional independiente para la cooperación regional amazónica y con los pueblos indígenas, con sede en Rio de Janeiro (vibra2@gmail.com).

pueblos aislados. Darcy Ribeiro¹, famoso antropólogo brasileño que convivió con muchos grupos indígenas en contacto inicial, no exageraba cuando decía que la historia de contacto ha implicado hasta hoy un verdadero exterminio, sin ningún lado positivo para los pueblos indígenas contactados. Estos pueblos no tienen defensas orgánicas para combatir enfermedades externas, encontrándose en una situación de extrema vulnerabilidad y desprotección frente a los Estados y las sociedades nacionales. De esta manera, existen todavía hoy muy pocos pueblos a los cuales no ha llegado la sociedad moderna, o pueblos que han preferido apartarse, después de contactos demasiado violentos, y que es necesario identificar en cada país con el propósito de ayudar a protegerlos mejor antes que sean contactados de manera desprevenida y violenta.

La existencia de pueblos indígenas aislados es comprobada con base en indicios e informaciones. Estos indicios e informaciones van desde huellas y vestigios, por ejemplo de acampamentos abandonados, hasta encuentros casuales, relatos de ataques, e historias contadas por indígenas que habitan las mismas regiones o por segmentos de grupos aislados que salieron del monte. Estos indicios de diferentes tipos deben ser recopilados y centralizados de manera sistemática por las organizaciones competentes, como base para una acción de protección del territorio y los derechos de los pueblos indígenas.

“Indígenas aislados” (*Indios isolados*) es por ejemplo un concepto legal en Brasil para definir las sociedades indígenas “sobre las cuales se tiene poca o ninguna información” y que evitan mantener contactos con la sociedad nacional, internándose por esta razón en los bosques tropicales de difícil acceso. Su supervivencia depende exclusivamente de los recursos del bosque, sin tener acceso a los bienes materiales de la civilización occidental. Por eso mismo, las áreas de bosques donde viven son todavía intactas; defendiendo sus territorios, estos pueblos aislados protegen la rica biodiversidad que todavía se encuentra en estas regiones. De esta manera, la protección de estos pueblos implica la protección de los recursos de los bosques donde viven, y viceversa. En 1987, Sydney Possuelo creó el Departamento de Indios Aislados (actual Coordinación General de Indígenas Aislados) instituyendo una nueva política y transformando la práctica oficial de promover el contacto con los pueblos aislados en una política de respeto de su aislamiento (autodeterminación), preservación ambiental, demarcación, y protección permanente de sus territorios. De esta forma, Brasil fue el primer país en crear dentro de la FUNAI (*Fundação Nacional do Índio*) agencia del Gobierno Brasileño responsable por las cuestiones indígenas) un departamento específico para este fin.

Los últimos pueblos aislados y desconocidos pueden ser considerados como

¹ Ribeiro, Darcy. Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno. Companhia das Letras. São Paulo, Ediciones de 1970 y de 1996.

un tesoro cultural a nivel planetario, y son hoy presentados de esta manera por organismos internacionales como UNESCO, UICN y OEA. Es importante poder referirse a las pocas experiencias y acciones de protección existentes en la región para tratar de salvaguardar este tesoro. El principio básico para la protección de estos pueblos es el respeto de su derecho de aislarse si así lo desean, visto que han preferido apartarse como estrategia de supervivencia, hace años, décadas o siglos, después de contactos demasiado violentos. En ese sentido es necesario identificar sus territorios para que el Estado pueda establecer una política de protección antes que sean contactados de manera desprevénida y violenta.

En cada país existen pueblos que ya fueron contactados o iniciaron su contacto con la sociedad moderna durante los últimos años y que se encuentran en la difícil situación de "contacto inicial", con la necesidad de una protección especial y de un acompañamiento especializado, como por ejemplo los Zoé en Brasil o los *Warasug'we* en el Parque Nacional Noel Kempff en Bolivia. La problemática de los pueblos aislados y la de los pueblos en contacto inicial y la protección de ambos están muy relacionadas. La situación de contacto inicial con la sociedad moderna y sus representantes es extremadamente delicada, generalmente dramática, y necesita un acompañamiento muy especial, a nivel médico y antropológico; de éstas medidas depende la supervivencia del grupo en contacto inicial, en particular, con relación a las medidas preventivas de salud para evitar todo tipo de epidemia, pero también lingüístico y cultural. Es necesario que los países establezcan sus políticas de protección con base en las lecciones de las situaciones pasadas de contacto inicial y en la evaluación de sus consecuencias sanitarias, sociales, culturales y ambientales.

Si nos preguntamos cuáles son los elementos que han ayudado hasta hoy a la supervivencia de los últimos pueblos sin contacto, veremos que en primer lugar está la capacidad de defender ellos mismos hasta hoy su aislamiento, reaccionando al ingreso a sus territorios de manera violenta, con flechas, lanzas o mazas como medio de defensa, y la capacidad de desplazarse huyendo por la selva cuando es necesario. Hay que destacar que muchas especies animales en vías de extinción son mejor protegidas (gracias a la Convención CITES sobre especies amenazadas) que los últimos pueblos desconocidos del planeta, con sociedades, tipos de saber, lenguas y culturas que pueden ser extintos antes de ser conocidos, como muchos lo fueron estos últimos siglos, y probablemente todavía estos últimos años. Se trata de grupos humanos con costumbres, lenguas y mitos que nunca fueron escuchados y que hacen parte del patrimonio material e inmaterial del planeta.

Es obvio que la protección de estos pueblos depende en gran medida de la voluntad política manifiesta de los gobiernos para respetar los derechos indígenas y en particular de los indígenas aislados, y que en este sentido el país

donde deberían encontrarse hoy mejor protegidos es Brasil donde existe una política específica para su protección, y en particular con tierras indígenas legalizadas. El contexto institucional en el país también es un factor importante; los indígenas aislados serán mejor protegidos si alguien (que sea del Estado o de la sociedad civil) defiende directamente sus derechos y llama la atención de la sociedad para ello. Sin embargo, el estado de las instituciones puede tener retrocesos y provocar fallas dramáticas en el sistema de protección; es el caso en Brasil donde, a pesar de existir una política de protección, no se consigue siempre los medios necesarios para implementarla correctamente, afectando duramente la supervivencia de varios pueblos en contacto inicial. Visto que los territorios indígenas de pueblos aislados son áreas muy extensas, decretadas por los gobiernos, es necesario insistir en que su defensa debe contar con la protección del Estado a través de su poder de policía.

Por otra parte, si pueblos indígenas han conseguido sobrevivir aislados hasta hoy es porque ocupan las regiones más aisladas del planeta en los países de la Cuenca Amazónica y del Gran Chaco. Es interesante observar que estas regiones aisladas, con poca presencia del Estado, pero con gran explotación ilegal de recursos naturales, se confunden casi todas con áreas de fronteras entre todos estos países. Las tentativas binacionales de protección transfronteriza (entre Brasil, Bolivia y Perú, Bolivia y Paraguay, Ecuador y Perú, etc) son ideas nuevas, promisorias pero complicadas de implementar a nivel político e institucional, y que solo comienzan a ser discutidas habiendo llegado casi a los últimos suspiros de los pueblos aislados.

No es una coincidencia tampoco observar que muchos de estos últimos grupos aislados se encuentran en áreas protegidas, y en particular en Parques Nacionales de gran extensión, porque estos últimos rincones perdidos del planeta son los más ricos en biodiversidad (madera, fauna, petróleo, gas, etc), y de esta manera se les dio para su conservación estatus de Parque, lo que debería frenar los contactos con foráneos (aunque no impedirlos, justamente por causa de la falta de medios para la protección de regiones asediadas por piratas y mafias depredadores de los recursos naturales). En Brasil, estas áreas donde viven pueblos aislados son consideradas como su propio hábitat, lo que hace que son demarcadas como Tierras Indígenas. Perú sigue hoy el mismo camino.

Diagnóstico de la existencia de pueblos aislados por país

Para conseguir identificar los lugares de existencia de pueblos aislados en América del Sur, de la manera más correcta y exhaustiva posible, buscamos a inicios de 2005 todos los especialistas de esta problemática y los juntamos en el Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Aislados que tuvo lugar en Belem (Brasil) en noviembre de 2005. De esta iniciativa salió de manera inédita un primer

diagnóstico regional² identificando alrededor de 60 áreas donde viven pueblos indígenas aislados en la Cuenca Amazónica y en el Gran Chaco, y destacando las principales características institucionales y de políticas indigenistas en cada uno de los siete países en cuestión (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela). Este estudio constituye un instrumento que permitió comenzar a trabajar en el ámbito regional, debiendo ser completado y perfeccionado paulatinamente, en particular en lo que se refiere a la presentación de los pueblos indígenas en situación de contacto inicial o de poco contacto.

Brasil y Perú son los dos países con el mayor número de pueblos aislados y también con información centralizada sobre ellos (por la Fundación Nacional del Indio - FUNAI en el caso de Brasil y por la Defensoría del Pueblo y la organización indígena AIDSESEP en Perú). Bolivia, a pesar de ser el tercer país en número de grupos sin contacto, no presentaba en 2005 ninguna información centralizada sobre sus pueblos aislados.

Por la extensión de su región amazónica, Brasil es el país amazónico que más grupos étnicos cuenta: más de 200 pueblos indígenas conocidos y que viven en contacto estable y permanente con la sociedad brasileña, y puede tener más de 40 grupos aislados (*indios aislados*) de los cuales se tiene poca información. En Brasil, las consecuencias dramáticas de los contactos pasados llevó a implementar una política de estricta protección de sus territorios evitando hoy cualquier contacto que no sea necesario, respetando el deseo de aislamiento. Para ello existe una instancia gubernamental especializada (la *Coordinación General de Indígenas Aislados* - CGII en el seno de la FUNAI con sede en Brasilia) que asegura la protección de los territorios de los grupos no contactados con base en *Frentes de Protección Etno-ambiental* localizados en las regiones que más necesitan de protección. También en Brasil seis Tierras Indígenas (TI) son legalizadas exclusivamente para grupos aislados no contactados, con base solamente en evidencias de su presencia (también existen grupos indígenas aislados en otras tierras indígenas o en tierras sin estatuto de protección).

La política de la FUNAI es de recurrir al contacto solamente para las situaciones extremas, cuando representa la última oportunidad de supervivencia física para los indios (en caso, por ejemplo, de conflicto manifiesto o latente). Los equipos de la FUNAI realizan el monitoreo de los límites externos de las áreas de uso de los indígenas aislados, creando condiciones de seguridad para que puedan sobrevivir, aprendiendo a conocer estos pueblos a distancia únicamente, mediante observación de huellas y vestigios, imágenes de satélite, sobre-vuelos, realizando así un monitoreo de sus desplazamientos.

Actualmente, funcionan en la Amazonía de Brasil un total de seis *Frentes de*

² Brackelaire, Vincent. Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela). Diagnóstico para facilitar estrategias de protección. CGII/CTI, Brasilia, 2006.

Protección Etno-Ambientales, encargándose de la vigilancia y fiscalización de un área de cerca de 11.300.000 hectáreas de bosque prácticamente intactos. Los Frentes de Protección Etno-ambiental tienen las siguientes modalidades de intervención según la situación en la cual se encuentran los pueblos indígenas aislados:

1. Localización de los grupos indígenas aislados, sin establecer contacto, y dimensionar su territorio de ocupación, proponiendo su interdicción, iniciando así la defensa y preservación ambiental del territorio. Realizar levantamientos de datos sobre la situación actual en que se encuentran aquellos grupos indígenas. El trabajo de este grupo puede dar lugar a una de las dos alternativas siguientes.
2. Vigilancia realizada por equipos fijos o móviles cuya misión es de fiscalizar y proteger los territorios habitados por los pueblos indígenas aislados, protegiendo su patrimonio ambiental y cultural. Su actuación se da a través de expediciones fluviales y terrestres, sobrevuelos y por medio de otras acciones apropiadas según cada situación.
3. Contacto, se realiza solamente cuando es imposible asegurar la supervivencia del grupo aislado y la integridad del territorio que ocupa a través de la modalidad anterior.

En la Amazonía del Perú existe, como en Brasil, una gran diversidad de pueblos o segmentos de pueblos indígenas sin contacto (pueden llegar a 20) y otros en contacto inicial, en general a lo largo de la frontera con Brasil. Enfrentan graves problemas de supervivencia debido a las agresiones externas (madereros ilegales, etc), a pesar de encontrarse generalmente dentro de Áreas Naturales Protegidas o en Reservas Territoriales que fueron establecidas para ellos.

Las *Reservas Territoriales* que se han declarado en Perú para la protección de los pueblos en aislamiento tienen como finalidad establecer un área en reserva que asegure la tenencia de sus tierras, con la idea de que una vez que se produzca el contacto y se defina su tipo de asentamiento, con mayor integración con el resto de la sociedad nacional, puedan ser formalizados con un título de propiedad dichos territorios, garantizando de esta manera su derecho ancestral sobre el hábitat que ocupan.

El carácter paradójico de la situación peruana es que a pesar de la existencia de estas figuras territoriales para pueblos indígenas aislados, que son inéditas en el mundo, el Estado no ha demostrado hasta hoy capacidad de protegerlas efectivamente en el terreno de las actividades con hidrocarburos que se desarrollan en sus territorios, de los madereros ilegales, ni de los turistas informales.

Junto a varias organizaciones de la sociedad civil, tanto la Defensoría del Pueblo del Perú como la organización indígena AIDSESP, implementan cada una un programa que enfoca la protección de los derechos fundamentales de los

pueblos indígenas aislados y en contacto inicial, centralizando las informaciones sobre su existencia.

En Perú existe un régimen especial para pueblos indígenas aislados promulgado por el Estado en abril de 2006 mediante una ley que establece las medidas que deben ser abordadas por el Estado para la protección de los derechos de estos pueblos. Encarga su implementación al INDEPA y su reglamentación y la adecuación de las reservas territoriales a una comisión presidida por este mismo organismo.

Perú ha conocido hasta hoy una situación inversa a la de Brasil, en un contexto de depredación de la región amazónica aun más grave, con un Estado prácticamente ausente para la protección de los pueblos aislados, pero con una sociedad civil muy activa y empujando propuestas legislativas y programas inéditos, que destacan también el concepto de contacto inicial, y donde indigenismo y ambientalismo presentan áreas en conflicto pero también espacios comunes para el establecimiento de acciones conjuntas.

En los otros cinco países que son todos fronterizos o vecinos de Brasil, no existen políticas explícitas de protección de los pueblos aislados, y las políticas para los pueblos indígenas en general son, según los países, diversas y contradictorias. Si todos estos países firmaron el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que establece que los pueblos indígenas en general tienen el derecho que sus costumbres y territorios sean respetados por el Estado, en ninguno de ellos existen mecanismos de protección que funcionen para respetar y proteger el derecho de aquellos pueblos que desean mantenerse aislados para no ser eliminados.

Todos estos países conocen graves crisis económicas y muestran otras prioridades: muchas veces falta voluntad política como en Ecuador y Perú, donde la prioridad son los beneficios económicos de la explotación de petróleo y gas, recursos localizados justamente en los territorios más remotos donde transitan los pueblos aislados. Se puede decir que, salvo la organización indígena AIDSESP en el Perú que implementa un Programa Nacional de Pueblos Indígenas en Aislamiento, las organizaciones indígenas amazónicas nacionales o la COICA en nivel regional, no habían colocado hasta 2005 la protección de los pueblos aislados en sus agendas como prioridad.

Colombia, a pesar de sus conflictos armados, es el país más confortable porque presenta la mejor conservación de su región amazónica, con leyes avanzadas donde se interpenetran derechos indígenas y conservación ambiental, Estado y sociedad civil, lo que resultó en una figura ideal para la protección del último grupo no contactado del país: la creación de un Parque Nacional, zona intangible, que puede transformarse en Resguardo. El avance de la explotación ilegal forestal y minera hizo necesaria la implementación de medidas de manejo y protección, y de esta manera el estado colombiano creó el Parque Nacional

Natural Río Puré en la frontera con Brasil cuya área aproximada es de 998.880 hectáreas.

El Parque Puré en Colombia constituye un ejemplo muy interesante de figura territorial para la protección de los pueblos aislados. Está especificado en la Resolución de creación del parque que el día que los *Aroje* reclamen títulos sobre sus territorios al gobierno, se les reconocerán. En ningún momento el Parque niega los derechos ancestrales de este pueblo sobre su territorio, por el contrario lo reafirma, y está previsto en la Resolución la posibilidad de transformar el parque en tierra indígena (llamada *resguardo* en Colombia) si un día es necesario. Por ahora, sólo es posible la figura de Parque ya que un *resguardo* implica un estudio socio-económico, un censo, una demarcación y la solicitud de los beneficiados, lo que no es posible visto que los *Aroje* no son contactados. Se trata de un área vedada a todo visitante; constituida aclarando que al territorio *Aroje* no se puede entrar, ni con fines científicos, turísticos u otros.

En la Amazonía colombiana, la última experiencia de contacto de un grupo indígena aislado (los Nukak Maku en el Departamento del Guaviare) a finales de los años 80 fue desastrosa por la falta de preparación del Estado ante esta situación, afectando gravemente su cultura y sus posibilidades de vida, ya que sus organismos desconocían los virus del hombre blanco, una simple gripa ocasionando la muerte: en sólo una década su población pasó de casi 1.200 personas a sólo 400. Su situación en 2006 es tan trágica que uno de sus líderes acaba de suicidarse.

En Bolivia, la principal característica de la situación que encontramos en 2005 es que no existía información centralizada en el país sobre estos grupos, ni políticas para ellos; sólo algunos especialistas los mencionan en sus trabajos y ninguna institución los protege; es más, no constan en los planes de desarrollo del Estado o Planes de Vida de los pueblos indígenas. Son mencionados en los Planes de Manejo de los Parques Nacionales que habitan, pero sin que sea destacado de manera especial la necesidad de su protección y de su monitoreo. A pesar de tener legislaciones y organizaciones especializadas (pero con poca operatividad) con relación a los derechos indígenas y a la conservación ambiental, la laguna es preocupante por no ofrecer referencias con relación a los pueblos aislados en un contexto de avance de la depredación en la Amazonía. El caso de la creación en 2006 de una Zona Intangible y de Protección Integral de Reserva Absoluta a los territorios dentro del Parque Nacional Madidi, donde vive un pueblo aislado significa un verdadero vuelco en la situación boliviana e inaugura una política específica del gobierno Morales para los pueblos aislados.

Ecuador enfrenta la más grave depredación en su región amazónica, y a pesar de la existencia de organizaciones tanto de Estado (aunque con poca presencia en el terreno) como de la sociedad civil que equilibran derechos indígenas y conservación ambiental, no consigue implementar una política co-

herente para su región amazónica, lo que resulta por ejemplo en la dramática situación de sus últimos pueblos aislados, acorralados paradójicamente dentro de áreas protegidas por la explotación petrolera. En Ecuador, los documentos indigenistas y de conservación se refieren generalmente a dos grupos en aislamiento, *Tagaeri* y *Taromenani* que pertenecerían o se parecerían al grupo étnico de los *Huaorani* dentro del Parque Nacional Yasuní (680.000 hectáreas), no lejos de la frontera con Perú, donde se estableció para su protección un área intangible. Como el estado ecuatoriano no es coherente en su estrategia de manejo de las áreas protegidas otorgando siempre más concesiones petroleras, la sociedad civil ha creado una Veeduría social para acompañar la protección de los aislados.

Paraguay en este contexto regional presenta la situación más complicada, por la falta manifiesta de voluntad política para proteger sus últimos pueblos aislados, sin instituciones fuertes, y visto que los territorios de los últimos grupos aislados se encuentran en tierras que fueron apropiadas por terratenientes. En el Norte del Chaco de Paraguay y en la región de frontera con Bolivia existen también indígenas que consiguen vivir hasta hoy en aislamiento, en varios grupos pequeños o grupos familiares, separados y aparentemente sin comunicación entre sí. Continúan su vida tradicional de cazadores y recolectores semi-nómadas. Uno de los grupos pertenece al grupo local *Ayoreo-Totobiegosode*, otros a grupos locales no identificados, pero todos pertenecen a la etnia *Ayoreo*, de la familia lingüística *Zamuco*.

Venezuela es el país amazónico más atrasado con relación a la demarcación de tierras indígenas (a pesar de tener peso en el manejo de sus áreas protegidas), y se encuentra en pleno proceso de definición legal e institucional, lo que no facilita la protección de los grupos indígenas en contacto inicial (grupos *yanomami* u otros) que deambulan en la frontera internacional con Brasil. En Venezuela los especialistas dicen que no existen más pueblos indígenas aislados voluntariamente; sólo algunos grupos de *Yanomami* permanecen en relativo aislamiento del lado venezolano de la frontera con Brasil, en particular en la zona de las cabeceras del Orinoco, pero que son considerados como pueblos en contacto inicial.

Con base en estas informaciones recopiladas en cada país, es posible calcular la probable existencia en la región de más de 60 pueblos o grupos indígenas actualmente sin contacto con la sociedad moderna y que demuestran su deseo de preservar su aislamiento. Además de seguir perfeccionando este trabajo de identificación de los pueblos aislados, de manera más sistemática en cada país y con coordenadas precisas, es imprescindible también realizar una especie de censo regional con realización a los pueblos en contacto inicial o los pueblos con poco contacto, de tal manera que la cooperación regional pueda ayudar cada país a protegerlos.

Primeros pasos de la cooperación regional para la protección de los pueblos aislados: la cooperación binacional Brasil - Perú

Uno de los principales problemas de las áreas ocupadas por las poblaciones en aislamiento es de ser en muchos casos transfronterizas, entre países con legislaciones, figuras territoriales y mecanismos de control y fiscalización diferentes. En este contexto, todo indica que una cooperación entre los diferentes países puede ser de mucho provecho para la salvaguardia de estos pueblos. Una cooperación entre varios países vecinos que comparten una misma problemática a través de una región, es decir una cooperación regional, es un proceso complejo y difícil cuando se trata de desembocar en acciones y resultados concretos en el terreno. Existen experiencias en otros temas cuyas lecciones pueden servir de referencia (por ejemplo, en el tema de las áreas protegidas a través de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, etc), y también existen para el tema que nos ocupa diferentes pasos realizados a lo largo de los últimos años que constituyen antecedentes para construir la cooperación regional con bases más sólidas.

Sin lugar a dudas, la parte de la región amazónica donde más habitan pueblos aislados es la larga frontera entre Brasil y Perú donde existe una verdadera crisis debido a las invasiones de madereros peruanos que no solamente deprecan recursos protegidos en Brasil, sino también perturban los ciclos tradicionales de desplazamiento de las poblaciones indígenas en aislamiento, que se encuentran principalmente en el ámbito de la frontera común, empujándolas en territorio brasileño y provocando múltiples conflictos, generalmente sangrientos.

Existe un lento proceso de cooperación entre los dos países para enfrentar conjuntamente esta situación, esencialmente a través de una coordinación que la organización indígena FENAMAD de Perú y la CGII/FUNAI de Brasil establecieron desde octubre de 2000, en el marco de la ejecución de los estudios técnicos para la delimitación territorial de los pueblos aislados de Madre de Dios y que permitió a FENAMAD fundamentar el establecimiento de la Reserva de Madre de Dios. A nivel oficial, existe un proceso formal entre los dos gobiernos (Grupo Brasil/Perú de Cooperação Ambiental Fronteira) pero que tiene limitantes por depender de la diplomacia de los dos países, lo que le da una cierta lentitud y, por otra parte, por considerar solamente, y de manera amplia, los temas ambientales en la frontera, y no explícitamente las poblaciones indígenas en general ni los indígenas en aislamiento de manera específica. Esto hace que todas las solicitudes por parte de la FUNAI de Brasil para poder acompañar (con información) los pueblos en aislamiento del otro lado de la frontera brasileña en territorio peruano, nunca pudieron concretarse, a pesar muchas veces de su carácter de emergencia, por falta de acuerdo específico entre los dos países.

Por otra parte, hay que destacar que desde 1998 el principal ámbito de cooperación transfronteriza entre Brasil y Perú ha sido el MAP, encuentro entre el departamento de Madre de Dios (Perú), el Estado de Acre (Brasil) y el departamento de Pando (Bolivia). La realización de los encuentros MAP permite discutir los problemas existentes en la región de fronteras, y en particular buscar la mitigación de los efectos de la pavimentación de la carretera al Pacífico, incluyendo la protección de los pueblos indígenas más vulnerables; sin embargo no se materializó hasta hoy en acciones concretas.

Un taller binacional buscando soluciones más concretas para estos pueblos indígenas fue organizado en Cuzco³ en octubre de 2003 donde se puso en relieve que la situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas aislados en el Perú se agudizaba cada vez más, que las áreas donde habitan no cuentan con la vigilancia y protección requerida por parte del Estado peruano, de manera que las figuras de protección conseguidas (como la declaración de Reservas Territoriales a favor de grupos en aislamiento) resultan difíciles de operar en el terreno, y que era importante tomar como referencia los avances logrados en la legislación de Brasil respecto a los derechos de los pueblos indígenas aislados, y los mecanismos existentes para su protección (como los Frentes de Protección Etno-ambiental manejados por la CGII-FUNAI).

El principal acuerdo establecido en el taller de Cuzco concernía la necesidad de un “Grupo de Acción Binacional Brasil-Perú para la protección de los pueblos indígenas aislados”, para abordar ésta problemática de manera conjunta y realizar acciones concretas y urgentes. Se propuso tratar en el futuro de llegar a la definición detallada de actividades conjuntas entre organizaciones de Brasil y Perú. Las organizaciones “motores” del Grupo de Acción han sido de lado peruano FENAMAD/AIDSESP⁴ (se propuso invitar después otras organizaciones indígenas y mantener informadas instituciones del Estado peruano como la Defensoría del Pueblo e INRENA, así como el futuro INDEPA) y de lado brasileño CGII/FUNAI. El ámbito institucional propuesto en Cuzco para este Grupo de Acción Binacional podría ser el futuro Foro Trinacional de los Pueblos Indígenas, instancia que constituiría la referencia institucional para las acciones binacionales entre Perú y Brasil para la protección de los pueblos indígenas aislados en el área de frontera de los dos países.

Es interesante desarrollar aquí lo que se hizo en este ámbito, como un ejemplo constructivo para la cooperación regional. A pesar de las dificultades de diálogo y de intercambio entre organizaciones, lo positivo y lo que alienta en este ejercicio, era la existencia en la región de frontera entre los dos países,

³ Taller de Cuzco organizado por el Proyecto Pro-Manu.

⁴ AIDSESP tiene su Programa Nacional de Pueblos Indígenas en Aislamiento, el cual cuenta con una estrategia y un plan operativo que se viene implementando con la participación de sus bases, principalmente de aquellas ubicadas en zonas habitadas por pueblos en aislamiento.

una conjunción de oportunidades de cada lado, con eventos, personas claves trabajando, nuevos proyectos, facilitadores, medios específicos, que provocan un dinamismo que no había en el pasado y que constituyen un cuadro propicio para la unión de esfuerzos en el sentido de una acción binacional, antes de que desaparezcan los últimos pueblos aislados. En este contexto, el esquema de colaboración debe ser simple y con actividades muy concretas. Era necesario conseguir primero darse la mano a través de la frontera antes que soñar en grandes proyectos conjuntos.

La estrategia⁵ para lanzar la cooperación fue de crear antecedentes concretos de cooperación transfronteriza a través de algunas actividades que podrían realizarse con los medios que ya existen en las organizaciones de los dos países (es decir utilizando las iniciativas en curso, sin necesitar recursos suplementarios), y que servirían de base para diseñar poco a poco un proyecto binacional más estructurado y para convencer la cooperación internacional que es viable apoyar un proyecto de este tipo. Describimos estas actividades a continuación:

1. Frente a la falta de dinamismo institucional en general, se insistió en la construcción de un grupo con integrantes de los dos países “que se hablen” (de los problemas de los pueblos indígenas en aislamiento) por Internet a través de una “lista corta”, con el objetivo de preparar acciones conjuntas. El grupo no continuó comunicando por falta de líder y por falta de dinamismo.
2. Encuentros binacionales de trabajo: visto la falta de medios para reunir los integrantes brasileños y peruanos del grupo, fue propuesta aprovechar los futuros eventos en la región como los próximos encuentros del MAP, etc.
3. Curso de formación en los Frentes de Protección Etno-ambiental en Brasil: la CGII/FUNAI en Brasil tiene una estrategia para reciclar, evaluar y formar los recursos humanos que tiene en sus Frentes de Protección Etno-ambiental, entre otros a lo largo de la frontera con Perú donde se concentran muchos pueblos indígenas aislados. En el marco de esta estrategia, la CGII/FUNAI organizó a inicios de 2005 un curso inédito para la capacitación de nuevos cuadros técnicos especializados en la protección de pueblos indígenas en aislamiento. Como la CGII-FUNAI estimula fuertemente una acción conjunta entre los dos países para la protección de los pueblos aislados, ofreció este curso también a algunos peruanos, en el sentido de comenzar un intercambio concreto. El hecho de hacer conocer a profesionales peruanos de la frontera la estrategia y los mecanismos de Brasil para la protección de las regiones ocupadas por los pueblos en aislamiento, así como

⁵ En este contexto de incertidumbre, el Proyecto Pro-Manu (Perú) financió el desarrollo de una estrategia para la protección de los indígenas aislados.

la situación que existe del lado brasileño de la frontera, constituye un precedente indispensable y muy promisorio para el futuro de una acción conjunta de protección de la región de frontera. Los resultados de la iniciativa fueron limitados para el Perú ya que la movilización de las organizaciones indígenas para encontrar y enviar candidatos peruanos no fue excelente; finalmente sólo un representante peruano (de FENAMAD) consiguió participar en la formación en el Frente de Protección Etno-ambiental del Vale do Javari.

4. Mapa transfronterizo: se evaluó que era indispensable establecer un mapa transfronterizo de tierras indígenas y áreas protegidas como base elemental para poder discutir los problemas de la frontera y de la protección de los pueblos aislados. Las organizaciones indígenas de los dos países dijeron que preferían hacer ellas mismas el mapa básico con las figuras territoriales existentes (y más tarde un mapa específico sobre aislados) ya que disponen de la tecnología para hacerlo y visto que esto constituiría un primer ejercicio conjunto entre ellas. Sin embargo, por falta de dirección en el proceso no se realizó este instrumento.
5. Sería necesario también un mapeo de la presencia institucional en la región de frontera y de los proyectos en curso relacionados con las Tierras Indígenas o con las Áreas protegidas en la región de frontera, los cuales constituyen de hecho elementos de una estrategia de protección de la región de frontera.

Fueron definidos los objetivos y la estructura general de un proyecto binacional que sería la acción principal de este Grupo de Acción y que sería presentado a la cooperación internacional. Los objetivos incluían las ideas siguientes: protección de los pueblos aislados en la frontera; acción conjunta entre los dos países en beneficio del bien común; eliminación de las diferencias; trabajo con visión común; protección territorial, ambiental, física e cultural. Este proyecto respondería a prioridades y necesidades urgentes para la protección de los aislados, teniendo un carácter “piloto” por nunca haber existido antes una acción binacional para proteger a pueblos en aislamiento, y también en el sentido de abrir camino para una acción más amplia e involucrando a más actores a lo largo de la frontera. El proyecto tendría diferentes componentes y cada miembro del Grupo de Acción Binacional podría estar a cargo de uno de los diferentes componentes.

Las actividades que se discutieron para el proyecto binacional son las siguientes:

1. Información sobre aislados y comunicación binacional (intercambios, mapeo, banco de datos integrado entre los países).
2. Vigilancia: sería el principal componente, con la infraestructura para la protección de los territorios de los pueblos aislados: puestos de vigilancia, control aéreo (sobrevuelos conjuntos), expediciones conjuntas y patrullaje.

3. Entrenamiento de personal para la protección de los aislados: visitas de intercambio entre los puestos de vigilancia en Perú y los Frentes de Protección en Brasil.
4. Sensibilización de la sociedad para la protección: para la sensibilización de la sociedad civil, y de las autoridades se implementaría un programa de campañas informativas para la sociedad en general, para las autoridades regionales y para las poblaciones locales.
5. Logística especializada: La logística para este tipo de acción binacional en ambiente de selva necesita medios muy específicos: equipos de comunicación, equipamientos de selva, medios de transporte fluvial, etc.
6. Acciones institucionales para políticas específicas: un proyecto así permitiría impulsar la legislación en proceso de definición en el Perú, empujar políticas convergentes entre Brasil y Perú, y entre las regiones dentro de cada país. Para ello es necesario también promover una filosofía nacional para los pueblos indígenas en aislamiento y una filosofía conjunta entre los dos países.

Estos ejes debían ser desarrollados por Internet entre los integrantes del Grupo de Acción y por asesores y, aprovechando de los futuros MAP, llegar a una propuesta preliminar de acción. Una lista de deberes y tareas fue distribuida entre las organizaciones de los dos países. Sin embargo la inestabilidad de las organizaciones acabó paralizando las iniciativas que siguen pendientes en 2006.

Otro ejemplo de cooperación binacional es el programa de The Nature Conservancy (TNC) quien ejecuta en la frontera, conjuntamente con ONGs locales, un proyecto para la protección del Parque Nacional da Serra do Divisor y de las Tierras Indígenas adyacentes. El proyecto envuelve del lado peruano a organizaciones empeñadas en la creación de una unidad espejo del Parque brasileño, incluyendo en el interior a un grupo de indígenas Isconahua aislados, y apoya las comunidades indígenas de los dos lados de la frontera. Visto el bajo impacto hasta hoy del Grupo de Acción Binacional, esta iniciativa en la Sierra del Divisor constituye en la frontera el ejemplo más concreto de una acción binacional, a pesar de todos los problemas que pueda tener, ya que reúne de manera concreta todos los elementos para una cooperación transfronteriza Brasil-Perú incluyendo la protección de los pueblos aislados.

El Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados de Belem (Brasil): base para una agenda regional para los pueblos aislados

En noviembre de 2005, se organizó en la ciudad de Belem el Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados que reunió especialistas y Defensorías del Pueblo de los países donde viven los últimos pueblos indígenas no contactados, así como organismos de cooperación internacional como la

Comisión Europea, USAID, BID, entre otros, y permitió perfeccionar el diagnóstico de la situación, así como la conceptualización de la problemática. También fue creada una red llamada Alianza Internacional para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados para trabajar con los gobiernos en la implementación urgente de estrategias de protección locales, transfronterizas y regionales.

El Encuentro Internacional constituyó el elemento articulador a partir del cual una estrategia regional conjunta puede ser definida, ya que los mejores especialistas involucrados en la problemática tuvieron la oportunidad de conocerse, de intercambiar y de construir una visión común y homogénea con relación a los principios que deben sustentar la protección de los pueblos aislados. Esta visión y posición común aparece en la Declaración de Belem que fue escrita conjuntamente entre los participantes del Encuentro.

La Declaración de Belem sobre los Pueblos Indígenas Aislados, así como las Declaraciones anteriores de la OEA, de la ONU, de la COICA y de la UICN, pone en relieve que la voluntad de aislamiento debe ser considerada como un derecho humano fundamental y que debe ser respetada y apoyada creando y consolidando las condiciones de aislamiento, refiriéndose a la experiencia desastrosa del contacto a lo largo de los siglos, de las décadas y de los años pasados, que siempre provocaron y siguen provocando genocidio y etnocidio.

La Declaración de Belem se basa además en la creación entre los participantes del evento de la Alianza Internacional para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados, con un Comité Consultivo, una Secretaría en Brasilia, un diagnóstico regional y una agenda con una serie de acciones prioritarias. Para difundir esta visión y propuesta política y volver eficiente la protección de estos pueblos cada día más acorralados, es imprescindible juntar los esfuerzos en una agenda de trabajo entre todos los países de la región que tienen pueblos aislados, y conjuntamente con las instancias internacionales que se pronuncian sobre el tema, apoyar estrategias de protección. Es también importante consolidar institucionalmente la Alianza, con apoyo de sus miembros y de la cooperación internacional, y estructurarla de tal manera que pueda contribuir efectivamente para la protección de los pueblos aislados.

Entre las acciones prioritarias que fueron discutidas está la ayuda coordinada entre organizaciones de los países en las áreas donde existen casos graves de amenaza a la integridad física de los pueblos aislados, bajo la forma de visitas, de formulación y distribución de informes conjuntos, y de cooperación horizontal; la implementación de acciones de protección a más largo plazo (locales, transfronterizas, regionales) como el diseño de estrategias y actividades de prevención y protección o defensa de pueblos aislados, tanto para la situación de aislamiento, como para la del contacto y post- contacto; la ampliación de la prevención y protección a nivel de legislación y políticas públicas; la implementación de un centro de información y documentación regional sobre la problemática en cada país; la realización de campañas nacionales e interna-

cionales; la promoción de estrategias políticas nacionales con los gobiernos de los países de la Amazonía y del Gran Chaco para la protección de los aislados, con base en la aplicación del Convenio 169 (a ser contextualizado en cada país con relación a los pueblos aislados) y estrategia política con los organismos regionales como la OIT que tiene sedes en cada país de la región, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica - OTCA (con sede en Brasilia), la OEA, el Foro Permanente de la ONU, la UICN (con sede regional en Quito), la UNESCO, etc; así como relaciones con la cooperación internacional para el apoyo a las acciones definidas.

De esta manera, el objetivo de la Alianza Internacional para la protección de los Pueblos Indígenas Aislados, es ayudar a proteger los últimos pueblos aislados, intercambiando entre miembros de la Alianza, realizando campañas internacionales y nacionales para la protección de estos pueblos, llamando la atención de los gobiernos y prestando apoyo en la elaboración y aplicación de estrategias de protección, y sobre todo estimulando entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, una cooperación horizontal en el terreno para la protección de los territorios de los últimos pueblos aislados.

En 2006, nos encontramos todavía necesitando formular e implementar acciones para la protección de los pueblos aislados, tanto en el ámbito binacional Brasil-Perú como en el ámbito regional de la Alianza. Estas iniciativas se cruzan positivamente. La cooperación internacional está dispuesta a apoyar y financiar acciones locales, nacionales, binacionales o regionales. La UICN, la OTCA, el BID, la cooperación de Noruega, entre otros, tienen propuestas muy concretas en este sentido, para materializarlas será necesario demostración de voluntad política y capacidad institucional en cada país para ejecutarlas, y capacidad de trabajar en redes interinstitucionales que puedan soportar un sistema regional de protección de los pueblos aislados o con poco contacto. Es el momento ahora de trabajar en el terreno con las instituciones públicas de cada país y con las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones indígenas.

COMENTARIOS ACERCA DEL DESARROLLO DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN PARA PUEBLOS EN AISLAMIENTO Y EN CONTACTO INICIAL

*Por Mikel Berraondo**

Sumario: Reflexiones sobre las necesidades de protección de los pueblos en aislamiento y en contacto inicial. Sobre la Ley N° 28736 y el Reglamento Peruano para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Mayor participación indígena. El principio de no contacto. Enfoque de derechos. Reconocimiento derechos específicos de los pueblos en aislamiento o en contacto inicial. Tierras y Territorios

Reflexiones sobre las necesidades de protección de los pueblos en aislamiento y en contacto inicial

La situación de los pueblos en aislamiento y/o en contacto inicial requiere esfuerzos decididos de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales para desarrollar estrategias y planes de acción que ante todo busquen la mayor efectividad y eficacia en el menor tiempo posible.

En este sentido es de justicia reconocer la labor del Estado peruano a favor de los pueblos en aislamiento voluntario, ya que tanto las instituciones nacionales como las organizaciones indígenas han asumido compromisos serios con la protección de estos pueblos mucho antes que otros Estados en donde todos los diversos actores se muestran mucho más pasivos. En el caso peruano las organizaciones indígenas nacionales, especialmente AIDESP, llevan tiempo preocupándose activamente por la situación de los aislados, siendo una excepción a la generalizada regla de la pasividad con la que siempre se ha abordado esta cuestión. Hasta hace pocos años la situación y protección de los pueblos en aislamiento era un tema ajeno tanto a las agendas políticas de los estados como

* Abogado. Consultor sobre derechos humanos, cooperación y derechos de los pueblos indígenas. Coordinador del Aula de Derechos Humanos del Instituto de Promoción de Estudios Sociales (IPES) de Pamplona, España.

a las reivindicaciones de derechos de las organizaciones indígenas o de derechos humanos. La situación ha cambiado con el comienzo del nuevo siglo y de repente el interés por los pueblos aislados ha ganado fuerza y compromisos de todos los diversos actores sociales y políticos que ahora se comprometen públicamente con una realidad compleja, muy vulnerable y muy amenazada. Quizás, sea precisamente su situación de vulnerabilidad y amenaza la que está provocando nuevas actitudes, ya que cada día que pasa están menos aislados y tienen más riesgos de desaparecer de manera dramática debido a las cada vez mayores dificultades para mantener su aislamiento. Las selvas y bosques tropicales que siempre han habitado están reduciendo su extensión de manera acelerada desde la segunda mitad del siglo pasado debido a la agresiva deforestación y explotación de recursos naturales que las empresas transnacionales con la aquiescencia de los gobiernos están realizando.

Hasta la fecha la actitud de los Estados ha sido bastante pasiva. En el reciente encuentro de Santa Cruz de la Sierra sobre pueblos en aislamiento y en contacto inicial todos los participantes coincidieron en afirmar que las escasas acciones de los Estados se han revelado insuficientes ante la especial vulnerabilidad en la que se encuentran los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. De forma general se observa una ausencia de marcos normativos e institucionales nacionales específicos orientados al respeto y a la protección prioritaria de estos pueblos. Asimismo, los Estados de la región no han legislado en el sentido de reconocer a los pueblos indígenas en aislamiento su derecho a la autodeterminación, predominando aún los intereses nacionales. Así, se siguen desconociendo los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, especialmente en lo referente a sus derechos a sus tierras y territorios, llegándose a otorgar derechos de explotación sobre sus tierras a empresas extractivas y estableciendo normas que han llegado a poner en grave riesgo la supervivencia de los pueblos indígenas en aislamiento. Las escasas normas existentes (Brasil y Perú) no han sido, sin embargo, aplicadas en todas sus potencialidades. La mayor parte de los países no han establecido instituciones específicas para la protección de sus derechos, tienen recursos económicos escasos y poco personal especializado que pueda atender la situación de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Igualmente, la mayor parte de los Estados no han establecido programas específicos ni estrategias de acción adecuadas para garantizar su integridad física, social y territorial bajo el principio de mantener las formas de vida que les caracteriza, e incluso, en algunos casos, han llevado acciones contrarias a este derecho. Esta falta de normativa e institucionalización ha facilitado la entrada de empresas extractivas, misioneros religiosos que buscan el contacto y que evangelizan a los grupos en contacto inicial, madereros, mineros y otros actores sociales en las tierras de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial que han provocado situaciones de contagio de epidemias y muerte, entre otros, que amenazan su

existencia. En estos casos, se han observado dificultades para llevarlas ante la justicia, lo que ha provocado situaciones de impunidad¹.

La situación de especial vulnerabilidad hace que sea muy importante asumir un compromiso fuerte a favor de los pueblos en aislamiento y a favor de proteger su existencia, en aislamiento si así lo prefieren, desarrollando sistemas y políticas públicas de protección de los pueblos en aislamiento y sus territorios y de prevención ante cualquiera de las amenazas que penden sobre ellos, ya que los efectos irreversibles de un contacto no deseado obligan a desarrollar medidas preventivas que se apliquen para asegurar el aislamiento de estos pueblos. Al igual que con los pueblos indígenas, estos sistemas de protección y prevención deben basarse en normativa y reglamentaciones jurídicas que se centren en el respeto y garantía de los derechos específicos de los pueblos indígenas y de los pueblos en aislamiento y que se presten a la innovación y a la originalidad en función de los niveles de eficiencia que se requieren en las acciones preventivas y protectoras. Estos sistemas no pueden quedarse únicamente en el desarrollo normativo, ya que el tiempo ha demostrado su ineficacia y su inaplicación general en buena parte del mundo y por lo tanto deben saber conjugar medidas de diferente tipo y orientación, siendo flexibles y abiertos a la creatividad que impongan en todo momento la necesidad de alcanzar niveles máximos de eficacia en la prevención y protección de estos pueblos. Estos sistemas de protección deben ser sistemas integrales, de tal modo que desarrollen y alcancen a todos los ámbitos de la vida de los pueblos en aislamiento, para lo cual deben ser desarrollados de manera coherente y acordes a los derechos fundamentales de los pueblos en aislamiento, organizados alrededor de los pilares fundadores de los derechos de los pueblos indígenas: autodeterminación, con su derecho a decidir sobre el mantenimiento del aislamiento; territorio, con sus derechos de propiedad y control sobre tierras y recursos; y cultura, con su derecho a existir, en primer plano. Además deben articularse a través de la aplicación sin excepciones del principio del Consentimiento previo, libre e informado. Por último, estos sistemas y políticas públicas deben ser globales, abarcando los diferentes niveles de actuación, local, estatal e internacional, y aplicando en cada momento las medidas más acordes con la efectividad que se quiere lograr y con el ámbito de actuación frente al que se desarrolla la medida².

¹ Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. P. 2-3. Texto inédito. Declaración del Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Región Amazónica y del Gran Chaco celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre los días 20 y 22 de noviembre de 2006. En el archivo del autor.

² Mikel Berraondo, *Buscando protección: Pueblos en aislamiento frente al reto de los derechos*. Documento de trabajo para el Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Región Amazónica y del Gran Chaco celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre el 20 y 22 de noviembre de 2006.

Las medidas que se adopten e implementen desde las organizaciones internacionales deben plasmarse en acciones y planes concretos que cuenten con la implicación de otros actores, gubernamentales y no gubernamentales, que centren su actividad de trabajo en ámbitos locales y nacionales. La réplica de las medidas internacionales en los ámbitos nacionales y locales resulta fundamental, ya que la delicada situación de la mayoría de los pueblos en aislamiento exige acciones concretas con resultados muy concretos a corto plazo. Y estos resultados rápidos solo se pueden generar con la implicación directa de todos los actores que trabajan en los ámbitos nacionales y locales, especialmente de los gobiernos y de las organizaciones indígenas. Desde este planteamiento resulta importante visualizar la protección de los pueblos en aislamiento como políticas globales que necesitan de coordinación y trabajo conjunto de los gobiernos, las agencias gubernamentales y la sociedad civil. Por lo tanto es labor y compromiso de todos lograr la implicación de todos los actores que deban ser tenidos en cuenta y lograr un trabajo coordinado y efectivo entre todos. Desde los ámbitos gubernamentales hay que implicar a los gobiernos nacionales, a los diferentes ministerios que puedan tener intereses directos o indirectos (entre otros podemos mencionar los ministerios de medio ambiente, asuntos indígenas, de salud, de energía y minas, o de defensa), a los gobiernos regionales y locales, las municipalidades, las instituciones nacionales de derechos humanos (como por ejemplo las defensorías del pueblo), e incluso hay que implicar a los ejércitos que operan en las regiones donde habitan los pueblos en aislamiento. Y desde la sociedad civil es importante implicar a las organizaciones indígenas (locales, regionales, nacionales e internacionales), a las organizaciones no gubernamentales, a las universidades y centros académicos, a los medios de comunicación y a las empresas que tienen intereses económicos en las regiones donde habitan los pueblos en aislamiento, con quienes es necesario potenciar políticas de buen gobierno y la adopción de compromisos sociales corporativos en relación a sus planes extractivos y a sus estrategias comerciales.

Pensando en la concreción de acciones que garanticen unas condiciones de supervivencia dignas a los pueblos en aislamiento, es importante, como decíamos antes, asegurar un altísimo nivel de eficacia, de efectividad y de incidencia de las mismas. Para ello, podrá resultar de ayuda el establecimiento de prioridades así como la definición del tipo de instrumentos que se requieren, asumiendo que en la búsqueda de dicha eficacia, efectividad e incidencia, habrá que estar abiertos al planteamiento de nuevos instrumentos o nuevas acciones que puedan garantizar mejor las necesidades en relación a los pueblos en aislamiento. En este sentido habría que estar dispuestos al planteamiento de nuevos marcos de acción, diferentes a los ya establecidos por el sistema internacional de protección de los derechos humanos, si así lo requiriesen los contextos y si se demostrará la falta de adecuación de estos mecanismos clásicos.

cos en la protección de los derechos humanos, a las realidades complejas que se generan en las regiones donde habitan los pueblos en aislamiento voluntario. Desde el punto de vista de las prioridades, se podrían plantear como asuntos prioritarios la protección de sus tierras y territorios, el respeto y garantía a su decisión de mantenerse en aislamiento, la regulación de los contactos, especialmente de los contactos iniciales (estableciendo protocolos o definiendo los procesos de contacto inicial), la regulación de las acciones llevadas a cabo por agentes privados en las tierras y territorios de los pueblos en aislamiento y el establecimiento de medidas de compatibilidad entre los intereses de los Estados y la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Y desde el punto de vista de los instrumentos, habría que pensar en medidas legislativas, medidas de implementación, medidas de monitoreo y medidas de comunicación entre la sociedad civil y los gobiernos.

Todas estas acciones y prioridades deberían tener como punto de partida una serie de principios irrenunciables que deberían ser asumidas sin ningún tipo de reservas por todos los actores implicados directa o indirectamente en la protección de los pueblos en aislamiento e incluso por aquellos actores que puedan afectar de manera directa o indirecta la vida de estos pueblos. Entre estos principios podríamos destacar el respeto absoluto de los derechos humanos; el principio de no contacto como eje fundamental de las políticas y acciones implementadas desde cualquier ámbito; el asumir que estamos ante una situación de extrema emergencia, con consecuencias dramáticas que pueden llegar incluso a provocar casos de genocidio o etnocidio; Y el reconocer que el aislamiento es el resultado directo del derecho a la libre determinación de estos pueblos, y que, en la mayoría de los casos, ha sido provocado como resultado de las agresiones sufridas³.

Sobre la Ley N° 28736 y el Reglamento Peruano para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial

Hasta la fecha el caso peruano se encuentra entre aquellos ejemplos de buenas prácticas que rompen con la norma y establecen modelos a seguir para sus Estados vecinos. En Perú tanto las distintas administraciones como las organizaciones de los pueblos indígenas vienen mostrando desde hace años una preocupación activa por la protección de los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial. Esta preocupación activa ha desembocado en la adopción de una ley y en la preparación de un reglamento para la protección de los pueblos en aislamiento o en contacto inicial, siendo uno de los pocos Estados

³ Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Op. Cit.

del mundo que tiene legislación explícita sobre la protección de estos pueblos. La Ley n° 28736 para la Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, de mayo de 2006, recoge de manera muy breve los elementos básicos que se requieren para la protección de estos pueblos. Definición, establecimiento de categorías, concreción de derechos de los pueblos en aislamiento o en contacto inicial y limitaciones para todos los actores ajenos para garantizar su protección. Y por su parte el Reglamento busca establecer un plan de acciones que permitan la aplicación y el cumplimiento de la ley.

En este contexto, y aplaudiendo siempre la iniciativa del Estado peruano y los esfuerzos realizados hasta la fecha, puede ser conveniente la realización de algunos comentarios que contribuyan a seguir reflexionando en torno a las medidas de protección que garanticen en mayor medida el respeto a los derechos de los pueblos en aislamiento o en contacto inicial.

Mayor participación indígena

Las referencias a las organizaciones indígenas en los nuevos marcos normativos acaban siendo bastante residuales y se limitan a la participación de algún representante de las organizaciones indígenas en las comisiones de trabajo del INREPA en donde serán siempre minoría dentro de la conformación de los comités de seguimiento de la situación de los pueblos indígenas en aislamiento. Esta escasa participación impedirá a las organizaciones indígenas la realización de labores de incidencia directa, ya que la composición de los comités de seguimiento y de los grupos de trabajo les deja siempre en una posición muy difícil para realizar tal incidencia. Desde el punto de vista indígena se corre el riesgo de participar simplemente para legitimar unos procesos y unos mecanismos que no otorgan a los pueblos indígenas ninguna situación de liderazgo.

En este sentido, por ejemplo, habría que llamar la atención sobre la escasa relevancia que se le da a la participación indígena en el desarrollo de los estudios a que hace referencia el artículo 3 de la Ley, a través de los cuales se probará la existencia de los pueblos en aislamiento. Según el artículo, dichos estudios deben realizarse como requisito previo a la elaboración de los decretos supremos que validarán la condición de grupo en aislamiento o en contacto inicial, y por lo tanto son el requisito previo a que cualquier grupo en aislamiento pueda ser reconocido como tal y disfrutar del contenido de dicha ley. Y estos estudios, tan relevantes a efectos de aplicar la ley, serán realizados por una comisión multisectorial presidida por el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) e integrada por la Defensoría del Pueblo, el Gobierno Regional y Local que corresponda, dos representantes de las Facultades de Antropología de las universidades peruanas (uno de las públicas y otro de las privadas) y por los demás que establezca el

reglamento de la presente ley⁴. Este ejemplo ilustra bastante bien la poca relevancia que se otorga a la participación indígena, la cual no tiene que sustituir a los representantes de las administraciones públicas en el desarrollo de sus responsabilidades, pero sí debe ser tenida mucho más en cuenta.

En contra de esto, las organizaciones de los pueblos indígenas deberían ser consideradas como los portavoces legítimos de los pueblos en aislamiento y en contacto inicial y como tales deberían asumir un mayor protagonismo en la planificación y realización de acciones destinadas a la protección de estos pueblos. Asimismo deberían asumir también una mayor responsabilidad política y social en la legitimación de las actividades. En el caso de los pueblos en situación de contacto inicial su participación en los programas de contacto y de “integración” en el mundo exterior son claves para facilitar los procesos y contribuir a que esos procesos no puedan resultar violentos y dramáticos, como lo han sido para muchos pueblos amazónicos. En este contexto sería interesante recoger algunas de las propuestas surgidas durante el seminario regional sobre pueblos indígenas aislados y en contacto inicial de la región amazónica y el gran Chaco, celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre los días 20 y 22 de noviembre de 2006. En el transcurso de dicho seminario se planteó la necesidad de crear dentro de cada país un grupo permanente entre el Estado y los pueblos indígenas, con el apoyo de la sociedad civil, para determinar las acciones prioritarias a llevar a cabo en este ámbito, en el que deben participar protagónicamente las organizaciones indígenas. De alguna manera en dicho seminario se asumió la corresponsabilidad entre los Estados y los pueblos indígenas en relación a la protección de los pueblos en aislamiento y en contacto inicial y se recomendó el establecimiento de organismos conformados entre estos dos actores de manera principal y con el resto de la sociedad civil en un segundo plano, respondiendo a las demandas y necesidades de estos dos actores⁵. Seguir las recomendaciones de Santa Cruz de la Sierra supondría otorgar una mayor visibilidad a los pueblos indígenas en el reglamento de aplicación de la Ley n° 28736, así como un mayor compromiso y responsabilidad política de las organizaciones indígenas. Habría que incrementar de manera cualitativa o cuantitativa la participación de las organizaciones indígenas en los comités de supervisión que se establecen en el reglamento y en los comités de redacción de estudios que establece la Ley.

El principio de no contacto

El principio de no contacto debe convertirse en el principio fundamental de

⁴ Art. 3 de la Ley 28736

⁵ Ver el Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra. Op. Cit.

todos los marcos normativos o planes de acciones. Para esto los Estados deben respetar y hacer respetar el principio de no contacto y prohibir el contacto no deseado, estableciendo, incluso, sanciones contra aquellos que vulneren el principio de no contacto. Dichas sanciones deberán tener en cuenta las consecuencias en relación con el ejercicio de los derechos humanos específicos (territorio, vida, cultura). El contacto deberá hacerse siempre siguiendo la libre decisión de estos pueblos, ya que precisamente en esa libre decisión reside la garantía del derecho de autodeterminación, que también deber considerarse como uno de los derechos específicos de estos pueblos.

El respeto al principio de no contacto y a su decisión de mantenerse en aislamiento significa el ejercicio más completo del derecho a la autodeterminación que pueda existir, ya que respetando esa decisión los gobiernos están respetando la existencia de sistemas políticos, con control territorial sobre parte del territorio nacional, en el que no cabe más acción externa que la de proteger dichos territorios para que nadie vulnere su decisión de mantener el aislamiento. El respeto de este derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas cobra una importancia todavía mayor, ya que no supone simplemente el respeto a los sistemas políticos de organización, sino que debido a la peculiaridad de estos pueblos, junto al contenido que hemos otorgado al derecho a la autodeterminación de consistir en el respeto de mantener el aislamiento, si se garantiza el respeto de este derecho y se protege debidamente, estamos asegurando, a la vez, el respeto del resto de los derechos humanos y estamos eliminando toda posibilidad de vulneración de cualquier derecho de estos pueblos. La lógica es sencilla, si se respeta su derecho a mantenerse en aislamiento, es decir su derecho a la autodeterminación, e incluso si se garantiza a través del desarrollo de políticas públicas y normativa dirigidas a la consecución de tal fin, se está protegiendo a estos pueblos de cualquier contacto y por lo tanto se les está protegiendo frente a cualquier posible vulneración de derechos humanos⁶.

En este contexto en donde el principio de no contacto se sitúa como expresión del derecho a la autodeterminación es vital el control absoluto sobre cualquier posible contacto que vulnere dicho principio. Incluso sobre aquellos que puedan realizarse como medidas preventivas ante amenazas directas con el mantenimiento de la vida. En ningún caso estas medidas preventivas no pueden utilizarse como estrategias de contacto.

⁶ Miguel Ángel Cabodevilla y Mikel Berraondo, *Pueblos no contactados ante el reto de los derechos humanos*. Un camino de esperanza para los Tagaeri y Taromenani, CICAME, CDES, Quito, 2005.

Enfoque de derechos. Reconocimiento de derechos específicos de los pueblos en aislamiento o en contacto inicial

El enfoque de derechos debe ser uno de los ejes transversales de cualquier política de protección hacia los pueblos en aislamiento o en contacto inicial y debe estar absolutamente presente en todas las acciones que se ejecuten y planifiquen. Para ellos es muy importante que los marcos normativos nacionales y los reglamentos de actuación definan y concreten al máximo la legislación internacional de protección de derechos humanos aplicable en el país, así como los derechos específicos que se reconocen en cada contexto nacional para cada uno de estos grupos. En este sentido el Convenio n° 169 de la OIT y los proyectos de declaración de derechos de los pueblos indígenas de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos deben ser una referencia fundamental. Deben constituir el punto de partida básico para cualquier desarrollo normativo. Especialmente el proyecto de declaración americana, ya que introduce en su última versión una referencia expresa a los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario. La nueva redacción de artículo XXVI establece que:

“1. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, tienen derecho a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas.

2. Los Estados adoptarán medidas y políticas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectivo”⁷.

En el desarrollo del enfoque de derechos, el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos en aislamiento o en contacto inicial se convierte en una cuestión crucial, así como de necesidad fundamental para el futuro de la supervivencia de los estos grupos. Podríamos decir que existe cierto consenso para considerar que los derechos específicos de los grupos en aislamiento voluntario o en contacto inicial están formados por su derecho a decidir libremente sobre el mantenimiento de su situación de aislamiento, sus derechos de propiedad y control de las tierras, territorios y recursos naturales, sus derechos a mantener y desarrollar sus culturas y formas tradicionales de vida sin intromisiones externas no deseadas y su derecho a sus modelos propios de desarrollo. Además de estos derechos, evidentemente se tendría que fomentar el respeto y garantía del resto de derechos humanos individuales y colectivos.

⁷ Propuesta para enmendar la sección quinta del proyecto de declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. OEA/Ser.K/XVI/GT/DADIN/doc.234/05 rev.5 corr. 1, de 18 de octubre de 2005. P 18.

En este sentido, y dada la extremada vulnerabilidad de estos grupos, sería muy recomendable incluir en cualquier marco normativo un listado concreto de los derechos que se reconocen como los derechos de los pueblos en aislamiento o en contacto inicial, además de establecer los reconocimientos normales a los derechos humanos establecidos en los Tratados Internacionales o en la Constitución del País. Y es muy importante que dichos listados reconozcan, por lo menos, los derechos mencionados en el párrafo anterior además de todos aquellos que se quieran considerar como específicos de estos grupos en cada contexto nacional. Hay que ser especialmente incisivo en este apartado, y no aceptar referencias generales a los derechos humanos reconocidos, ya que la falta de concreción puede ser la causa de la falta de aplicabilidad en algunos casos. Además, y pensando en la realización del reconocimiento de estos derechos será necesario un fuerte trabajo de sensibilización y promoción de estos derechos específicos. Sensibilización para dar constancia ante todas las organizaciones e instancias nacionales e internacionales de la difícil situación que viven estos pueblos y las graves amenazas con las que tienen que convivir día a día. Y promoción antes estas mismas instancias para que desde ellas se potencie el respeto de estos derechos fundamentales.

En esta misma línea será necesario la activación de mecanismos coercitivos que permitan a estos grupos disfrutar de sus derechos específicos y sobre todo que permitan mantener controlados a todos los diferentes sujetos que suelen actuar motivados por intereses económicos en los territorios de estos grupos en aislamiento, provocando muchas veces conflictos e impactos negativos de difícil superación. Desde las corporaciones transnacionales, hasta los colonos y madereros ilegales que actúan clandestinamente en los territorios de estos pueblos. Mecanismos que dificulten las posibles actuaciones o el posible desarrollo de planes de desarrollo económicos a cargo de empresas transnacionales. Los territorios asociados a la existencia de grupos en aislamiento o de contacto inicial deberían ser objeto de una protección rigurosa y muy estricta para evitar programas de explotación de recursos naturales que afecten irremediablemente la vida de estos grupos o sus posibilidades de mantener sus culturas. Para lograr todo esto, es necesario que los códigos penales de cada país introduzcan nuevos delitos relacionados con la vulneración de los derechos específicos de los grupos en aislamiento y en contacto inicial, especialmente para aquellos casos en los que no se respeten los derechos territoriales de estos pueblos.

Tierras y Territorios

Un elemento de especial relevancia para la protección de los pueblos en aislamiento y en contacto inicial lo constituyen las tierras y los territorios. Por lo que supone para el mantenimiento de su condición de aislamiento y por los

problemas que les causan las constantes invasiones de sus territorios. El derecho al territorio debe ser reconocido y garantizado con ausencia de cualquier limitación o condición que pueda poner en peligro la situación de aislamiento. Y debe ser reconocido siguiendo los parámetros que viene marcando el sistema interamericano de derechos humanos, con especial atención a lo establecido por la Corte Interamericana en tres sentencias que ha pronunciado en los últimos años. La sentencia del caso Awas Tingni, la sentencia del caso Yakie Axa y la sentencia del caso Sawhonamaxa⁸. En este sentido resulta muy importante la claridad y transparencia con que se establezcan los derechos asociados a la tierra y el territorio (uno de los cuales debe estar relacionado con los recursos naturales), asumiendo que el mantenimiento de la situación de aislamiento dependerá en gran medida del respeto de los derechos territoriales. Por esta razón, es tan importante que no sean sometidos a ningún condicionante parecido a los que se han establecido en muchos países en relación al ejercicio de derechos territoriales de los pueblos indígenas. Utilizando la seguridad como excusa para invadir un territorio, o el interés general para expropiar unas tierras en busca de la explotación de sus recursos naturales. Las reservas indígenas, los resguardos, las zonas intangibles o como quiera que se denominen a los territorios de los pueblos en aislamiento deben quedar al margen de la utilización de estos condicionantes y su reconocimiento debe ser absoluto. Para ello es importante tener muy claro el significado que los pueblos indígenas otorgan a unos conceptos tan controvertidos como la tierra, el territorio o los recursos naturales.

1. Cuando hablamos de tierras indígenas en el lenguaje jurídico de los derechos humanos debemos ser conscientes de las definiciones que se le han atribuido en ámbitos internacionales de protección de derechos humanos. En este sentido, donde mejor se ha definido, de manera más completa y detallada ha sido dentro de los procesos de negociación del proyecto de declaración de Naciones Unidas. En estos trabajos, la secretaría de Naciones Unidas estableció que el término “tierras” tiene que ser entendido siguiendo los parámetros establecidos en el Capítulo 26 de la agenda 21 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y en el artículo 26 del proyecto de declaración de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas⁹. Por lo tanto, podríamos definir las

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) de Awas Tingni contra Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001; Corte Interamericana de Derechos Humanos, el caso de la Comunidad Indígena Yakie Axa contra Paraguay, Sentencia del 17 de junio de 2005; Corte Interamericana de Derechos Humanos, el caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa del pueblo Enxet contra Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006.

⁹ E/CN.4/Sub.2/1994/2, de 5 de abril de 1994. Examen técnico del proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

tierras indígenas como el medio ambiente de las zonas que las poblaciones indígenas ocupan tradicionalmente, entendiendo por medio ambiente a las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma¹⁰.

2. Cuando hablamos de territorios en ese mismo lenguaje jurídico, es importante asumir que el territorio es donde se plasma toda la cosmovisión indígena del medio ambiente y sobre todo sus grandes diferencias con los planteamientos occidentales de la relación con el medio ambiente. Cuando hablamos del "Territorio" en las culturas indígenas, hay que asumir que dicho término hace referencia a la parte de la tierra con la que cada pueblo indígena mantiene esa relación de interdependencia y esa vinculación política, espiritual y cultural a la que hace referencia la Relatora Especial D^a Erica Irene Daes¹¹. Alrededor del territorio indígena, se conjugan toda una serie de elementos, que autores como Aylwin califican en materiales e inmateriales. Elementos materiales, vinculados estrechamente con los espacios físicos reivindicados como territorios indígenas y los recursos naturales que hay ellos, que de alguna manera son los componentes menos discutidos por los legisladores y políticos no indígenas, aunque ello no suponga la actitud de reconocimiento que deberían ofrecer ante la evidente materialización de los derechos ambientales de los pueblos indígenas. Y elementos inmateriales, de carácter político y simbólico, que son los elementos que realmente distinguen la concepción indígena de la concepción no indígena en cuanto al derecho al territorio, y cuya comprensión y aceptación por parte de los Estados resulta extremadamente complicada, unas veces por falta de comprensión y otras por falta de voluntad (Aylwin, 2002)¹².

Teniendo en cuenta los comentarios anteriores, es posible afirmar que el concepto de territorio abarca un concepto más amplio que el término tierra. Es un espacio mayor donde quienes lo ocupan comparten ciertos derechos sobre los recursos del suelo y subsuelo, y está regido por un gobierno común

¹⁰ Ver Mikel Berraondo, "Pueblos Indígenas y Derechos Territoriales entre el derecho consuetudinario y el derecho constitucional". En Emiliano Borja (comp.), *Diversidad cultural, conflicto y derecho. Nuevos horizontes del derecho y de los derechos de los pueblos indígenas en Latinoamérica*. Tirant lo Blanc, Valencia, 2006. P. 161-192.

¹¹ Ver Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas D^a Erica Irene Daes sobre la relación de los pueblos indígenas con el medio ambiente. E/CN.4/sub.2/2000/25 de 30 de junio de 2000.

¹² En José Aylwin, "El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias Actuales". Ponencia presentada en la Sesión del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración con especial énfasis en las "Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios", celebrada en Washington los días 7 y 8 de noviembre de 2002. OEA GT/DADIN/Doc.96/02, de 4 de noviembre de 2002.

con normas propias y jurisdicción dentro de la cual la autoridad ejerce gobierno con competencia y autonomía. El territorio es el medio donde el hombre desarrolla su vida cotidiana y donde tiene el contacto armónico frecuente y regular con la naturaleza¹³. Los legisladores americanos, agrupados en torno a la redacción del proyecto americano de declaración, han definido el territorio indígena como el hábitat necesario para su vida colectiva, actividades, autogobierno y reproducción cultural y social; con el claro entendimiento de que no afecta la integridad territorial de los Estados¹⁴. Otra definición interesante es la propuesta por la CONAIE, según la cual el territorio es aquel espacio físico y determinado que comprende la totalidad del hábitat que los pueblos y nacionalidades indígenas ocupamos. Es el espacio donde los pueblos y nacionalidades desarrollamos nuestras culturas, leyes, formas de organización y economía propias. Comprende la superficie de la tierra y el subsuelo¹⁵.

3. Y por último cuando hablamos de los recursos naturales, es importante tener en cuenta que para los pueblos indígenas los recursos naturales no son solamente materia prima para generar recursos económicos, sino que constituyen una parte fundamental de la cosmovisión indígena del medio ambiente, ya que en buena parte de las culturas indígenas dichos recursos se convierten en elementos integrados en sus prácticas culturales y religiosas, siendo partes importantes de la espiritualidad indígena, y llegando incluso a condicionar la realización de otros derechos humanos.

Los recursos naturales de los pueblos indígenas son los recursos naturales que pertenecen a pueblos indígenas, en el sentido de que estos han sido históricamente titulares, o han disfrutado de derechos accesorios de la propiedad, es decir, derechos de uso, posesión, control, disposición y otros. Estos recursos pueden abarcar el aire, los mares costeros y los hielos marinos, así como madera, minerales, petróleo y gas, recursos genéticos y todos los demás recursos materiales que pertenecen a las tierras y territorios indígenas. Se entiende que los recursos naturales localizados en tierras y territorios indígenas como madera, agua, fauna y flora pertenecen a los pueblos indígenas que poseen la tierra y el territorio¹⁶.

¹³ Tibán L., *Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas de Ecuador. Aplicabilidad, alcances y Limitaciones*, INDESIC, Quito, 2001. P 63.

¹⁴ Kreimer O., Informe del Relator de la Sesión del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración con especial énfasis en las "Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios", celebrada en Washington los días 7 y 8 de noviembre de 2002. OAS GT/DADIN/Doc.113/03 rev.1, de 20 de febrero de 2003. P 4.

¹⁵ CONAIE, proyecto político, CONAIE, Quito, 1997. P 50.

¹⁶ Informe final de la Relatora Especial D^a Erica Irene Daes, *La Soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales*. E/CN.4/Sub.2/2004/30, de 13 de julio de 2004. Párr. 42.

Los derechos asociados a la propiedad control y disposición de los recursos naturales se han encuadrado en el contexto del derecho internacional bajo el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales. La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales se puede describir correctamente como el derecho colectivo en virtud del cual el estado esta obligado a respetar, proteger y promover los intereses de los pueblos (y colectividades) indígenas, en términos de gobierno y propiedad sobre sus recursos naturales¹⁷. Estos intereses de que hablamos son los intereses normales que se asocian a la propiedad de los recursos, y que podemos identificar como los derechos asociados al ejercicio del derecho de soberanía permanente sobre los recursos naturales: Propiedad, derecho a utilizar o conservar los recursos, el derecho a gestionar y controlar el acceso a los recursos, el derecho a disponer libremente de los recursos o venderlos y otros intereses conexos. En algunas circunstancias puede ser que el interés de un pueblo indígena represente algo menos que la plena propiedad, como un derecho de uso, o un derecho de caza y pesca o un derecho compartido a utilizar un recurso¹⁸.

El consenso en la interpretación de los conceptos relevantes en los derechos territoriales es fundamental para garantizar el ejercicio de estos derechos y a la vez la situación de aislamiento. Pero no solo es importante afianzar tal consenso sino que también es necesario la realización de acciones concretas que impulsen o contribuyan a garantizar el ejercicio de estos derechos. En este sentido es importante que cualquier reglamento o marco normativo tenga en cuenta toda una serie de acciones especialmente relacionadas con la protección de la tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas en general, y con los pueblos en aislamiento y en contacto inicial en particular. Entre las acciones necesarias podemos mencionar la necesidad de delimitar y titular a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, de conformidad con las respectivas legislaciones nacionales, las tierras donde viven. La delimitación y titulación de estas tierras deberá incluir todos los territorios en los que habitan o se desplazan y las zonas de amortiguamiento colindantes con medidas de protección especiales; En aquellos casos en los que se hayan establecido parques naturales u otras áreas protegidas, se deberá titular, de conformidad con las respectivas legislaciones nacionales, a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial; Se debe establecer la intangibilidad de sus territorios con todos los instrumentos legales y políticos posibles de cada país y en base a cada situación; Se debe prohibir y revocar inmediatamente, allí donde los haya, los contratos de concesión con fines

¹⁷ Ibid. P. 20.

¹⁸ Ibid. P. 21.

extractivos en los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, y desalojar a las personas ajenas que hayan invadido sus territorios; Asimismo, se deben suspender obras civiles y de colonización que afecten a los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial; Se deben suspender programas e iniciativas turísticas que afecten a la supervivencia de los pueblos indígenas en aislamiento; Se deben prohibir expresamente las acciones misioneras en las tierras de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial; En general, se debe prohibir el ingreso de personas ajenas a dichos territorios; El papel de las comunidades indígenas colindantes deben ser potenciados para la defensa de las áreas protegidas de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial; Se propone generar alternativas socioeconómicas para los pobladores que se vean afectados por la protección especial que deben tener los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial y de las zonas de amortiguamiento; Se deben crear de comisiones para la gestión de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento, con la participación de las organizaciones de los pueblos indígenas; Se deben identificar malas prácticas de intervención en los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial¹⁹.

Medidas de prevención y contingencia. Pueblos en situación de contacto inicial

La prevención y la contingencia son claves de cara a la garantía de supervivencia de los pueblos en aislamiento o en contacto inicial. Deben ser dos de los ejes centrales de cualquier marco normativo o planificación de acciones, ya que en el contexto de vulnerabilidad tan grande en el que nos movemos la falta de prevención puede ser sinónimo de genocidio o desaparición de un pueblo. Por este motivo es tan importante que los Estados asuman el reto de establecer medidas y planes de contingencia para los casos de contacto no deseado y de contacto inicial. La prevención y la contingencia son claves para los casos de contacto inicial debido al alto riesgo que existe durante los primeros años.

Los casos de contacto inicial deberían recibir mayor atención de las políticas públicas y todos los Estados con presencia de grupos en esta situación deberían contar con protocolos y estrategias que planificaran absolutamente todas las acciones que se realizarán con estos grupos y que penalizarán las actuaciones al margen de dichos protocolos. La situación de contacto inicial con la sociedad moderna y sus representantes es extremadamente delicada y necesita un acompañamiento muy especial, a nivel médico y antropológico; de él depende la supervivencia del grupo contactado, en particular, con relación

¹⁹ Llamamiento de Santa Cruz. Op Cit.

a las medidas preventivas de salud para evitar todo tipo de epidemia, pero también lingüístico y cultural. Los protocolos deberían basarse en la implementación de políticas públicas y estrategias de protección y deberían cubrir de manera especial las situaciones de emergencias de salud, así como establecer planes de contingencia para no forzar el proceso de relación con las sociedades mayoritarias. La necesidad de controlar las primeras fases del contacto corresponde al Estado, siendo él el responsable último de proteger los derechos humanos de las personas que conforman estos grupos, y de los grupos en sí mismos, y responde principalmente a la necesidad de garantizar al máximo la supervivencia física y cultural de todos estos grupos sin contacto, que se encuentran en una situación de extremada vulnerabilidad y amenaza.

Todos estos planes de prevención y contingencia deberían basarse siempre en el respeto al principio de no contacto y en la garantía del cumplimiento de los derechos específicos de los pueblos en aislamiento. Todos los reglamentos de actuación y los marcos normativos deberían prestar más atención a las acciones y planes de prevención, ya que como hemos indicado ahí radica la clave para asegurar un futuro de supervivencia a estos pueblos en un marco de respeto a sus decisiones y a sus derechos.

¿Y SI LA DEROGAMOS? LA TEXTURA ABIERTA VERSUS EL FORMALISMO

*Por Francisco Ballón**

Sumario: Entre dudas y opciones. Las consecuencias. Los antecedentes. En el sistema. El marco jurídico posterior. Lo intangible no es tan intocable. Un balance final

Por su puesto que derogar una norma -con rango de ley- es una atribución del Congreso. Pero cuando nos formulamos la pregunta del título -¿y si la derogamos?- razonamos en el sentido de hacer uso de nuestros derechos políticos para influir en la "voluntad" del Estado... a fin de lograr el resultado que deseamos. En verdad no estaríamos proponiendo nada nuevo pues el deceso de una ley es, tarde o temprano, su destino fatal: sea formalmente reemplazada, o cayera en desuso, o resultara inaplicada. Pero hay un lapso entre su vigencia y su derogatoria, en el cual la regla deberá aplicarse y cumplirse -al menos hipotéticamente- dando origen así a las situaciones de derecho para las que se supone ha sido creada. No obstante, pudiera suceder que el contenido de la ley fuera perjudicial para un sector de la sociedad e iniciaran ellos, de inmediato, las tareas legítimas que conduzcan a su cancelación formal. En esa eventualidad, los esfuerzos se concentran en intentar mover al aparato estatal en esa dirección abandonando así otras acciones -por ejemplo la de propiciar un reglamento- que se verían como contradictorias e innecesarias a la luz de aquel objetivo central.

En estas páginas trataré sintéticamente algunos de los factores que nos condujeron a afirmar que, a pesar de sus defectos, el régimen creado por la Ley N° 28736, era relativamente favorable a los derechos de los pueblos indígenas.

* Miembro de Centro de Investigación y Promoción Amazónica (CIPA). Abogado experto en temas de pluralismo jurídico y derechos indígenas; profesor de Sociología Jurídica de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Entre dudas y opciones

Pues bien, en relación a ese tema, en junio del año 2006 se hicieron explícitas las dudas que tenían algunos dirigentes indígenas sobre el valor de la Ley N° 28736: “Ley para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial” (en adelante “la Ley” con mayúsculas). Las razones de tales temores eran comprensibles por los aspectos desfavorables de la norma y el desasosiego apuntaba, en definitiva, al corazón de aquella Ley: su propósito y sentido final en cuanto a la “protección/desprotección” que generaba. Era necesario entonces balancear entre lo positivo y lo negativo que la norma pudiera tener a fin de encontrar su peso correcto y decidir razonablemente el mejor camino a seguir.

De manera que se presentó un panorama complicado desde el cual se definían tareas muy distintas. Como hemos dicho, se podría entender que los defectos eran de un calibre tal que sería indispensable hacer girar la norma noventa grados y, en pro de los derechos indígenas, solicitar su derogatoria. Dada la profundidad de la discordia con el texto aprobado, se alentaría su derogatoria alegando -incluso- que la situación previa a la existencia de la Ley N° 28736, era más favorable a los intereses indígenas. Resultaría entonces que a pesar de las buenas intenciones de los promotores de esa Ley, habrían terminado perjudicando los derechos de los pueblos indígenas. Las responsabilidades eran, en esa medida, muy graves.

Ahora bien, el formalismo jurídico entiende que la norma emitida por el legislador impone un sentido, define claramente una política y señala una única vía de resolución. Paralelamente, se podía seguir otro pensamiento en la apreciación de la Ley considerando que los nuevos defectos resultaban menos dañinos que el remedio antiguo y que era factible una interpretación conducente a una reglamentación y modificación selectiva que atenuara, sino no todos, al menos algún defecto. Se trataba en este segundo caso de optimizar la textura abierta de la norma en favor de una lectura menos rígida, literal o formalista del Derecho. Este es un camino no tan espectacular como lo es proponer -con aparente radicalidad- una derogatoria. Se impone -en esta eventualidad- una acción más imaginativa y minuciosa de la que normalmente los conceptualistas están dispuestos a emplear. Así pues, nos parecía interesante rescatar en estas líneas estos aspectos divergentes de los enfoques pues, con las razones de cada quien, resultaban abrazándose opciones teóricas profundamente discordantes que concluían en vías de acción contrarias y prácticas muy distintas.

Las consecuencias

Detallemos el problema. Una definición en el sentido de la derogatoria, implicaba abandonar la tarea de lograr una reglamentación y situaba todos los esfuer-

zos en la esfera del Congreso de la República: el escenario del que se acababa de “salir”. En la lógica de esta postura, tendría que -iniciarse o reiniciarse- todo el proceso en el mismo escenario en el que se acababa de perder con la esperanza de lograr -ahora sí- un producto totalmente satisfactorio. Pues simplemente dejar las cosas como estaban antes de mayo del 2006, sin una norma específica de por medio ya no era posible. Entre tanto se lograba el objetivo derogatorio, la reglamentación de la norma era casi indiferente y quedaba librada al “buen criterio” de la ilustrada burocracia estatal. En tanto que, si se derivaba en la segunda alternativa, se hacía indispensable trabajar un texto de reglamento que lograra “estirar” una interpretación lo más cercana posible a los intereses indígenas.

Lo paradójico de la situación quedaba en evidencia: de una parte se promovía una Ley y luego de que ella era dada, se alentaba su derogatoria. Pero este desajuste menor finalmente posible o explicable si -en efecto- la ley fuere en suma contraproducente, encubría un problema mayor: el de que nadie puede predecir cuál sea el comportamiento final del Congreso ante un proyecto de ley. Tan retaceado y tergiversado el viejo proyecto -hoy una Ley- como el nuevo proyecto si existiera o si se tratara de una propuesta de derogatoria... sufrirían el idéntico síndrome de origen del que trataban de librarse: tener su suerte librada a un órgano de carácter político cuya razón de existencia es -precisamente- reflejar esa representación en la creación de normas. Pero desafortunadamente esta es la condición “natural” que conocen todos aquellos que inician la gestión de cualquier ley.

Los antecedentes

Llegados a este punto si nuevamente nos planteáramos una pregunta, ésta sería: ¿en qué marco jurídico se desenvolvían las reservas hasta el 18 de mayo del año 2006? Es decir, se trataría de precisar -en el tiempo- qué normas eran aplicables a las reservas y dilucidar nuestro primer asunto, cual es, si el marco jurídico preexistente les era más favorable que el actual. La respuesta supone algunas precisiones. Antes y después de la norma lo que realmente dominara la generación de reservas en favor de los pueblos indígenas no es tanto la bondad formal del producto jurídico sino la voluntad política de la administración.

Lo primer que salta a la vista es que las llamadas “reservas” se originaron en una disposición transitoria elaborada para las *“comunidades nativas cuando se encuentren en situación de contacto inicial o esporádico...”* y ubicada en la Segunda Disposición Transitoria del Decreto Ley N° 22175, *“Ley de Comunidades Nativas...”* Lo cual nos conduce directamente a una categoría, la de comunidad nativa, que en muy poco calza con la extensión de nuestras actuales ideas de lo que es un pueblo indígena en aislamiento o contacto inicial. Es de avizorarse que difícilmente alguien quisiera sostener la idea de que comunidad es más

amplia que la de pueblo indígena como lo establece la Ley N° 28736. Pero es notorio también, el propósito de aquella norma y su lógica: atender los casos de las comunidades en contacto inicial o esporádico.

En efecto, esa brevísima referencia devino en un desarrollo práctico con el reconocimiento de “reservas” basadas en un piso legal cuya orientación era lo comunal y una demarcación territorial signada por la frágil provisionalidad. Esa condición administrativa transitoria subsistía “hasta que se defina una de las situaciones a las que se refieren los incisos a) y b) del artículo 10 de la presente ley”, decía el Decreto Ley N° 22175.

De manera que el presupuesto de tal demarcación era desembocar en títulos comunales que reflejaran la realización de alguna de las dos opciones esperadas por la Ley de Comunidades Nativas: el a) “*cuando hayan adquirido carácter sedentario*”, o el b) “*cuando realicen migraciones estacionales*” los espacios así ocupados. En alguno de estos dos esquemas de asentamiento es que la Segunda Disposición Transitoria impelía a “*las comunidades nativas en contacto inicial y esporádico*” a transformarse. Luego de definida la condición de la residencia/desplazamiento y gracias a la previsión realizada, se les daría un título comunal de propiedad. Entre tanto ¿qué derecho emergía de ese acto administrativo?, ¿era anulable?, ¿creaba alguna obligación?, ¿reconocía un derecho real?..

No podemos dejar de pensar que se trataba de un marco legal de derecho administrativo débil, insuficiente y profundamente asimilacionista. La transformación de la condición de contacto inicial o esporádico abriría las puertas al título, tanto como la extensión del modelo comunal y los títulos fragmentados se habían difundido en el modelo comunal en general.

En suma, los pueblos en aislamiento o contacto inicial como una categoría jurídica -específicamente definida de sujeto de derechos- no existía y la norma, en cuanto a un área territorial provisional, no calzaba con la idea de la reserva como un espacio de protección estatal salvo en la perspectiva de transformarse en una comunidad ajustada al diseño legal.

El área territorial provisional **antecedería a un título** de propiedad comunal el cual se entregaría cuando se determinara el espacio ocupado por la comunidad, en todo el borde del asentamiento o en la totalidad de sus espacios de migración.

Otra cuestión relevante es que la práctica administrativa, derivada de un concepto relativamente impreciso en relación con el objetivo (proteger a los pueblos), resultó incapaz de **generar una teoría siquiera formal de la reserva**. Pero lo que es más importante, se carece hasta hoy día de un diseño teórico sobre la naturaleza jurídica de la reserva como figura jurídica. De modo que en cierto sentido se podía decir que existe pero no es fácil identificar el alcance de sus derechos.

Así se originaron entonces, disposiciones de extensión y valor muy diferentes. En algunos casos se trataba de Decreto Supremo, en otro de Resolución Ministerial y luego en Resolución Directoral Regional. Con una gama variada y relativamente caótica de procedimientos creados por la buena voluntad de la gente. En estricto sentido, la norma transitoria del D.L. N° 22175 referida a comunidades en contacto inicial o esporádico, **no fue reglamentada** por el D.S. N° 003-79-AA. Si aquellas empleaban el término “reserva” era producto de un desarrollo encajonado -en última instancia- a los extremos del área a la que refería la Disposición Transitoria mencionada. De manera que, la figura de la reserva -propriadamente dicha- no existía en las leyes hasta la promulgación de la Ley N° 28736.

Por las mismas razones, en las normas administrativas que crearon las reservas, no existía tampoco un pensamiento común sobre lo que es un “**área territorial provisional**” ni sus **características definitorias como acto jurídico**. En efecto, lo que se presentaba es que -como en otras áreas del Derecho- los hechos precedían a los derechos y los impulsaban a actuar. ¿Cuál era su naturaleza?, ¿se trataba de un derecho real?, ¿cual era el alcance de esa declaración?, ¿emergían derechos comunales?, ¿había derechos adquiridos originados en esa provisión?.. Y no tenemos la menor duda que, en este contexto de burocracias acarameladas como las del INRENA y algunas organizaciones no gubernamentales ambientalistas resintieran esta tendencia al ver sus prerrogativas recortadas.

Pues bien, con este panorama a cuestas, existía una sensación general de **fragilidad jurídica en las reservas creadas antes de mayo del año 2006** que ameritaba el intento de lograr un aceptable marco jurídico. Diversos actores desde dentro como fuera de la administración pública deseaban -y deseaban bloquear cualquier medida encaminada a crear una protección jurídica que implique límites a la **disposición estatal de los recursos naturales y a la creación de reservas indígenas**. Desgraciadamente, hay una **corriente anti-reserva** promovida por intereses diversos, financistas de personas y organizaciones rivales a las promotoras de la Ley, como en alguna medida se demostró en el resultado final...

En el sistema

Las relaciones de la Ley N° 28736 con otras reglas e instituciones del sistema jurídico peruano pueden también detener su alcance o ampliarlo.

De acuerdo al rango establecido por la Constitución -artículo 138°- esta norma, por ser una ley, tiene un **alto rango jurídico** y, de existir vacíos en su contenido, se aplican los principios generales del derecho y las costumbres según el artículo 139° de esa norma principal. La Ley N° 28736 en su artículo 8° ha señalado: “Los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial se **benefician de todos los derechos que la Constitución y**

la ley establecen a favor de las Comunidades Nativas”. No quedando dudas, entonces, que les alcanza todos aquellos dispositivos preexistentes que les fueran favorables y las nuevas disposiciones y reformas que tuvieran esa característica. De hecho, nada haría pensar que las reservas preexistentes creadas por beneficio de esos derechos comunales deberían desaparecer por razón de una ley que busca -al menos expresamente- ampliar esa protección.

Además, al ser considerados pueblos indígenas u originarios le son aplicables las normas del Convenio 169 de la OIT, los dos pactos internacionales, el de Derechos Civiles y Políticos, y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En ambos documentos hay referencias directas a los derechos de los pueblos. Del mismo modo les son favorables las normas y principios jurídicos referidos a Derechos Humanos en general y las declaraciones no vinculantes a nivel internacional como la Carta Americana de Derechos Humanos que alude a un ámbito moral.

Debemos indicar finalmente, además, que esta es la tercera o cuarta vez que en legislación peruana se refiere expresamente a derechos de los pueblos indígenas de manera que si alguien pretende sostener que se ha creado esa figura mediante esta Ley, desconoce los antecedentes de la categoría.

El marco jurídico posterior

Si nos detenemos en la “economía general de la ley”, es decir en la perspectiva que nos orienta tanto hacia el texto como a su “espíritu”, es indispensable tener presente que **todo texto legal es imperfecto/abierto a interpretaciones**. Una visión formalista supone que el lenguaje legislativo es por sí perfecto -tal como lo imaginan sus promotores- pero no entienden que **la Ley es expresión de un medio que produce inevitablemente opciones**. Un resultado que escapa a los límites de quienes la crean y se explica por razones políticas en su urdimbre final. Como ya señalamos, el Congreso es una instancia política y actúa como tal “retocando” a su antojo los proyectos. Algunos borrones y otros añadidos son muy buenos, otros regulares y otros malos. Como fuere, en abstracto el lograr una ley parece generalmente un avance, por lo que, quienes **tienen intereses adversos tratarán de evitarla o sabotearla**. Una fórmula legal que supusiera una barrera a las empresas y a sus promotores -de todos los tipos- desearían también verla derogada o inoperativa.

Consideremos ahora algunos aspectos de la Ley. Ha creado un “régimen especial transectorial de protección de los derechos de los **Pueblos Indígenas** de la Amazonía Peruana que se encuentran en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial”, como se indica en su artículo primero. Régimen que **no existía hasta antes de la Ley**. Sobrepasa, además, la rígida división estatal de sectores cual compartimientos encapsulados dentro de funciones/ frontera. El nuevo régimen sobrepasa al Ministerio de Agricultura el horizonte

mayor del D.L. N° 22175. Además claro, de referirse a un sujeto jurídico que en mucho sobrepasa a la comunidad: el pueblo.

Lo intangible no es tan intocable

Por otra parte, en la Ley -artículo segundo d- se sostiene que el alcance de la reserva como protección de un espacio delimitado es el crear un “área INTANGIBLE para proteger sus derechos, hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos”. Esta calidad de que en principio se trata de un espacio no-accesible o intocable es un logro notable.

Hasta antes de la ley la reserva no se consideraba en la legislación como un área intangible. Este avance -como otros- puede verse potenciado a través de un reglamento adecuado. No obstante esta condición no es absoluta y como todos nosotros habríamos deseado que fuera: una clausura plena. Como veremos posteriormente el sacrosanto “estudio ambiental” se torna en el Dios todo poderoso que sobrepasa cualquier otra consideración, en suma, un calzado a gusto de los “ambientalistas” que paraliza el alcance de lo intangible haciéndolo tangible.

Debemos cuestionar el “carácter” de lo que se entiende por intangible en el artículo 5° de la Ley. En dos situaciones: primero, al otorgar derechos -por ejemplo un contrato de concesión- de recursos naturales al interior de una reserva cuando los métodos de aprovechamiento “no afecten los derechos” y el estudio ambiental “lo permita”; y segundo, en la explotación de un recurso por “causa de necesidad pública”, en cuyo caso se procede “de acuerdo a ley”.

Debe tenerse presente que, antes de la Ley, se podían entregar derechos de todo tipo, mineros, pesqueros, forestales... sin ningún límite efectivo de protección a las reservas, salvo las disposiciones que corresponderían a las comunidades nativas en el caso de existir una voluntad administrativa muy bien definida a su favor, cosa que en la práctica no ocurre.

Nótese que estas dos excepciones a la regla de la intangibilidad son **contradictorias** con otras porciones del texto de la Ley, e incluso, con el mismo artículo 5°. Desafortunadamente no nos será posible desarrollar a fondo este problema pero al menos lo dejaremos aquí señalado.

En la primera situación, la de otorgar derechos sobre recursos naturales al interior de una reserva cuando los métodos de aprovechamiento -se dice- no afecte los derechos indígenas y el estudio ambiental “lo permita”, nos lleva a preguntarnos por las excelencias de tales métodos inocuos. ¿Por qué no se pidió un informe antropológico, sociológico, médico... Es que la lógica de los intereses de un sector de ambientalistas quiere hacernos pensar que tales métodos **logran técnicamente un resultado jurídico: ¡respetar los derechos protegidos por la ley!** No nos queda duda que si alguien afirmara tal maravilla

sería posible contradecir administrativa y judicialmente esa afirmación. Por su parte, si el “estudio ambiental” debe sujetarse a las condiciones de protección establecidas a favor de los pueblos, de hecho se sobrepasa una visión típicamente ambientalista, es decir que, no se trata de un simple estudio de impacto sobre la biología sino sobre la identidad cultural que se intenta proteger en el texto y espíritu de la norma. Asunto que también se podría discutir legalmente si tal autorización fuera dada. De hecho, el reglamento debe jugar un papel crucial en estas delimitaciones.

En la segunda situación, la explotación de un recurso por “causa de necesidad pública”, en cuyo caso se procede “de acuerdo a ley”. La causa de **necesidad pública debe ser declarada por ley expresa**. El que se proceda “de acuerdo a ley” está ahora referido tanto a las normas específicas de disposición de recursos naturales como a esta misma Ley N° 28736 y al artículo 66° de la Constitución. Con demasiada frecuencia la administración pública, incluso los funcionarios que se supone son los encargados de proteger a los pueblos indígenas, tienden a definir los asuntos legales reduciendo al máximo posible los derechos que dicen defender, de modo que, es de esperarse que para la declaración de necesidad pública sea claramente establecida la condición que sea declarada así por una ley expresa.

Por otra parte, se ha establecido un procedimiento a seguir para llegar a concretar una reserva -en el artículo 3°- y se ha definido un organismo encargado -en el artículo 7°-. El principal defecto de estos dos dispositivos es el no dar un papel preponderante a la acción de las organizaciones indígenas locales, regionales y nacionales. No obstante, la tercera disposición final permite proponer la creación de reservas. En algo se ha limitado el normalmente perjudicial papel del INRENA. Claro que habría sido preferible un mecanismo menos alambicado y pseudo-burocratizado, pero esos son los “defectos” promovidos con el interés de bloquear el nacimiento de reservas.

Otro serio defecto de la norma, es el no haber establecido un plazo para la **conversión de la reserva en un título de propiedad**. De hecho, este es un defecto general del régimen pues supone que, mientras el sujeto sea lo que es, es decir si la norma cumple con su objetivo, esos pueblos nunca accederán a la propiedad. En nuestra opinión debiera darse una doble protección: la establecida administrativamente y la reconocida legalmente a través de la propiedad. Ambas no son incompatibles y a pesar de lo que se pueda decir, estamos convencidos que no son excluyentes, de manera que una administración proclive a los pueblos -que cumpliera con la obligación constitucional de titularlas- podría implementar legalmente a ambas. Claro que entiendo que eso es casi como pedir peras al bosque de olmos anti-indígenas que pueblan los organismos del estado y la sociedad civil más “light”.

Ahora bien, en cuanto a la adecuación de las reservas existentes a la Ley. Nosotros hemos interpretado que, de acuerdo a la segunda disposición final, es

posible una adecuación de todas ellas mediante un mismo decreto supremo diferente al que apruebe el reglamento, razones sobre las que no abundaremos en este breve escrito y que se han difundido por varios medios. El reconocimiento mismo les antecede y de lo que la Ley pretende es “adecuarlas” al status jurídico que considera más tuitivo, es decir, formalizarlas mediante un Decreto Supremo. Empero, debe primar el criterio de que una Ley cuyo interés es la protección, no puede hacer precisamente lo contrario a lo que predica y estatuye, es decir, desproteger a las reservas existentes. Además, nos parece clarísimo que la norma reconoce “las reservas indígenas ya existentes” faltando únicamente y en algunos casos, darles el status confirmatorio mediante un Decreto Supremo. Asunto fácilmente resoluble con un poco de buena voluntad estatal.

Desde otra orilla, suponer que por virtud de la Ley esas reservas dejaron de existir en el sistema jurídico peruano es, en nuestra opinión, una interpretación antojadiza y equivocada que busca confundir a los pueblos y sus dirigentes. No solamente porque se trataría de derechos adquiridos sino porque existen abundantes referencias en la Ley cuyo propósito e -precisamente- lograr lo contrario, o sea, darles una mayor protección.

No debemos olvidar que el Reglamento tiene que señalar los mecanismos adecuados para una verdadera protección de la reserva en los casos en que ella sea -de una u otra manera- violentada. Por ejemplo, la figura de la usurpación, tendría que tener un modo de ejecutarse y una responsabilidad precisa en el Estado pues a pesar de todo allí hay una propiedad. Aquí la figura de orden público impone al Estado dejar la pasividad y realizar una real acción tuitiva.

Un balance final

Si el “antes” y el “después” de la norma delimita sus beneficios reales o supuestos, las ventajas de la norma son evidentes. Antes de la Ley toda reserva era administrativamente más vulnerable que ahora, de hecho, quedaba librada al antojo de la administración pública. Por su parte, todo aquello que todavía se puede hacer en contra de las reservas tiene límites menos arbitrarios. El papel del reglamento y del decreto que se expidan sobre las reservas existentes son cruciales para lograr acercar la Ley a una interpretación más favorable a los pueblos. Para decirlo directamente, si la Ley resulta perjudicando a los pueblos indígenas no lo será tanto por su mérito, sino por la desventura de los funcionarios y allegados dispuestos a torpedear los derechos indígenas y esto no sería ninguna novedad pues, a pesar de los formalistas, en el Perú la tradición legal es interpretar siempre contra aquellos cuyo escaso poder no les permite defenderse...

Por otra parte, si la situación de fragilidad de las reservas no cambia e incluso empeora, ello se deberá a que la política del aparato de Estado se ha

hecho más desembozada y agresiva de lo que es hoy en día, pero los elementos para darles más fortaleza están allí, esperando que el Alzheimer del Indepa le permita cumplir con sus obligaciones.

Así pues, regresando a las primeras líneas de este escrito, no se trata de derogar sino de **modificar** cuando fuera necesario y de usar al Derecho como lo que es, una herramienta con textura abierta -también- para la buena voluntad.

LA VULNERABILIDAD DE LOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO

*Por Neptalí Cueva Maza**

Sumario: Vulnerabilidad biológica. Vulnerabilidad social y económica. Vulnerabilidad política. Entonces... La salud de los indígenas en aislamiento. El sistema de salud que enfrenta el problema de los indígenas en aislamiento. Normatividad. Propuesta de Norma Técnica de Salud para la protección de pueblos indígenas en aislamiento y en contacto reciente. Principios básicos de la etapa de prevención. Principio básico de la etapa de contingencia. Principios básicos de la etapa de mitigación. Precisiones. ¿Aislamiento voluntario? Conclusiones

Cuando nos referimos a los indígenas en aislamiento hablamos de su vulnerabilidad ante agentes patógenos para los cuales no tienen defensas inmunológicas, las cuales deberán desarrollar los pocos que sobrevivan al cuadro infeccioso adquirido, que de seguro los debilitará y limitará en sus actividades cotidianas, poniendo en serio riesgo la supervivencia individual, familiar y comunal. De la vulnerabilidad biológica podemos tratar sobre la virulencia del agente nocivo, la cantidad de inóculo, la capacidad de respuesta del hospedero y las condiciones sociales y ambientales que favorecen la presencia, multiplicación e inoculación del agente agresor. Pero, en el tema de los indígenas en aislamiento y en contacto inicial hay otras vulnerabilidades que coinciden para incrementar el riesgo en el que se hallan estos pueblos.

Vulnerabilidad biológica

Por no haber estado expuestos anteriormente a la serie de gérmenes, que para el común de la sociedad pueden no ser patógenos o demasiado virulentos, los

* Médico Cirujano de la Dirección Regional de Salud Cusco. Entre 1986 y el 2002 ha interactuado con indígenas en diverso grado de contacto en la Reserva de Biosfera del Manu.

indígenas en aislamiento aun no han desarrollado defensas contra ellos y estos gérmenes se convierten en armas letales cuando se suscita el contacto.

Así, de lo sucedido con los nahuas en la década de los 80 a raíz de su contacto con gente foránea durante los trabajos de exploración en la zona que actualmente se explota el gas de Camisea, lo referido a salud se centra en la reducción poblacional, se dice a la mitad, debido a las múltiples muertes ocasionadas por la transmisión en cadena de infecciones respiratorias, principalmente, diarreas y otras.

Otros ejemplos en el Perú, aunque en pueblos indígenas después de varios años del contacto y que mantienen aun muy restringido relacionamiento con el resto de la sociedad, son los informes del sector salud sobre las epidemias en las comunidades de Montetoni y Maranksiari¹, ubicados en la actual Reserva Kugapakori, Nahua, Nanti, en la amazonía del departamento del Cusco. Y es que en términos de impacto ante la opinión pública, resulta relevante la cuantificación de los estragos inmediatos de una epidemia en la salud de estos pueblos; por ello la importancia y trascendencia de aquellas voces que se levantan advirtiendo de los peligros ante los contactos que pudieran suscitarse con indígenas que han decidido mantenerse alejados geográfica, social y culturalmente del resto de la sociedad. En otro extremo, estos números podrían no ser muy relevantes para la opinión pública dada la escasa población afectada y más aun si se trata de individuos que aun no forman parte de las estadísticas o registros oficiales de nacimientos ni de registro alguno que le otorgue la condición de ciudadano.

Así como lo sucedido a los Nanti de la Reserva Kugapakori, Nanti y Nahua aun después de casi 10 años de contacto, podemos mencionar el brote de diarreas en la Comunidad de Tayakome² sucedido a mediados del 2004 y que causó la muerte de 4 niños a pesar que en dicha comunidad existe un puesto de salud; o referirnos a los 13 muertos en el año 2004 en la Comunidad de Yomibato³ en donde también existe otro puesto de salud; varios fallecimientos sucedieron en casa porque no quisieron llevar al enfermo al establecimiento de salud ubicado a escasos minutos.

En 1982, un bote de la Marina de Guerra que se encontraba en una misión

¹ Oficina General de Epidemiología. Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad: El caso de los Nanti de la Reserva territorial Kugapakori Nahua - Río Camisea, Cusco. Ministerio de Salud 2003.

² Tayakome, comunidad matsiguenga al interior de la zona intangible del Parque Nacional del Manu, con alrededor de 210 pobladores, para ese entonces tenía decenas de años de contacto esporádico con el resto de la sociedad.

³ Yomibato, comunidad matsiguenga de ubicación más lejana que Tayakome en el Parque Nacional del Manu; en época de estiaje llegar de Tayakome a Yomibato tarda 3 días por vía fluvial. Tanto Tayakome como Yomibato han sido escenarios de avistamiento o contacto con indígenas en aislamiento.

de reconocimiento en el río Alto Manu en el Parque Nacional, buscando un canal interfluvial entre la cuenca del Manu y el Urubamba, fue atacado por un grupo de indígenas aislados, dando como resultado dos heridos, entre los marinos, y un número indeterminado de muertos entre los indígenas, posiblemente nahuas, debido a los disparos con armas de fuego por parte de los representantes navales.

Así, la vulnerabilidad a la que siempre nos referimos la medimos en términos numéricos de enfermos y muertos, en la que cada indígena resulta ser un componente particularizado de la estadística médica o de la situación de salud, debido a su escasa capacidad de respuesta inmunológica. A pesar de la importancia que en la actualidad tienen los números para graficar las situaciones de salud, las estadísticas nacionales -salvo honrosos esfuerzos de algunos proyectos o programas o de instituciones interesadas en este tema- no hacen mayor diferencia entre lo que sucede con las poblaciones indígenas y el resto del país. Las cifras promedios de las estadísticas oficiales ocultan o maquillan las brechas entre la capital y las provincias o distritos; discernir lo que sucede a menor escala con los pueblos indígenas minoritarios resulta tarea casi imposible.

Vulnerabilidad social y económica

En otro aspecto, y como ejemplos: en 1989, en el Parque Nacional del Manu, un matsiguenga de Tayakome, me mostró muy entusiasmado un fajo, muy bien cuidado, de billetes nacionales de diversa denominación para que, con ellos, le comprara ollas en mi salida a la ciudad; ese tipo de billetes hacía varios años que habían sido retirados de circulación. Como médico que debía atender sus molestias de salud no podía ser ajeno a una situación de desventaja social en la que se ubicaba este poblador; o como médico que debía atender sus problemas de salud no podía ser ajeno al trato abusivo al que eran sometidos los nahuas - a dos o tres años del contacto- cuando por un día de trabajo en la chacra de algún colono recibían solo el almuerzo de yuca y dos huevos fritos como pago, o por un día de trabajo recibían un gorro como pago, que para ellos era -es- un bien preciado. O cómo ser ajeno a las intenciones de un colono que deseaba llevar a la ciudad del Cusco a una niña de los nahuas recién contactados para criarla y “civilizarla”. O el estado de dependencia que se suscita en el grupo para satisfacer la serie de nuevas necesidades que llegan con el contacto: quieren tener linternas y por supuesto pilas, ropa, gorros, ollas de metal - y cuanto más ollas y más grandes, mejor-, cambiar el arco y la flecha por anzuelos para pescar, o cambiar el arco y la flecha por escopeta para cazar. O desear cambiar los huevos de sus gallinas por las galletas o fideos de los colonos. O el tener que emplearse a cambio de un trato abusivo e inequitativo -no tienen otra alternativa- para conseguir algún ingreso que les permita conseguir lo que

“ahora necesitan”. O cambiar el masato por la cerveza u otro tipo de licor, unido al hecho de abusos -sexuales también- por parte de los colonos u otros indígenas con mayor tiempo de incorporación a la sociedad nacional y su mercado. No podemos dejar de mencionar los trabajos de extracción forestal -en los que principalmente se incorporan por ser una actividad predominante en las zonas donde están ubicados- teniendo que pagar el costo de la motosierra con la madera que extraen y venden a precios que no entienden, en un círculo vicioso interminable de bienes-alcohol-madera-deforestación-madera-bienes.

Para la búsqueda de los bienes ante las nuevas necesidades, pueden transitar de un sitio a otro alejándose de sus territorios originarios, exponiéndolos a las diversas intenciones de los posibles benefactores: en la década de los 80, luego del contacto, los nahuas estuvieron entre Putaya en el Mishagua, Sepahua, y las localidades del Manu y Alto Madre de Dios hasta Shintuya, en una búsqueda de apoyos enfrentados entre las misiones evangélicas y católicas.

Como personal de salud, no podemos ser ajenos a todo esto que desencadena el contacto, y no podemos hacernos a un lado pensando que nuestra tarea es solo curar la enfermedad y evitar las muertes. Encontrar la manera más prudente, congruente y consecuente con el sentido de justicia, es una tarea interdisciplinaria de la que no nos podemos abstraer, y que, por el contrario, debemos promover.

Desde hace más de un siglo sufren el arrinconamiento, en los otrora, sus extensos territorios amazónicos, por parte de las diversas empresas y particulares que exploran y extraen los recursos naturales existentes en sus suelos y subsuelos. Antes los caucheros, más recientemente, las empresas hidrocarburíferas y de gas, los extractores forestales -legales e ilegales- y otros que incursionan con diversos móviles a sus territorios (empresas turísticas, cazadores, evangelizadores, e incluso terrorismo y narcotráfico), ocasionan su desplazamiento desde sus territorios originales y los obligan a moverse hacia territorios de otros pueblos indígenas alejándolos de sus fuentes de alimentación o exponiéndolos a la agresión o presencia de otros foráneos, con el peligro de las enfermedades y muerte.

Las experiencias negativas de contactos con indígenas en aislamiento, y la presión internacional por el respeto de sus derechos, han llevado a las empresas de exploración y explotación de hidrocarburos o gas a contar con guías y manuales de relacionamiento y normas de conducta de su personal mientras laboren en dichas compañías, con el objetivo disminuir las probabilidades de contacto; a pesar de ello, esto no es suficiente porque los trabajos se realizan en áreas donde transitan estos pueblos, y en diversas oportunidades los trabajadores han reportado la presencia de los “calatos” que se ven obligados a replegarse y mantenerse aislados; y a pesar de estas experiencias los trabajos continúan bajo el criterio de respeto a los convenios que responden al interés y el bienestar nacional.

Por otro lado, los extractores de madera, muchos de ellos ilegales, son una suerte de incendio forestal que avanza incontrolable, sin pautas ni directivas de comportamiento y sin mayor cuidado respecto al posible contacto con los “calatos”, arrasando no solo las especies maderables, sino alterando los nichos ecológicos y las fuentes de alimentación de aquellos que siempre estuvieron allí, los indígenas en aislamiento.

Vulnerabilidad política

La Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, en su Artículo 1° especifica el objetivo de la misma:

“establecer el régimen especial transectorial de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Peruana que se encuentren en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, garantizando en particular sus derechos a la vida y a la salud salvaguardando su existencia e integridad”.

En su Art. 4° señala que:

“[el] Estado garantiza los derechos de los miembros de los pueblos en situación de aislamiento o contacto inicial, asumiendo, entre otras, las siguientes obligaciones para con ellos:

a) Proteger su vida y su salud desarrollando prioritariamente acciones y políticas preventivas, dada su posible vulnerabilidad frente a las enfermedades transmisibles;

b) Respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad nacional y con el Estado”.

En este contexto, debemos pensar en la obligación del Estado de estar preparado para enfrentar las situaciones de contacto y responder oportuna y eficazmente, y a eso se refieren “las acciones políticas preventivas”, entendidas no solo como medidas sanitarias preventivas, que dicho sea de paso, en estos lugares tan lejanos tampoco reúnen las condiciones necesarias como para poder calificar de adecuadas. Las acciones políticas preventivas a las que la norma señala deben incluir, más allá de lo estrictamente sanitario (campañas de vacunación, implementación de los establecimientos de salud, personal capacitado, preparado e idóneo para trabajar con poblaciones indígenas en el marco de la interculturalidad), todas aquellas decisiones y acciones orientadas a evitar el contacto que, de suceder, tendría consecuencias funestas en los escasos indígenas en aislamiento que aun hacen uso de su derecho de decidir el nivel de relacionamiento con el resto de la sociedad. Si no se cumple con estas acciones la vulnerabilidad biológica de los indígenas en aislamiento, traducirá o será la consecuencia de la vulnerabilidad de un Estado y su sistema de salud que no son capaces de responder adecuada y eficazmente a las exigen-

cias de un contacto que pudo -debió- ser evitado.

La vulnerabilidad de la política estatal respecto a los indígenas en aislamiento y en contacto inicial puede medirse mediante los indicadores de vulnerabilidad biológica de estos pueblos, es decir en tasas de morbilidad, mortalidad y letalidad. Aducimos los resultados negativos en la salud de estos pueblos a las deficiencias en la respuesta inmunológica de los indígenas cuando debemos traducirlas como deficiencias estructurales y funcionales del Estado, esto es, las condiciones sociales y ambientales que favorecen la presencia, multiplicación e inoculación del agente agresor; aquellas condiciones de inacción que permiten presencia cada vez más cercana y por diferentes frentes (madereros, gas, narcotráfico, etc.) de los portadores de agentes infecciosos en las áreas donde transitan los indígenas en aislamiento. Pensado así, cada muerte no traduce solo la vulnerabilidad biológica del indígena en aislamiento o en contacto inicial sino, sobre todo, la incapacidad de un Estado para implementar las medidas necesarias que eviten el contacto o para afrontar la serie de eventos que se desencadenan y se suman luego del contacto, ya que los sobrevivientes quedan socialmente vulnerables: dependientes de una sociedad mayor para manejar la serie de necesidades en su nueva condición, ubicándolos en una posición precaria y de desventaja económica, y haciéndolos proclives a los abusos de diversa índole, y víctimas de brotes epidémicos aun después de varios años de producido el contacto.

Además, la Ley N° 28736 es contradictoria en sí misma. El Artículo 5° contempla que *“Las reservas indígenas para los pueblos indígenas en situación de aislamiento o de contacto inicial son intangibles en tanto mantengan la calidad de tales”*, prohibiendo asentamientos poblacionales distintos a los de los pueblos indígenas que habitan en su interior y la realización de cualquier actividad distinta a la de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas. Si bien contempla que *“no se otorgarán derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo el que con fines de subsistencia realicen los pueblos que las habiten y aquellos que permitan su aprovechamiento mediante métodos que no afecten los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial”*, en el mismo Artículo sentencia que *“En caso de ubicarse un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado, se procederá de acuerdo a ley”*.

Así, si bien reconoce el derecho de espacios para su desplazamiento y protege del ingreso de foráneos que pueden transmitir enfermedades y aprovechar indiscriminadamente de sus recursos naturales, por otro lado, permite el aprovechamiento de dichos recursos cuando se trata de *“necesidad pública para el Estado”*, favoreciendo el ingreso de agresores y portadores de enfermedades. Y es que la escasa población que caracterizan estos pueblos en aislamiento y en contacto inicial no puede prevalecer ante el interés nacional,

donde los réditos políticos -contabilizados en votos, ingresos económicos y poder político- predominan en las decisiones.

Y es que se favorece este ingreso por el bien nacional, pero no se legisla, y cuando se legisla no se implementan de manera efectiva las medidas necesarias para la protección de sus derechos. Y es que el arrinconamiento los ha llevado a un grado de inaccesibilidad geográfica que cuando suceden los avistamientos y contactos, estos suceden tan lejos de los niveles de decisión que no impactan lo suficiente para ser visualizados y puestos en la agenda política de los gobernantes. Y si alguna medida se toma, se hace de manera tan efímera que termina siendo olvidada a los pocos días y la cotidianidad de estos pueblos corre el peligro de ser incluida y arrasada por la cotidianidad y formas de vida del resto de la sociedad, en una suerte de empresa benéfica para el desarrollo y civilización de los “calatos”.

Se ha mencionado la importancia de conocer lo que sucede específicamente con las enfermedades en los pueblos indígenas en general y para el tema que nos ocupa, en las zonas cercanas a los ámbitos donde transitan los indígenas en aislamiento y en contacto inicial, y no solo para conocer las brechas sanitarias con el resto de la región o país. A pesar que hubieran -o hay- esfuerzos grandes en los diversos sectores para mostrar estas brechas y convertir en objetivo el disminuirlas, no es fácil para el Ministerio de Salud, por ejemplo, saber cuántos de los más de treinta mil casos de tuberculosis que se informan al año en nuestro país, corresponden a algún pueblo indígena en alguna determinada región. Y esto por un sencillo detalle: porque el sistema de información del Ministerio no compila información diferenciada por etnias o pueblos indígenas. El Centro Nacional de Salud Intercultural -CENSI- hace dos años elaboró una propuesta para incluir la pertenencia étnica en el sistema de registro oficial de información de la atención en salud -el HIS- y que se utiliza obligatoriamente en todos los establecimientos de salud del MINSA. La inclusión de este dato permitiría conocer cuantos casos de una patología determinada suceden en cada uno de los grupos étnicos de una región y nos acercaría incluso a conocer mejor la situación diferenciada de pueblos indígenas en contacto inicial. Este importante aporte, que recoge nuestra inquietud por la manera diferenciada que merece el tema de salud de los pueblos indígenas, aun sigue a la espera de su aprobación del más alto nivel.

El tener este tipo de información diferenciada permitiría mirar con mayor acuciosidad lo que sucede en las áreas donde se desplazan los indígenas en aislamiento o en contacto inicial, y poder implementar medidas acorde con cada realidad sanitaria en cuanto a la capacitación del personal, implementación de los establecimientos y otras medidas transectoriales para proteger la vida la salud de estos pueblos. Hay una falta de decisión política que apoye la implementación de estrategias para proteger a los indígenas en aislamiento y contacto inicial.

Otro: la Resolución Defensorial N° 032-2005-DP aprueba el informe Defensorial N° 101 “Pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial”, en el que se señalan la limitada acción de diversos sectores del Estado ante la realización de actividades económicas extractivas y actividades turísticas y proselitistas en los territorios habitados por estos pueblos indígenas, *“por no existir un marco legal que establezca responsabilidades para la prevención de situaciones de contacto, señalando las medidas de contingencia que debía tomar la administración estatal para mitigar los daños ocasionados ante contactos con estos pueblos”*. Esta Resolución recomienda al Ministerio de Salud:

“(…)Elaborar en coordinación con el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), un plan de atención de salud para los pueblos indígenas en contacto inicial. Este plan deberá poner énfasis en la prevención de enfermedades mediante la educación de estos pueblos, debiendo complementarse con acciones de vacunación, saneamiento y educación ambiental”.

El CENSI elaboró el Plan de Salud Integral para los indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Reserva Nahua, Kugapakori y Nanti, la que formó parte del Plan Integral para la atención a estos pueblos. Este plan de salud que debía ser ejecutado principalmente por la Dirección Regional de Salud Cusco, como parte de sus actividades cotidianas en el ámbito de la Reserva, no ha recibido la atención correspondiente por este nivel de decisión, aunque desde el INDEPA se vienen impulsando esfuerzos para cumplir con algunas actividades; sin embargo la DIRESA Cusco no cuenta con estadísticas diferenciadas en estos pueblos que permitan evaluar lo que se ha avanzado del Plan en la Reserva.

A mediados del 2005, un grupo de aproximadamente 20 “calatos” llegaron y acamparon en una playa muy cerca de Tayakome y permanecieron más de dos semanas hasta que se retiraron. El personal del Puesto de Salud de Tayakome no sabía como afrontar la situación, y desde Puerto Maldonado las autoridades de salud y los dirigentes indígenas demoraron tanto en organizarse y ponerse de acuerdo para visitar Tayakome -la comisión de salud suspendió su ingreso; y es que no existen aun directivas que orienten al personal de salud para decidir y actuar en estos casos.

Durante el 2006 el CENSI ha elaborado una propuesta de la Norma Técnica de Salud “Prevención, Contingencia y Mitigación de Riesgos para la Salud en escenarios con presencia de Indígenas en aislamiento y en Contacto Reciente”, que a la fecha sigue en revisión, a fin de que el personal de salud de los diversos niveles tenga elementos directrices para actuar. Es probable que siendo un documento *sui generis* debido al enfoque -necesario por cierto- tan particular para la acción en estos casos, sea demorada su aprobación, y quizá aun aprobado, su aplicación en los pocos ámbitos no reciba la acogida correspondiente porque en el caso de la salud de los indígenas, importa más la de la población “contactada” e insertada en el sistema de mercado nacional y que ya

tiene mecanismos y posibilidades de expresión y reclamo, que la salud de aquellos que ni vemos, que han preferido estar aislados o que se encuentran en zonas inaccesibles y cuya atención resulta cuestionable cuando se evalúa la relación costo-beneficio.

Entonces...

La alta tasa de morbilidad, mortalidad y letalidad entre los indígenas en aislamiento y en contacto inicial, no solo son consecuencia de su vulnerabilidad biológica debido a su escasa capacidad de respuesta inmunológica; sino también, allí la causa principal, a la vulnerabilidad de las políticas de Estado que los expone a los riesgos para su salud y vida. Y es que esta vulnerabilidad en los diversos niveles de decisión y acción del Estado es tangible no solo cuando se suscita el contacto. Y es que a pesar de conocerse y proponerse algunas medidas necesarias para evitar los contactos y sus consecuencias, aun se siguen permitiendo violaciones a los dispositivos y no se moviliza efectivamente los recursos a fin de estar alertas y preparados para los acontecimientos en aquellos lugares tan lejanos donde suceden los hechos.

Sino, cómo explicar, que en pleno siglo XXI aun mueran niños por diarrea entre los vecinos muy cercanos de un establecimiento de salud, o que no se conozca de los enfermos sino hasta después de la notificación de la defunción, existiendo un establecimiento de salud en la misma comunidad; son ejemplos de las falencias de un sistema de salud que lo hace vulnerable en los ámbitos donde también es evidente la vulnerabilidad biológica y social. No basta la existencia de un establecimiento de salud, sino también condiciones adicionales e importantes: implementación y recurso humano calificado para interactuar con estas poblaciones. Son las debilidades, aún no superadas, del sistema de salud en estas zonas geográficamente inaccesibles, y cuyos establecimientos se encuentran cercanos a los espacios donde se desplazan los indígenas en aislamiento o a poblaciones indígenas en contacto inicial o esporádico. Establecimientos que dentro de una política de prevención deberían estar debidamente equipados e implementados para una respuesta oportuna y efectiva.

Sino, cómo explicar las continuas invasiones a los espacios donde transitan estos pueblos en aislamiento. La Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) lleva un registro actualizado sobre los informes de avistamientos o contactos con indígenas en aislamientos en este departamento, esto es, evidencias de la presencia de estos pueblos en los ríos Los Amigos, Las Piedras, Tahuamanu, Yaco y afluentes, donde abunda la tala indiscriminada e ilegal. El registro contiene 44 reportes desde 1980, y el comportamiento de los estos pueblos conforme han transcurrido los años ha sido cada vez más agresivo: al inicio, señales de advertencia de rechazo o huidas, y ahora último, ataques con heridos o muertos. Y es que ante el avance incontrolado de los

extractores o los invasores, solo queda la defensa, ya que las leyes del Estado no surten efecto o no son respetadas.

A estas experiencias de contactos no debe ser ajeno el personal del sector salud en sus diversos niveles de decisión y de operatividad; esto es, a las experiencias de arrinconamiento hacia lugares cada vez más lejanos, a la magnitud de las consecuencias de un contacto en cuanto a la salud de los individuos y la supervivencia del pueblo o del grupo étnico, y a las condiciones de desventaja social, económica y cultural en la que sobrevivirán.

Y es que analizar desde este otro ángulo las cifras de morbilidad y mortalidad, debe obligar al Estado, y al sector salud en particular, a mirar más allá de las muertes y las enfermedades infecciosas y trascender hacia el impacto social que acarrea un contacto. Porque el sentido holístico de concepto de salud debe proyectarnos hacia las condiciones en que sobrevivirán. La serie de intereses alrededor de los indígenas en asilamiento o en contacto inicial los vuelve foco de acciones de instituciones o personas, algunas de ellas con intereses muy ajenos al respeto cultural y a su derecho de autodeterminar el grado de relacionamiento con el resto de la sociedad. Una vez establecido el contacto, como que pasan a ser uno más del resto de la sociedad, y en su lejanía geográfica y en su diferencia cultural, olvidados por los decisores de las políticas.

Y mientras se logre ese deseable escenario en que los procesos de la atención y las políticas de salud incorporan la interculturalidad y la perspectiva indígena sobre el tema, y en que los procesos de intervención en salud no se queden en solo evitar las enfermedades y muertes sino que además se proyecten a evitar la indeseable situación en que sobrevivirán los beneficiarios de nuestros éxitos terapéuticos,... mientras se logre ese escenario, ¿qué actividades o acciones concretas estamos realizando para hacer prevalecer las normas que eviten los contactos forzados por actores con intereses personales y ajenos al respeto de los derechos de autodeterminación, vida y salud de los indígenas?; ¿qué estrategias concretas en salud, enmarcadas en un esfuerzo especial por comunicar, informar, y brindar atención oportuna, culturalmente diferenciada y adecuada y de manera más continua a los indígenas en contacto inicial, se han propuesto e implementado por parte del sector salud y que no sea solamente la “inclusión” y ampliación de las coberturas de atención mediante los equipos AISPED?⁴.

La equidad o inclusión de la que tanto se escribe y habla no debe significar olvidarnos del trato diferencial del que deben gozar las propuestas de intervención en estos pueblos y es necesario plasmar en hechos concretos lo

⁴ Equipos de Atención Integral de Salud en Poblaciones Excluidas y Dispersas que se desplazan hacia localidades geográficamente lejanas para ofertar los servicios de salud.

que se propone. Y es que se cuando se habla de la salud de los indígenas en aislamiento y en contacto inicial caemos en el peligro de la retórica idealista y buenos deseos, cuando lo que falta -mediante las evidencias que se van acumulando- propuestas e intervenciones innovadoras por parte del Estado. Hay propuestas desde otros actores y en escenarios muy específicos que deben ser rescatadas, evaluadas, sistematizadas y posiblemente reproducidas. Esta es tarea urgente.

El *“respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad nacional y con el Estado”*, que menciona la Ley N° 28736 supone la capacidad del Estado de conocer y activar los mecanismos necesarios para velar por este derecho; esto es, su capacidad para implementar acciones diferenciadas en el trato y atención con ellos. En el caso de salud, contar con los recursos humanos y demás logística que permitan en el marco de la interculturalidad, el trato horizontal que posibilite la transferencia tecnológica bidireccional, así como el reconocimiento de las potencialidades y limitaciones de cada sistema médico interactuante. Incluye también la capacidad de coordinación y acción intersectorial y con las diversas organizaciones de la sociedad civil para hacer prevalecer esta decisión; es decir que la labor del personal de salud en las zonas donde se desplazan los indígenas en aislamiento y en contacto inicial no debe limitarse a la atención durante las epidemias sino trascender su labor hacia las coordinaciones para evitar futuros contactos y para organizar a las comunidades aledañas a fin implementar un sistema de vigilancia respecto a las enfermedades y hechos que atenten contra los derechos de los indígenas en aislamiento y en contacto inicial, informando a las instancias respectivas para la implementación de las acciones correctivas.

Y es que el sentido holístico con el que el que los pueblos indígenas entienden y manejan la salud individual y comunitaria, debe estar presente en cualquier propuesta que deba ser implementada para el bien de estos pueblos. La relación del individuo, comunidad, territorio, ambiente, las fuerzas y espíritus que forman parte de su cotidianidad obligan a evitar la atomización del enfoque y responsabilidades por parte del Estado, ya que se corre el riesgo de inoperatividad y posible rechazo por parte de los beneficiarios. Si bien la Ley N° 28736 y su Reglamento -aún en propuesta- establece responsabilidades para cada sector u organización, es deber de cada uno de ellos conciliar esfuerzos para propiciar canales comunes y complementarios de acción, que permitan enfrentar de manera coordinada el sentido holístico del problema. Este enfoque holístico para enfrentar el problema de salud nos lleva más allá de la simple cuantificación de enfermos y muertos, y debe ubicarnos en la búsqueda de la calidad de vida que debe tener, para los sobrevivientes, su cotidianidad en el contexto y concepto de su territorio. Esta es la parte más débil de las estrategias de prevención e intervención propuestas para estos pueblos.

En este Segundo Decenio internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo

(2005 - 2014), se ha logrado que el tema de los indígenas en aislamiento y en contacto inicial sea parte de la agenda del Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas en el 2005 y el 2006, está incluido en el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA en 2005; en ese mismo año, la Declaración de Belem lo tiene como tema central. En noviembre del 2006 el Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra - Bolivia, consensuado entre representantes indígenas, entidades cooperantes, instituciones no gubernamentales, representantes de las instituciones gubernamentales de Brasil, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela y Paraguay, propone 49 recomendaciones que comprometen la responsabilidad de los Gobiernos y Estados, la sociedad civil organizada y la cooperación internacional a juntar esfuerzos para garantizar los derechos a la vida y salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Sin embargo, El interés internacional se torna endeble cuando se maneja a niveles nacionales o locales.

Cada sector e instituciones interesadas en el tema tienen propuestas para la protección de los indígenas en aislamiento. En el sector salud aun sigue en revisión la propuesta de norma para la protección de estos pueblos; documento que resulta relevante para llenar un vacío normativo y directriz para el personal de salud respecto a sus actividades para velar por la salud de los pueblos en aislamiento y la manera de relacionarse y decidir la atención cuando se suscite el contacto. Y es que el personal de salud, de los diversos niveles de decisión deben optar por una actitud preventiva y dispuestos a intervenir con la prontitud, oportunidad y de manera efectiva cuando sea necesario. Así como se trabaja día a día en las actividades de prevención para evitar la presencia de casos de sarampión o fiebre amarilla, por ejemplo, y se mantiene alerta un sistema de vigilancia epidemiológica para los reportes oportunos que permitan la acción oportuna y efectiva, de igual manera el personal de salud debe trabajar y contribuir en las coordinaciones e implementación de medidas preventivas para evitar la ocurrencia de un contacto y estar preparado para actuar de manera oportuna y efectiva si se suscitara este evento.

Resulta interesante resaltar la coincidencia entre los principios y recomendaciones del Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra, gobiernos de los países y lo que propone la propuesta de Norma Técnica de Salud “Prevención, Contingencia y Mitigación de Riesgos para la Salud en escenarios con presencia de Indígenas en aislamiento y en Contacto Reciente”, elaborada por el CENSI:

1. el respeto absoluto de los derechos humanos, entre ellos el de la salud y la vida.
2. la situación de extrema urgencia y emergencia en que se encuentran los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. La propuesta de Norma Técnica incide en calificar el contacto con indígenas en aislamiento como EMERGENCIA y de notificación inmediata y obligatoria mediante el sistema de vigilancia epidemiológica activa del Ministerio de Salud, lo que

- permitiría conocer con celeridad del hecho en el nivel central de decisión.
3. el principio de no-contacto, como la única manera de evitar la creciente “bola de nieve” de eventos negativos que se suceden a raíz de un contacto.
 4. el reconocimiento de que el aislamiento es el resultado del derecho a libre determinación de estos pueblos y, en la mayoría de los casos, es la consecuencia de las agresiones sufridas. Esto último sustenta la posición de no aceptar el término de “aislamiento voluntario”.

El verdadero desafío de todas estas propuestas está en llevarlas a la práctica, debido a la confluencia de los múltiples intereses, muchas veces enfrentados, alrededor de este problema - económicos, políticos, institucionales, personales. Los resultados funestos de un contacto en la salud y vida de los indígenas en aislamiento y contacto inicial no solo traducen su vulnerabilidad biológica por lo precario de su respuesta inmunológica sino que también traducen la vulnerabilidad de las leyes, normas y directivas así como la pasividad del Estado ante el problema de estos pueblos, y este sería tal vez el reclamo que ellos harían si tuvieran la oportunidad y posibilidad de hacerlo.

La salud de los indígenas en aislamiento⁵

¿Cómo nos sentiríamos o reaccionaríamos si después de tantos años de vivir en nuestra casa, que hemos adquirido, cuidado y mejorado con tanto esfuerzo y en la que hemos vivido y nos hemos desarrollado, nos llega, sin que sepamos causa alguna, una orden de embargo, o alguien llega a desalojarnos por una orden judicial, o simplemente una inundación, terremoto o catástrofe nos deja en la calle?. Quizá incrementemente nuestra presión arterial a límites insospechados, o nos desmayemos, se nos incrementa la glucosa, o en un arranque de cólera queremos agredir, quizá la noticia nos ocasiona un infarto cardíaco o un accidente cerebro-vascular o el sangrado de aquella úlcera gástrica que pensábamos curada; nos enfermamos y nuestro médico nos lo confirma; quedamos sin paz ni tranquilidad, y de pronto -si es un desastre natural- nos quedamos sin alimentos ni lugar para dormir, impotentes para reaccionar ante los eventos adversos. En fin, nuestra familia denunciaría los hechos, reclamaría ante la justicia en la esperanza de recuperar lo nuestro y que nuestros derechos prevalezcan. Hay leyes, normas e instancias para ello. Y si son varias o muchas las

⁵ Este texto fue presentado en el Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonía y el Gran Chaco, organizado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) del 20 al 22 de noviembre de 2006 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e IWGIA. Nos parece muy oportuno de presentarlo en esta publicación visto que aporta importantes elementos de contextualización regional para la Reglamentación de la Ley de Pueblos Indígenas en Aislamiento de Perú, Ley N° 28736.

familias afectadas, y si además nuestras redes sociales son fuertes, es posible hacer causa común para ser escuchados.

Situación similar -pienso- sufrirán los indígenas en aislamiento que por muchos años y generaciones han vivido y caminado en su territorio, cuidándolo, alimentándose de sus recursos y que de pronto, sin ningún aviso, su tranquilidad es alterada, se ven invadidos, desplazados, amenazados. Se apoderará de ellos la intranquilidad, la impotencia ante la avalancha de eventos, enfermedades, epidemias; resignados a tener que alejarse del lugar, alejarse de sus fuentes de alimentación; sus curanderos y ellos, en el simbolismo de sus relaciones con la naturaleza, tendrán sus propias explicaciones o diagnósticos respecto a lo que sucede; pero no tendrán cómo ni dónde acudir a presentar su queja en la esperanza de que sus derechos sean respetados. Las normas, leyes e instancias están en construcción, pero ellos no pueden acudir, ni unirse para reclamar ante las instancias y lograr ser escuchados.

Si aceptamos que la semejanza es válida, entonces el estado de salud de los indígenas en aislamiento es crítico; y haciendo uso de su derecho de aceptar o definir el tipo de tratamiento para sus problemas de salud, mientras no tengan la información necesaria que les permita mayores elementos para decidir -y sobre todo el trato que merecen como usuarios de un servicio-, mantendrán esta actitud de aislamiento o de extremo distanciamiento (no solo geográfico) de los servicios que podamos brindarles. Este es el largo proceso de relacionamiento entre el usuario y prestador de salud que hasta la actualidad muestra serias deficiencias aun entre las poblaciones con historia de siglos de contacto.

Con los indígenas en aislamiento, la regla de oro para evitar catástrofes respecto a su vida y salud, es evitar el contacto. Sin embargo, a pesar de las múltiples voces que se levantan en este sentido, se siguen concediendo la exploración y explotación de los recursos naturales en áreas donde se conoce que se desplazan estos pueblos. En el Perú, la “lotización” para la exploración y explotación de los hidrocarburos, o las concesiones madereras en la Amazonía, representan el continuo y perverso desconocimiento de los derechos de estos pueblos y una amenaza y ataque real contra su vida y salud. Prima el interés nacional, se dice.

Y si esta regla de oro -la de la prevención, el no contacto- no se cumple, el siguiente escenario -de intervención urgente- es el de la atención en salud, y en este campo poco o nada está normado o pensado para evitar el impacto de nuestra tecnología, nuestra ciencia y nuestra cultura, sobre la dependencia que suscita sobre estos pueblos y que los ubica en serias desventajas sociales, económicas, interculturales.

Entonces, existen dos pilares fundamentales de cualquier política para con estos pueblos: por un lado, el no contacto; y por otro, la preparación y atención de la salud, debido a que el primero -dada la serie de intereses asociados

al desarrollo local, regional, nacional o a intereses personales- casi siempre no se cumple.

Desde el punto de vista de la salud, los indígenas en aislamiento son considerados de muy alto riesgo debido a:

1. Su extrema vulnerabilidad a una serie de enfermedades infecciosas para las cuales aún no han desarrollado defensas inmunológicas.
2. Su escasa población que, sumada a la primera razón, pone en serio riesgo la existencia del grupo.
3. El estado de marginación, pobreza y vulnerabilidad social en que sobrevivirán posteriormente al contacto. Esta razón generalmente pasa desapercibida por los representantes del sector salud, debido al enfoque biomédico y recuperativo que predomina en las estrategias de intervención.

A estas condiciones agregaremos otras, entre ellas, las que involucran la respuesta del Estado:

1. La escasa o nula posibilidad de los indígenas en aislamiento para hacer escuchar su reclamo en las esferas de decisión. Esto depende del nivel de organización de la sociedad civil y el Estado y del nivel de voluntad política para que se apliquen medidas de protección antes del contacto y de intervenciones adecuadas cuando éste suceda.
2. Su problema, por la escasa población e inaccesibilidad geográfica en que se ubican, no impacta en la economía ni en la seguridad del país ni de las poblaciones urbanas donde se concentra el poder de decisión. Es muy difícil que quienes deciden las políticas nacionales posen su mirada en ellos para sensibilizarse, entender y actuar.
3. La escasa comprensión de su problemática por parte de los niveles de decisión del Estado, enfrascados en los temas de salud que impactan en la opinión pública y que, cuando se trata de indígenas, sólo se dirigen a los que ya están hace muchas décadas en contacto, pero no a los que han optado por el aislamiento.
4. El Estado, en su percepción de equidad y de inclusión, termina excluyéndolos (inclusión excluyente).
5. La deficiente capacidad del Estado para responder oportunamente y con eficacia a situaciones de emergencia que suceden en los ámbitos geográficamente inaccesibles donde se desplazan los indígenas en aislamiento.
6. Existencia de múltiples concesiones en la Amazonía para dedicadas a la explotación de los recursos naturales que involucran áreas donde se desplazan los indígenas en aislamiento, poniendo en serio riesgo sus fuentes de alimentación.

El sistema de salud que enfrenta el problema de los indígenas en aislamiento

En el Perú, la oferta de servicios de salud se realiza principalmente mediante dos modalidades: una oferta fija, en establecimientos ubicados en diversas localidades, rurales y urbanas, y otra oferta móvil a través de equipos de profesionales de la salud y técnicos que se desplazan hasta localidades geográficamente inaccesibles, visitan la misma ruta dos o tres veces al año y permanecen uno o dos días en las comunidades que visitan. Son los equipos AISPED (Atención Integral de Salud para Poblaciones Excluidas y Dispersas) quienes se desplazan hacia ellas para acercar la oferta del servicio. Cada equipo AISPED debe coordinar estrechamente con el establecimiento de salud más cercano al ámbito en que desarrolla sus actividades. Estos equipos AISPED son los que tienen mayor probabilidad de acceder a información de indígenas en aislamiento o de ser protagonistas de avistamientos o contacto. Los miembros de estos equipos no están lo suficientemente preparados para una interacción con poblaciones de otras culturas que además mantienen muy escaso relacionamiento con el resto de la sociedad, y mucho menos para afrontar una situación de avistamiento o contactos con indígenas en aislamiento.

Los puestos y centros de salud están a cargo de la operatividad de la prestación de los servicios de salud en el primer nivel de atención y tienen una mayor cercanía -geográfica, social y cultural- con las poblaciones asignadas a su ámbito y a las que brindan servicio de salud. Los casos complicados son derivados a hospitales o establecimientos de mayor capacidad resolutoria aunque los mecanismos de transferencia no siempre son eficaces ni efectivos ni oportunos.

Los equipos de trabajo de los centros, puestos de salud y AISPED deben mantener estrecha coordinación con los agentes comunitarios de salud (promotores y agentes tradicionales), sus líderes, autoridades comunales e instituciones locales.

Es una oferta que en los últimos años ha ampliado su cobertura hacia las poblaciones más inaccesibles geográficamente (incluyendo los pueblos indígenas en contacto reciente o en contacto inicial), siendo insuficiente y deficiente aún, sobre todo en calidad. Esta ampliación de la cobertura se da en el marco de la política de inclusión que ha emprendido el Gobierno desde la década de los 90. Sin embargo, en salud, esta tarea de inclusión se desarrolla con serias desventajas, ya que, cuanto más lejano se encuentra un establecimiento de salud, su implementación es más precaria, el personal es más escaso, menos capacitado, con serias deficiencias para el relacionamiento con poblaciones de otras culturas y con alto índice de rotación.

Inclusión que excluye

El sistema médico hegemónico u oficial tiende a simplificar la aplicación de sus estrategias, uniformizándolas para toda la población; esto resulta un enfoque adecuado si el escenario en que se aplicarán no se caracterizara por contar con poblaciones beneficiarias tan heterogéneas como las de nuestro país, donde a la diversidad geográfica se añade la diversidad cultural y la existencia de pueblos en diverso grado de relacionamiento con el resto de la sociedad. Cuando se uniformizan las estrategias, se tiende a volver invisibles a quienes necesitan ser tratados de manera especial y diferente.

Si bien existe un enfoque de “adecuación cultural” para la aplicación de las acciones de salud, éstas -salvo honrosas excepciones- se han limitado a la parte escenográfica de los establecimientos, faltando mucho por trabajar el entendimiento, diálogo y trato intercultural en la prestación del servicio. La interculturalidad se ha tornado una meta por cumplir por parte de los servidores de salud y aún está muy lejos de ser asumida como una manera de impregnarle calidad a la atención; un poco más lejana está la concepción de que es un derecho que le asiste al usuario, y que se sustenta en el derecho a la salud y vida.

La estrategia de ampliación de cobertura del servicio mediante equipos de oferta móvil que se desplazan hacia áreas geográficas inaccesibles en el afán de incluirlas como beneficiarios de los planes de servicios de salud supone la captación de usuarios para planes predeterminados en una lógica predominantemente asistencialista. Este enfoque de la posible atención que reciban las poblaciones en reciente contacto puede terminar minando el respeto a sus derechos.

Por último, el personal de salud no cuenta con pautas, normas o guías que le permitan decidir e interactuar en los ámbitos con pueblos indígenas en aislamiento. Y aun existiendo, su aplicación se dificulta debido al corto tiempo de permanencia y largos períodos de ausencia en dichos ámbitos de los profesionales y técnicos de la salud, y porque las prioridades en salud se establecen en tanto supongan un impacto colectivo (masivo) medido por el costo - beneficio de las intervenciones.

El tema de la inclusión pasa por la decisión política que muestre resultados que impacten en la opinión pública, y en esto hay un empeño en los diversos sectores de los últimos gobiernos, si es que algo están haciendo: “Estamos atendiendo a los que nunca tuvieron atención”. Pero ¿cómo los estamos atendiendo?. ¿Sus derechos de autodeterminación para elegir el sistema en el que quieren ser tratados, quién los debe tratar, cómo los deben tratar, etc, están siendo respetados?. ¿Se respetan o han creado los mecanismos culturalmente adecuados para su participación?. Es muy probable que la intervención sobre todo sea para mostrar “resultados”, aunque años después se descubra que

estos no sean tan ciertos como se mostraban, y se ingresa así a la espiral de proyectos o intervenciones que se justifican porque los anteriores no funcionaron.

Normatividad

La problemática de los pueblos indígenas en general está presente en la agenda de la sociedad civil organizada recién en los últimos años. Diversas organizaciones se vienen pronunciando en las últimas dos décadas, más aún a raíz de las concesiones que el Estado dota para la exploración y explotación de los recursos naturales en la Amazonía (forestal, petróleo, gas, oro); sin embargo, el tema específico de los indígenas en aislamiento recién en los dos últimos años ha tomado notoriedad para el Gobierno.

La Constitución Política del Perú señala en su art. 1° que *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*; además en su art. 2° añade que *“Toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física, a su libre desarrollo y bienestar, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”*; y el art. 7° señala que *“Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad”*.

El Perú es signatario del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Decreto Ley N° 22129, de marzo de 1978; y también ha ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio N° 169 de la OIT, mediante Resolución Legislativa N° 26253, del 2 de diciembre de 1993, vigente para el Perú desde el 2 de febrero de 1995. El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 14°, señala que *“los gobiernos deberán prestar particular atención a la situación de los pueblos nómades y de agricultores itinerantes”*; esto es aplicable a los pueblos en aislamiento.

En febrero del 2001, por Decreto Supremo N° 15-2001-PCM se creó la *“Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas”* integrada por los diversos Ministerios además de la Defensoría del Pueblo, y estableció la formación de una Mesa de Diálogo y Cooperación con el fin de elaborar, con participación de las organizaciones indígenas e instituciones interesadas, propuestas de solución para los problemas que afectan a los pueblos indígenas del país. En julio del mismo año, esta Comisión Especial hace público el Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios establecidos en el DS N° 15-2001-PCM. Este plan propone la necesidad de *“construir un sistema intercultural de salud y ampliar la cobertura de la salud pública entre las comunidades nativas”*⁶.

⁶ Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas. Centro Nacional de Salud Intercultural - INS, MINSA.

En febrero del 2004, mediante la R.M. N° 192-2004, el Ministerio de Salud establece y preside la Comisión Nacional de Salud Indígena Amazónica. El propósito de esta comisión fue *“Elaborar un Plan Integral de Salud, basado en el análisis situacional de la salud en poblaciones indígenas, estableciéndose experiencias piloto que permitan desarrollar modelos interculturales de coordinación para conducir y monitorear los programas de salud en estrecha relación con las diferentes Direcciones Generales y Direcciones Regionales de Salud, promoviendo a la vez mecanismos de participación, coordinación y consulta con los pueblos indígenas en general”*. La Comisión elaboró un “Plan Nacional de Salud Para Pueblos Indígenas Amazónicos” que busca, entre otros, adecuar culturalmente el sistema de salud pública en estos pueblos, para disminuir las brechas sanitarias y mejorar los pésimos indicadores de salud llevándolos -al menos- a niveles similares al promedio nacional (principalmente los referidos a la mortalidad infantil, mortalidad materna, desnutrición, enfermedades transmisibles emergentes y reemergentes), y reconoce la gran heterogeneidad social, ambiental e institucional de la Amazonía, lo que significa que debe ser un plan-proceso y no un plan-modelo⁷; esto es, un plan flexible que permita la adecuación de sus actividades a las particularidades de cada zona, pueblo u organización amazónica, que avance -en un proceso de retroalimentación, construcción y desarrollo continuo- según lo que se vaya aprendiendo e incorporando de sus propias experiencias.

En julio del 2004, por Resolución Ministerial N° 771-2004 / MINSa se establecieron las diez Estrategias Sanitarias Nacionales (ESN), una de ellas es la ESN Salud de los Pueblos Indígenas (SPI). Esta estrategia sanitaria busca, mediante un enfoque intercultural, la adecuación de los servicios de salud que permita un mayor acceso de la población étnicamente minoritaria, para disminuir las brechas sanitarias existentes. El órgano responsable de la esta ESN es el centro Nacional de Salud Intercultural -CENSI- órgano de línea del Instituto Nacional de Salud.

En el 2005, con Resolución Defensorial N° 032-2005-DP se aprueba el Informe Defensorial N° 101 *“Pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial”*, en el que se señala la limitada acción de diversos sectores del Estado ante la realización de actividades económicas extractivas y actividades turísticas y proselitistas en los territorios habitados por estos pueblos indígenas, *“por no existir un marco legal que establezca responsabilidades para la prevención de situaciones de contacto, señalando las medidas de contingencia que debía tomar la administración estatal para mitigar los daños ocasionados ante contactos con estos pueblos”* y recomienda al Ministerio de Salud:

⁷ Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas. Centro Nacional de Salud Intercultural - INS, MINSa.

“Crear una comisión especial, con la participación de los distintos sectores concernidos, a fin de elaborar y proponer planes de contingencia para la atención de la salud de los miembros de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario en casos de contactos con personas ajenas a ellos, los que deberán incluir la atención de emergencias médicas, así como planes de apoyo alimentario, en caso de que dichos pueblos sean afectados por una epidemia, luego de establecido el contacto”.

“Elaborar, en coordinación con el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), un plan de atención de salud para los pueblos indígenas en contacto inicial. Este plan deberá poner énfasis en la prevención de enfermedades mediante la educación de estos pueblos, debiendo complementarse con acciones de vacunación, saneamiento y educación ambiental”.

En abril del 2006 se promulga la Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, que tiene como objetivo “establecer el régimen especial transectorial de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana que se encuentren en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, garantizando en particular sus derechos a la vida y a la salud salvaguardando su existencia e integridad” y que en su art. 4° declara los derechos de estos pueblos y que el Estado debe asumir como responsabilidad:

- a) Proteger su vida y su salud desarrollando prioritariamente acciones y políticas preventivas, dada su posible vulnerabilidad frente a las enfermedades transmisibles;*
- b) Respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad nacional y con el Estado;*
- c) Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de estos pueblos con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad;*
- d) Reconocer su derecho a poseer las tierras que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos a las mismas; la propiedad de las poblaciones sobre las tierras que poseen se garantiza cuando adopten el sedentarismo como modo de vida;*
- e) Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia; y*
- f) Establecer reservas indígenas, las que se determinarán sobre la base de las áreas que ocupan y a las que hayan tenido acceso tradicional, hasta que decidan su titulación en forma voluntaria”.*

Hay cuestionamientos a esta Ley, sobre todo en lo relacionado a la propiedad de su territorio, y la condición de sedentarismo para el reconocimiento de sus derechos; actualmente se viene elaborando la propuesta de su Reglamento.

En marzo del 2006 se aprueba el Decreto Supremo N° 006-2006-SA, que establece que el Seguro Integral de Salud (SIS) en Poblaciones Indígenas Excluidas y Dispersas atienda a la población mayor de 17 años; la Resolución Ministe-

rial N° 591-2006 / MINSA establece normas complementarias para su aplicación. Hasta antes de este dispositivo, el SIS no financiaba la atención a mayores de 17 años en ninguna población del territorio nacional salvo casos de emergencia. Esto ya resulta un gran avance y muestra la voluntad del Gobierno de atender de manera diferenciada a la población indígena. El CENSI en el 2005 había presentado a la Alta Dirección del Ministerio de Salud una propuesta de universalización de la atención en pueblos indígenas y este DS rescata, en parte, dicha iniciativa.

Durante el 2006, parte del quehacer del equipo del CENSI, órgano responsable de la ESN SPI, ha sido la elaboración de la Propuesta de Norma Técnica de Salud “Prevención, Contingencia y Mitigación de Riesgos para la Salud en escenarios con Indígenas en Aislamiento y en Contacto Reciente”, la que se halla en etapa de revisión final.

Propuesta de Norma Técnica de Salud para la protección de pueblos indígenas en aislamiento y en contacto reciente

La propuesta de norma ha sido construida con las opiniones de representantes de las organizaciones indígenas, instituciones públicas y privadas que trabajan en el tema, así como representantes de las diversas direcciones del Ministerio que tienen estrecha relación con la atención de salud y representantes de la Defensoría del Pueblo; fue trabajada además con instancias regionales de estas instituciones y oficinas, así como con los miembros de equipos AISPED.

Contempla tres momentos importantes de intervención en salud: antes, durante y después. Es un enfoque de intervención de los desastres, porque un contacto, además de ser una emergencia, puede ser un desastre por sus consecuencias en la salud y vida de los indígenas no contactados, como individuos y como grupo étnico.

La propuesta se ha dividido en tres documentos interrelacionados:

1. **La Norma Técnica de Salud “Prevención, Contingencia y Mitigación de Riesgos para la Salud en escenarios con Indígenas en Aislamiento y en Contacto Reciente”**, en que se establecen los principios básicos generales y para cada etapa, así como las relaciones y responsabilidades de los diversos niveles del sector salud, desde el nacional hasta el local y comunitario. La Norma Técnica de Salud tiene como principios rectores los siguientes:
 1. Principio Preventivo
 2. Principio de Contingencia
 3. Principio de Alta Vulnerabilidad

Principios básicos de la etapa de prevención

Las medidas preventivas están orientadas a evitar un posible contacto con miembros de los pueblos indígenas en aislamiento, atendiendo a su derecho de libre

determinación, y a estar preparados para actuar eficaz y oportunamente si se suscitara el hecho.

1. Ante las evidencias, directas o indirectas, de presencia de indígenas en aislamiento debe evitarse el inicio de un contacto con esta población, ya sea evitando que se promocióne o participe de expediciones con este fin, o evitando que se propicie el acercamiento de estos pueblos dejando a su alcance objetos preciados por ellos (anzuelos, hachas, machetes, ropa u otros que les resulten atractivos).
2. Implementar acciones de salud preventivas y prestacionales con enfoque intercultural en las comunidades colindantes a los ámbitos donde existen pueblos indígenas en aislamiento, en contacto reciente y en contacto inicial, a fin de evitar la transmisión de enfermedades infecciosas; así como establecer un sistema de vigilancia comunal que les permita contar con un sistema de información oportuna de lo que ocurra en la zona colindante al territorio donde viven estos pueblos.

Principio básico de la etapa de contingencia

Un contacto con ellos será considerado una emergencia que debe ser de notificación inmediata y obligatoria dentro del protocolo de vigilancia epidemiológica activa (VEA) del MINSA; y las actividades de salud deben ser planificadas y ejecutadas en el marco de la interculturalidad.

Principios básicos de la etapa de mitigación

1. No permanecer más tiempo del necesario en las áreas ocupadas por ellos, por lo que no son aconsejables permanencias prolongadas del equipo de salud ni de otros agentes externos al grupo de indígenas; el equipo de salud debe ser capaz de determinar los tiempos de permanencia que permitan cumplir con las actividades previstas sin desatender las necesidades de tratamiento de los recién contactados.
2. Asegurar el manejo adecuado del medio ambiente en las áreas donde se desplazan los indígenas aislados y en las zonas colindantes.

Los otros dos documentos son dos Guías Técnicas de Salud que complementan la Norma Técnica:

2. Guía de “Relacionamiento para Casos de Interacción con Indígenas en Aislamiento y en Contacto Reciente”, en que se describen pautas sobre cómo debe actuar el personal de salud ante los hallazgos, avistamientos o contactos ya sea por terceras personas o por el mismo personal de salud.
3. Guía de “Atención de Salud a Indígenas en Contacto Reciente y en Contacto Inicial en Riesgo de Alta Morbimortalidad”, que sirve de orientación sobre los cuidados que debe tener el recurso humano de salud para brin-

dar la atención a indígenas recién contactados y a aquellos que han decidido asentarse en algún lugar conocido y que son visitados esporádicamente por el personal de salud.

Precisiones

Primero: Hubo de quedar claro si nos referiríamos a una situación de aislamiento voluntario o no. Porque si nos inclinamos por una condición de “voluntario”, poca responsabilidad podría definirse para el Estado.

Segundo: Algunas definiciones aún inconclusas, que pueden confundir y que confundían durante la socialización y validación de la propuesta: contacto inicial, contacto esporádico, contacto reciente. Esto está más relacionado con el momento en que suceden las situaciones (inmediatamente de sucedido el contacto), el nivel de entendimiento y de interacción cultural (inclusión en el sistema de mercado), que con el tiempo que ha transcurrido desde su primer contacto.

Tercero: Definir la condición de contacto como “emergencia” y de notificación inmediata y obligatoria a los niveles regionales y nacionales, y con alta probabilidad de derivar en un “desastre”, por la alta morbimortalidad que caracteriza a estos eventos.

Cuarto: ¿Una norma de salud puede incluir disposiciones no relacionadas a la atención?. Está referido básicamente a incluir pautas sobre la forma de relacionamiento que se debe tener aun cuando no hay necesidad de atención de salud. El enfoque preventivo orienta a que el personal de salud debe tener nociones básicas de cómo actuar ante eventos inesperados antes de que se suscite el contacto, es decir, cuando solo se trate de evidencias indirectas o hallazgos que señalen la presencia de indígenas en aislamiento, o cuando solo se sucedan avistamientos.

Quinto: ¿Cómo establecer concordancia entre el imperativo de respetar la cultura y las formas de tratamiento de los indígenas y la urgencia de administrar un tratamiento mediante la medicina académica, para evitar las diseminación de enfermedades y muertes?, ¿qué servicios o actividades realizar y cuáles y cómo ejecutarlos?.

¿Aislamiento voluntario?

Cuando nos referimos a los indígenas en aislamiento, solemos adjetivar esta condición: “aislamiento voluntario”, para señalar una decisión de los indígenas como resultado de su experiencia del proceso social e histórico que trastocó su estado originario. Esto hace suponer que los indígenas que llamamos en aislamiento no han estado ni están completamente desligados de la sociedad mayor: a pesar de que huyen o rechazan el contacto directo, valorizan y buscan algunos materiales, objetos e instrumentos (machetes, cuchillos, hachas,

ollas, ropa, instrumentos de pesca). Estos materiales los pueden obtener de personas o campamentos (madereros, de las empresas explotadoras de recursos naturales, turistas, investigadores) u otras comunidades -indígenas o no- que encuentran en su camino, o mediante el intercambio que realizan con otros indígenas. Por ello no es extraño que, a pesar de su aislamiento, en su poder se encuentren algunos objetos no indígenas como nylon, recipientes o botellas de plástico o vidrio, alguna ropa, cascos o botas de trabajadores de las compañías o de otras personas.

Esta condición actualmente responde al arrinconamiento ocasionado por las diversas incursiones en la Amazonía para la exploración o explotación de recursos naturales, llevadas a cabo por grandes empresas nacionales y transnacionales. A fines del siglo XIX e inicios del siglo XX fue el caucho, luego el petróleo, el oro, la madera, el gas, etc., todas ellas asociadas a la destrucción de sus recursos naturales que les sirven de fuente de alimentación, deterioro de su medio ambiente, epidemias y muertes; por ello huyen y actualmente están arrinconados en los lugares más inaccesibles del bosque. Entonces el aislamiento no resulta voluntario, sino, por el contrario, una situación a la que se ven obligados por salvaguardar su vida y salud.

Así, el adjetivo “voluntario” traduce, como parte de su autodeterminación, una decisión obligada por la traumática historia de los contactos y ubica a los indígenas en aislamiento entre el peligro de enfermar o morir y las posibilidades de obtener algunos “beneficios” del resto de la sociedad y sus indeseables consecuencias, poniéndolos en una situación de serio riesgo para su sobrevivencia como individuos y como grupo. El omitir el adjetivo “voluntario” a esta condición de aislamiento no supone desconocer su legítimo derecho a autodeterminar su destino en este callejón sin salida.

Por otro lado, el adjetivo “voluntario” se presta a descargar la responsabilidad -culpa, pasividad- del Estado frente a la situación actual en que se encuentran estos pueblos. Es su voluntad estar aislados, y lo que provenga de dicha condición es por su propia decisión, su autodeterminación, podría traducirse. Debería leerse, tras esa autodeterminación, nuestra responsabilidad como Estado de las falencias legales que no pueden detener estas incursiones que ponen en peligro la vida de dichos pueblos. Y asumir esta responsabilidad debe movernos a encontrar los mecanismos que permitan el respeto a sus derechos básicos con los que cuentan como todo ser humano: respetar su decisión y buscar los mecanismos legales para mantener su tranquilidad en un territorio que les pertenece.

Otros⁸ opinan que se trata de poblaciones indígenas remotas y dispersas, y

⁸ En Informe N° 001-2005-IIAP-AG de García A., Apoyo Profesional a la Policía Nacional del Perú - Enfrentamientos entre indígenas aislados versus madereros en el sector río de las Piedras-Madre de Dios.

que esta condición de aislamiento revela la incapacidad del Estado de llegar a rincones geográficamente inaccesibles de la Amazonía con servicios apropiados en salud y educación a colectividades indígenas que mantienen relaciones esporádicas con comunidades nativas integradas a la economía y sociedad nacional. En tanto esta opinión no se traduzca ni se entienda como la incapacidad de buscarlos y encontrarlos para “civilizarlos”, sino como la obligación que le compete al Estado de reconocerles el derecho a una adecuada atención -aun en su condición de aislamiento-, es una opinión que complementa la autodeterminación de estos pueblos. Su lejanía -y alejamiento-, frente a las relaciones esporádicas con otros pueblos indígenas o no indígenas, es producto del temor a las traumáticas experiencias -propias o ajenas al grupo- en su salud y vida; y cuando ya se establece el contacto y una interacción muy esporádica, su inaccesibilidad geográfica y su alejamiento denotan la incapacidad del Estado para llegar a ellos; incapacidad aprovechada por otros actores para posicionarse en el manejo de las futuras relaciones de los indígenas recién contactados con el resto de la sociedad. El problema de los indígenas en aislamiento no está desligado de la inoperancia e incapacidad del Estado de manejar los problemas de los pueblos en reciente contacto y en contacto inicial.

Conclusiones

Se hace imprescindible confluir esfuerzos que hagan prevalecer los dispositivos que defienden los derechos de los indígenas en aislamiento y en contacto inicial.

El manejo del problema de salud debe ser enfocado en conjunto con otros sectores, otras disciplinas y participación de las organizaciones indígenas y comunidades colindantes a las zonas donde se desplazan los indígenas en aislamiento y en contacto inicial.

El Estado ha dado muestras de interés en el tema durante los últimos años, pero no es suficiente y aún deja notar su ineficiencia y falta de oportunidad en las acciones que demandan la atención de la salud de los indígenas en aislamiento.

Establecido un contacto, la secuencia de eventos posteriores es inevitable, y deben sumarse los esfuerzos técnicos, financieros, políticos para mitigar las consecuencias funestas de la incorporación “oficial” de estos pueblos al resto de la sociedad.

Las acciones de sensibilización sobre la situación de estos pueblos en aislamiento, que hagan visible el tema ante los niveles de decisión en los diversos sectores sociales, productivos, iglesia, ONG, formadores de recursos humanos, etc., corresponden a una tarea insoslayable e impostergable. Que se visualice y termine internalizando y aceptando que los indicadores de costo en relación al número de población beneficiaria no son válidos para evaluar comparativamente

te estas intervenciones con las que realiza el sector salud en otras poblaciones, ya que, por un lado, la inaccesibilidad geográfica y las deficiencias en los servicios de salud y de otros sectores en las áreas aledañas a los territorios donde se desplazan los indígenas en aislamiento obligan a ejecuciones presupuestales mayores; por otro lado, el deber del Estado y el derecho de todo ser humano de ser atendido en sus necesidades y respetados en sus derechos -en el caso de los indígenas en aislamiento y en los de contacto inicial- demandan un enfoque especial sin detrimento de la equidad, y sin que la política de inclusión y las decisiones técnicas los tornen invisibles social y culturalmente.

El sector salud debe orientar sus esfuerzos a la prevención, trabajando con las comunidades colindantes a los espacios por donde se desplazan los indígenas en aislamiento; implementando un sistema de vigilancia adecuado que permita información oportuna de avistamientos y contactos, pero a la vez que sirva de alerta para evitar el ingreso de foráneos hacia estas áreas; así como implementando mejor sus establecimientos cercanos, preparando a su personal para afrontar situaciones relacionadas con avistamientos y contactos y, por último, reforzando las campañas informativas y de sensibilización en diversos niveles de decisión y acción, incluyendo las entidades formadoras de RRHH.

Para resumir, el estado de salud de los indígenas en aislamiento, aunque no los veamos, es crítico; los amigos y familiares y comunidades están muy preocupados y hacen gestiones para lograr su mejoría y evitar muertes. El médico o responsable del cuidado de la salud no tiene claro aún el cuadro clínico ni el diagnóstico; y aunque parece que los conocimientos, tecnología y existencia de aliados estratégicos pueden ser de gran ayuda, no se ha tomado la firme decisión de usarlos adecuadamente para evitar la muerte de los individuos y del grupo, situación que los pone en peligro de extinción. Se piensa básicamente en cómo intervenir con la atención de salud, cuando las intervenciones para proteger y mejorar su salud prioritariamente son preventivas, pero no necesariamente ni únicamente en el campo biomédico.

ZONA DE RESERVA ABSOLUTA TOROMONA (BOLIVIA) *

Por Álvaro Díez Astete y Pablo Cingolani**

Sumario: La Histórica Resolución 48. Bases para una política nacional de protección de los pueblos aislados. Pueblos Indígenas Aislados: toma de conciencia histórica y política informativa

El gobierno revolucionario de Bolivia, encabezado por el primer indígena que asumió la presidencia de la república del país, don Juan Evo Morales Ayma, aprobó el pasado 15 de agosto de 2006 una histórica e inédita resolución con relación a la situación de los últimos pueblos indígenas aislados que habitan el territorio boliviano: la declaratoria como “Zona Intangible y de Protección Integral de Reserva Absoluta” a los territorios dentro del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado (PNANMI) Madidi, donde vive el pueblo aislado que se presume sean los herederos de los Toromonas históricos¹.

* Una primera versión de este texto escrito en La Paz, en octubre de 2006 y titulado “Zona de Reserva Absoluta Toromona: una medida histórica del gobierno de Evo Morales Ayma hacia una política nacional de protección integral de los últimos pueblos indígenas aislados de Bolivia”, fue presentado en el Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonia y el Gran Chaco, organizado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) del 20 al 22 de noviembre de 2006 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e IWGIA. *Nota de los Editores.*

** Álvaro Díez Astete, Antropólogo y escritor. Responsable de Pueblos Indígenas de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. etnoadiez@yahoo.es. Pablo Cingolani, Historiador y periodista, Asesor del Ministerio de la Presidencia de la República de Bolivia. pablocingolani@yahoo.com.ar

¹ Los Toromonas habitaban la cuenca media y baja del río Manutata (Amarumayu para los Incas; Madre de Dios para la cartografía moderna), cuando combatieron con guerra de guerrillas a las tropas del capitán español Juan Álvarez de Maldonado quien se introdujo en la región en 1567, proveniente desde la peruana Cuzco y a la búsqueda de minerales y tesoros. Acaudillados por el mítico cacique Tarano, lograron unificar a todos los pueblos en defensa de su territorio y contra el

Esta medida de protección y defensa de la vida y los derechos humanos de uno de los últimos pueblos aislados del país y del mundo se enmarca tanto en los propósitos que impulsan a la Revolución Democrática y Cultural que lidera el primer mandatario boliviano y que busca reivindicar la matriz originaria y fundacional de la nacionalidad boliviana como son las naciones y pueblos indígenas originarios, así como en los objetivos y planes de acción emanados de la visión estratégica que conduce al gobierno, expresados en su Plan Nacional de Desarrollo para los años 2006-2010.

Es la primera vez en la historia republicana del país -en cuyo seno conviven naciones originarias tan relevantes como la Aymara, la Quechua y la Guaraní- que el Estado boliviano introduce dentro de su esfera de acción la problemática de los pueblos indígenas aislados, en situación de contacto inicial y/o en situación de extrema vulnerabilidad².

En ese contexto, la firma de la Resolución N° 48 del 15 de agosto de 2006, a través del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente -la entidad que administra los parques y las reservas naturales de importancia nacional-, es un primer paso trascendental que esperamos exprese la voluntad política del actual gobierno de avanzar en el planteamiento y la consolidación de una política nacional para los pueblos indígenas aislados y/o en situación de alta vulnerabilidad, tomando en cuenta no sólo el momento histórico que vive Bolivia sino, y de manera especial, la realidad de estos pueblos que históricamente han sido masacrados, perseguidos y discriminados en sus derechos humanos más elementales y que fueron objeto de conceptos, acciones y políticas etnocidas o carecieron de cualquier atención por parte de los gobiernos bolivianos durante el siglo XX y los primeros años del siglo XXI.

enemigo exterior. Su victoria fue tan eficaz que por trescientos años impidieron el establecimiento de agentes externos en los mismos. Esto sucedió, de manera dramática, a partir del auge de la explotación del caucho, a partir de los años 70-80 del siglo XIX, donde decenas de empresarios capitalistas invadieron las selvas, ávidos de extraer la materia prima para la elaboración de neumáticos en los inicios de la industria automotriz. Los “caucheros” produjeron un verdadero genocidio entre los pueblos indígenas amazónicos, un hecho vergonzoso y silenciado. Desde esos años, los Toromonas empezaron a desaparecer de los registros y de los mapas. A lo largo del siglo XX, varios pueblos que se creían desaparecidos para siempre, fueron vueltos a contactar por misioneros evangélicos norteamericanos, entre ellos los Araona -parientes lingüísticos de los Toromona-, en los años 1957-1963.

² “Para el logro de esta estrategia será necesaria la identificación y revalorización de la espiritualidad, saberes, costumbres y tradiciones de las culturas, para el reposicionamiento de las mejores manifestaciones con mayor aceptación que permitan el desarrollo comunitario para Vivir Bien. Asimismo, se difundirán los valores culturales identificados para la construcción de espacios que permitan la consolidación de la identidad cultural boliviana y se priorizará la investigación sobre los pueblos originarios vulnerables o en peligro de extinción para su fortalecimiento y puesta en valor.” Lineamientos Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”- 2006-2010, La Paz, junio de 2006, pag. 70.

El estado colonial vigente aún en Bolivia pero en camino de transformación, siempre subordinó, manipuló y despreció al indígena.

Las macro etnias andinas -tras un arduo proceso de auto reconocimiento, organización y lucha- han accedido no sólo a la máxima autoridad del Estado -a través de la conducción gubernamental ejercida de manera democrática por el aymara Evo Morales- sino a distintos niveles de decisión y participación política, social y económica.

La realidad de los pueblos amazónicos y chaqueños también ha logrado avances significativos en su representación y vigencia de sus derechos de cara al conjunto de la sociedad en los últimos años -sobre todo a partir de la realización el año 1990 de la histórica Marcha por el Territorio y la Dignidad-, pero en el horizonte de los pueblos de las tierras bajas persisten fenómenos anacrónicos y vergonzantes como la esclavitud que siguen sufriendo algunos grupos de Guaraníes, la amenaza creciente de desaparición física que acosa a varios de estos pueblos o la imparable aculturación y mestizaje que está en el centro de la problemática actual.

En esa perspectiva, la política del gobierno revolucionario de Evo Morales, apunta en la dirección correcta: reconociendo y cualificando su carácter democrático y de afirmación de una identidad cultural singular y a la vez diversa, asienta su visión de los problemas del país dentro del horizonte conceptual del paradigma andino-amazónico, que sirve para empezar a entender la compleja trama de situaciones y de relaciones que han sido negadas durante siglos por quienes administraron el país y llevaron a Bolivia al borde de una crisis terminal de representación política y organización social, que fueron cuestionadas y combatidas duramente y de manera directa por los pueblos indígenas de los Andes -constituidos en el núcleo duro, especialmente los Aymara, de resistencia al llamado modelo económico neoliberal y a las imposiciones extranjeras que caracterizaban al estado colonial- desde el año 2000 hasta el año 2005.

En este nuevo país que se pretende construir, reparando el daño de un genocidio oculto y olvidado, cicatrizando heridas históricas, dejando a un lado omisiones escandalosas, la aprobación de esta Resolución de creación de una zona de reserva absoluta para la protección de un pueblo indígena aislado en la selva amazónica, no sólo es un hito histórico sino la posibilidad de construir, de una vez, una plataforma para una acción efectiva que, desde el Estado plurinacional e intercultural que se busca instaurar a partir de los resultados de la Asamblea Constituyente Originaria que en la actualidad está sesionando en la ciudad de Sucre, salve del exterminio a estos pueblos y garantice sus derechos humanos.

Esto debería ser así ya que la existencia de los últimos pueblos o segmentos de pueblos aislados en la Amazonía y el Gran Chaco bolivianos está severamente amenazada y son necesarias acciones urgentes que garanticen su existencia y

el respeto a sus derechos humanos, empezando por su deseo de mantenerse en aislamiento voluntario.

Lo mismo sucede con los pueblos en situación de extrema vulnerabilidad, los cuales -al carecerse de herramientas estatales eficientes para actuar- están expuestos a un proceso rápido de degradación física que puede llevarlos a la desaparición total en los próximos años. La trágica experiencia que vive el pueblo Yuki³ debería no sólo alertarnos sino impulsarnos a crear esos mecanismos directos de intervención dentro del ámbito del Estado para poder asegurar la sobrevivencia de estos grupos en situación precaria o muy precaria, verdaderos parias de una sociedad que en las décadas pasadas les ha dado la espalda pero que ahora, en su búsqueda de un cambio, debe asumir y considerar la problemática de estos pueblos como suya, como parte del invaluable patrimonio y diversidad étnica y cultural que atesora Bolivia.

La histórica Resolución 48

La norma dictada el pasado 15 de agosto declarando “Zona Intangible y de Protección Integral de Reserva Absoluta” al territorio donde habita un pueblo indígena aislado que se presume sean los herederos de los Toromonas históricos, el pueblo que enfrentó y venció a los conquistadores españoles en el siglo XVI cuando pretendieron ingresar a la Amazonía Sur, está asentada tanto en el cumplimiento por parte de Bolivia, como país signatario, del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴, así como de la Constitución Política del Estado en vigencia actual en la República de Bolivia, la Ley 1333 de Medio Ambiente y el decreto de creación del PNaNMI Madidi.

Los antecedentes de la medida pueden rastrearse en las mismas consideraciones expresadas para su aprobación. El texto oficial afirma que: “la existencia de un grupo indígena originario aislado -presumiblemente perteneciente al pueblo históricamente conocido con el nombre de Toromonas- en estos territorios es reconocida por el Diagnóstico Nacional de Pueblos Indígenas del ex Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO, La Paz, 2001)⁵; los poblado-

³ Ver Mueren yukis por males que son curables en La Prensa, La Paz, 3 de agosto de 2004; El extermio de lo que no entendemos en La Prensa, La Paz, 18 de marzo de 2006

⁴ El Convenio 169 de la OIT es la base teórica y doctrinal fundamental de la resolución dictada por el Gobierno de Evo Morales. Se fundamenta, sobre todo, en su Art. 7 Inc. 1., que afirma que “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, carencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan del alguna manera y de controlar en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

⁵ El Diagnóstico Nacional de Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia del Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO, La Paz, 2001) reconoce a los Toromona-

res de las comunidades originarias y mestizas situadas en la zona de influencia de los territorios citados⁶; las propuestas de Plan de Manejo y Zonificación del Parque Nacional Madidi⁷; por los trabajos desarrollados en la región por los investigadores de la Expedición Madidi⁸ y otros antropólogos de Bolivia; y por la Declaración de Belem sobre Pueblos Indígenas Aislados del 11 de noviembre de 2005, producto del Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonía y del Gran Chaco”.

En apretada síntesis, la resolución administrativa expresa en gran medida la historia de la problemática de los pueblos indígenas aislados de Bolivia en los últimos años que tuvo un reconocimiento internacional a partir de la realización del encuentro de Belem do Pará (Brasil), un antecedente muy próximo -y que quisiéramos destacar por el impulso y la inspiración brindados al tema aquí en el país- con relación a este seminario internacional de Santa Cruz de la Sierra

El territorio que fue declarado de Reserva Absoluta se encuentra dentro del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi, ubicado en el noroeste del país, dentro de la jurisdicción del departamento de La Paz. Madidi -cuyo nombre alude a un río que lo atraviesa- es un área protegida nacional de casi 19.000 kilómetros cuadrados -la segunda en extensión de Bolivia- y uno de los reservorios más destacados de biodiversidad en el ámbito planetario, según los estudios científicos realizados en sus múltiples ecosistemas. La “Zona Intangible y de Protección Integral de Reserva Absoluta” se halla situada en su totalidad dentro de la ecoregión denominada como bosque húmedo a perhúmedo siempreverde de montaña que caracteriza a la franja subandina oriental⁹. La altura promedio de la región es de unos 600-650 metros sobre el nivel del mar con una cadena de altas cumbres que llegan a medir hasta los 2000-2200 metros de altura que divide en dos a la reserva y que hace muy dificultoso el acceso al interior de la misma.

Nahua y Ayoreodes como “nómades sin contacto nacional” en base a un estudio titulado Comunidades, Territorios Indígenas y Biodiversidad en Bolivia del Centro de Investigación y Manejo de Recursos Naturales Renovables de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM), coord. a cargo de Kathy Mihotek, 1996.

⁶ Se refiere a las comunidades de Lanza y San Fermín situadas al suroeste; la comunidad de Azariamas situada al sudeste y la comunidad quechua-tacana de San José de Uchupiamonas ubicada al este del territorio declarado como reserva absoluta.

⁷ Ver <http://www.sernap.gov.bo/madidi/>

⁸ Expedición Madidi es un grupo de trabajo antropológico, histórico y geográfico conformado el año 2000 por los autores de esta ponencia. El emprendimiento fue declarado en dos ocasiones, el año 2001 y el año 2005, como de “Interés Nacional” por la Cámara de Diputados de la República de Bolivia.

⁹ Mapa de Áreas Protegidas de Bolivia, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Tercera edición, La Paz, 2004.

El territorio incluye la totalidad del curso del río Colorado o Pukamayu en lengua quechua, las nacientes y el curso alto del Río Heath (o Sonene en lengua Ese Ejja) y la casi totalidad de los cursos de los ríos Enajewa y Enatawa¹⁰. En los trabajos de campo realizados por nosotros, la insistencia en la localización del grupo aislado en el valle del río Colorado era excluyente en las comunidades mestizas -Azariamias y San Fermín- e indígenas -la Quechua- Tacana de San José de Uchupiamonas- situadas en la periferia de la actual zona de reserva absoluta.

El territorio limita con la República del Perú y abre la puerta para el establecimiento futuro de una zona de protección estricta de carácter binacional en base a un corredor transfronterizo. En ese sentido, han sido auspiciosos los contactos informativos entre autoridades bolivianas y autoridades peruanas del Parque Nacional Bahuaja Sonene, colindante con el PNANMI Madidi, realizados en la comunidad boliviana fronteriza de Lanza del Parque Nacional Madidi agosto del año 2006. En esa perspectiva, sería deseable instalar -a partir de la reunión de Santa Cruz- un marco de relacionamiento más fluido entre bolivianos y peruanos que abarque no solamente un trabajo conjunto en el área de las cabeceras y curso alto del Río Heath sino en toda la extensa frontera binacional¹¹.

Para ello, es preciso consolidar este primer y trascendental paso dado por el gobierno revolucionario de Bolivia. La Resolución 48 aclara que, a través del SERNAP y otras instancias gubernamentales, se gestionará y realizará de manera inmediata “las acciones técnico legales” correspondientes para validar y certificar la situación del grupo indígena aislado a través de un estudio “histórico, antropológico, geográfico, ambiental y jurídico” que establezca la situación del mismo, para luego elaborar un plan de acción donde se puedan articular “las conclusiones técnicas y las estrategias de intervención de todos los sectores comprometidos en la preservación del aislamiento voluntario del grupo indígena originario”.

La Resolución 48 expresa -de forma clara, sólida y coherente-, el respeto

¹⁰ Los límites, de acuerdo a coordenadas, de la reserva son los siguientes siguiendo al texto de la resolución: P1 Limite Internacional Nor Oeste, P19 Cabecera del arroyo sin nombre, afluente del río Cocos, al norte de la laguna Tortugas, P20 Arroyo sin nombre, afluentes del río Cocos. Hasta el P21, P26 Cabecera del arroyo sin nombre, afluentes del río Herida, P27 Confluencia del río Herida con el río Tambopata hasta desembocadura del río Colorado, sigue curso aguas arriba río Colorado hasta límite internacional y por allí hasta el P1.

¹¹ La inexistencia del hito número 27 del límite boliviano-peruano -que debería estar ubicado a tres kilómetros de la desembocadura del río Colorado en el río Tambopata- produjo malestar y conflictos en la región por más de una década. La instalación de un puesto militar boliviano cercano a la confluencia de ambos ríos mejoró de manera sustancial la situación. Sin embargo, y a pesar de los compromisos asumidos por ambos gobiernos el año 2001 para la reposición del hito, ésta aún no se ha verificado.

absoluto a los derechos humanos del pueblo aislado, con énfasis en la protección de su decisión de apartarse del resto de la sociedad nacional boliviana¹². El cumplimiento de la misma quedó a cargo de los responsables y cuerpo de guardaparques del PNANMI Madidi y las Fuerzas Armadas de la República de Bolivia acantonadas en la zona, en el Puesto Militar de Avanzada Colorado, dependiente del Comando General del Ejército boliviano, situado cerca de la desembocadura del río Colorado en el río Tambopata, límite natural entre las dos repúblicas sudamericanas¹³.

El territorio establecido bajo la categoría de reserva absoluta posee cuantiosos recursos naturales, como las últimas reservas de árboles de caoba o mara, cuya explotación ha sido indiscriminada en las selvas sudamericanas en las últimas décadas para aprovechar su madera preciosa. La existencia de una descontrolada actividad de extracción maderera ilegal en las comunidades próximas al río Colorado -que involucraba a capitalistas de origen peruano, violando la soberanía nacional boliviana- fue precisamente el detonante para la presentación del proyecto de resolución por parte nuestra a las autoridades del SERNAP, dado el riesgo de contacto violento que podía experimentar el grupo aislado¹⁴. En esa dirección, la Resolución 48 fue más allá -y tomando en cuenta también a las actividades hidrocarburíferas y mineras, indica que “quedan absolutamente prohibidas todas las actividades de prospección, explotación y extracción de cualquier recurso natural” dentro del perímetro establecido para la reserva. El mismo tratamiento incluye a los asentamientos poblaciones humanas distintos a los del pueblo indígena aislado, incluso cualquier intervención “pueblo a pue-

¹² “Tercero. - El Servicio Nacional de Áreas Protegidas a través del Responsable del Área, del cuerpo de protección y los convenios suscritos con las FF.AA. deberán salvaguardar y resguardar el hábitat de estos pueblos efectuando las acciones pertinentes para garantizar la intangibilidad de estos territorios garantizando su aislamiento y el respeto a su decisión en torno a la forma de su relacionamiento con el resto de la sociedad nacional.”, Resolución Administrativa No. 48/2006 del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, La Paz, 15 de agosto de 2006

¹³ En este punto, la resolución expresa que: “La Dirección del SERNAP y el Comando General de Ejército -en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Servicio Nacional de Áreas Protegidas y el Ejército de Bolivia del 16 de marzo de 2005 y de convenios específicos- salvaguardaran y garantizarán la intangibilidad del perímetro o territorios infra referido, a través del Puesto Militar de Avanzada Colorado”.

¹⁴ La denuncia fue presentada al Arq. Javier Escalante, Director Nacional de Arqueología del ex Viceministerio de Cultura por Pablo Cingolani, en su calidad de Jefe de las Labores de Campo como Investigador Adscrito a la Dirección Nacional de Arqueología en el marco del Proyecto Toromonas, el 2 de noviembre del año 2005. A la vez, una copia de la misma fue presentada a la Comisión de Desarrollo Sostenible de la Cámara de Diputados de la República de Bolivia que inició de inmediato una investigación parlamentaria, solicitando un informe a la entonces ministra de desarrollo sostenible, Lic. Martha Bozo. Como consecuencia de la misma, fue obligado a renunciar el entonces director ejecutivo del SERNAP. Finalmente, el director del parque admitió que existía tala ilegal de madera. Sobre las amenazas que se vinculaban al grupo aislado, ver: Pueblos Indígenas Amazónicos en riesgo. Antropología de urgencia en el Madidi por Álvaro Díez Astete, El juguete rabioso, La Paz, octubre de 2005.

blo”. Finalmente, para proteger la salud de los moradores de la reserva, queda también prohibido de manera estricta el ingreso de “cualquier agente externo” que la pueda poner en riesgo.

El problema de la extracción de recursos naturales en la zona de influencia de la reserva también ha sido objeto de análisis de los equipos de trabajo gubernamentales de la actual gestión del presidente Evo Morales. Para todos ellos -incluyendo a personal de la Dirección de Planificación del Ejército de Bolivia- quedaba claro que la situación no era responsabilidad de los olvidados pobladores de la frontera, sino consecuencia de la falta de atención y negligencia de las anteriores autoridades que habían implementado por una década para las áreas protegidas políticas de conservación secantes donde los habitantes de las mismas eran poco o nada tomados en cuenta.

Como profesionales pero sobre todo como seres humanos, vale la pena recordar lo expresado en ese entonces con referencia a la situación crítica que experimentaba la frontera y que se proyectaba de manera temible sobre el grupo aislado. Decíamos que: “una de las tareas principales de la antropología de la selva es identificar y conocer el carácter de la siempre difícil relación que se establece entre los nativos indígenas y mestizos que la habitan y los recursos naturales. Otra tarea de urgencia antropológica es representar sus extremas necesidades de alimentación, salud y educación, y el grado de vulnerabilidad étnica y social en que se encuentran. El caso que nos ocupa se refiere a la comunidad de San Fermín -y otras como Lino y Lanza y más- que están dentro de lo que hoy es un “área protegida” (como figura ser para la cooperación financiera internacional el Parque Nacional y Área de Manejo Integrado Madidi, cuya materialización en los hechos no es visible en absoluto): allí de entrada somos testigos de que a la pavorosa pobreza en la que sobreviven esos pueblos (hambre y lepra blanca) por la ausencia del Estado, se suma la irresponsable falta de un genuino plan de manejo humano y social de este Parque Nacional instituido hace diez años, que precisamente *priorice la protección de sus habitantes, en tanto seres humanos y en tanto ciudadanos bolivianos.*”¹⁵ De allí que se planteó la necesidad de una “antropología de urgencia”¹⁶.

¹⁵ Álvaro Díez Astete: Op. Cit.

¹⁶ “En general en la amazonía boliviana desde hace más de un siglo se ha quebrado la vida armónica tradicional de los nativos y la naturaleza, pues aprovechando el rampante abandono del Estado, sus territorios se han visto sucesivamente invadidos por caucheros, madereros, castañeros, cazadores de animales valiosos, que depredaron y siguen depredando los recursos naturales, a los que se suman empresas petroleras y muchas “misiones” (¿?) extranjeras que han plagado la amazonía para robar diversos germoplasmas, plantas y aún animales vivos, patentándolos como propios en sus países.

Así es que junto con la grave denuncia que surge de nuestra cuarta incursión a la zona del Madidi, denunciamos también el estado de increíble miseria de nuestros compatriotas.

Se nos ha hecho evidente que, a nuestro inicial proyecto etnográfico en busca de los Toromona por su defensa (si ellos aún existen en estas vastas latitudes vírgenes), debe agregarse un plan

En ese entendimiento cabal de la situación es que el actual gobierno boliviano no sólo aprobó la histórica resolución de conformación de una zona de reserva absoluta para proteger al pueblo indígena aislado del Madidi sino que está en pleno desarrollo una serie de acciones de apoyo y fortalecimiento a las comunidades mestizas de su zona de influencia para evitar su trágica dependencia de una economía depredadora y que, por lo mismo, era la principal amenaza para el grupo humano que se pretende resguardar a través de la norma aprobada el pasado 15 de agosto.

Estas acciones cuentan con la comprensión y el respaldo directo del propio Presidente Constitucional de la República, don Evo Morales Ayma y se iniciaron cuando su persona arribó el pasado 26 de agosto en una visita histórica -la primera de una máxima autoridad del estado a un área protegida-, a la comunidad Lanza, a orillas del río del mismo nombre y en el límite mismo con la República del Perú, para poner en marcha la instalación de un micro hospital con personal médico permanente y el funcionamiento de dos puntos del Programa Nacional de Alfabetización en la comunidad citada y en Puerto San Fermín -la más próxima al territorio delimitado por la resolución-, así como las obras de un nuevo puesto de control forestal y de resguardo de la soberanía en esa conflictiva frontera binacional¹⁷.

Estas acciones redundan en beneficio de la viabilidad de la zona de reserva absoluta. Los pobladores locales están concientes tanto del inédito apoyo recibido por parte del estado para mejorar sus condiciones de vida y reforzar una economía legal y sostenible, así como de la necesidad de preservar la intangibilidad del sector del Río Colorado, no sólo no ingresando al mismo sino impidiendo que cualquiera lo haga¹⁸.

antropológico de urgencia para relevar la situación etnocultural y etnosocial de todo el Parque Madidi, en el cual quién sabe qué otras desgracias se abaten sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas". Álvaro Díez Astete: Op. Cit.

¹⁷ Este plan de desarrollo integral para la frontera boliviano-peruana en el sector de las comunidades Lanza y San Fermín cuenta con el apoyo solidario de las Repúblicas de Cuba y la Bolivariana de Venezuela e incluye además la construcción de infraestructura escolar (dos escuelas, dos polideportivos y dos viviendas para maestros), una senda de integración hasta el río Tuichi y la comunidad Azariamas de 94 kilómetros de largo, la dotación de viviendas y puentes colgantes, apoyo técnico e infraestructura para la producción de café orgánico y apoyo para el desarrollo de un plan de turismo ecológico comunitario. En total, los habitantes de la frontera suman 268 personas. El impacto de estas acciones es excepcional, a ambos lados de la frontera. En el primer mes de trabajo, los médicos cubanos atendieron a 1072 pacientes, 5 peruanos por cada boliviano.

¹⁸ Entrevista personal con Magno Mamani Laura, Secretario General de la Comunidad Puerto San Fermín, septiembre de 2006. Antes del auge de la explotación de caoba, los pobladores no ingresaban al Río Colorado por temor a los que ellos denominaban como "bárbaros", "salvajes" o simplemente "gente del monte".

Bases para una política nacional de protección de los pueblos aislados

Siguiendo el espíritu y la letra de la Declaración de Belem¹⁹, caracterizamos como Pueblos Indígenas Aislados o en Aislamiento Voluntario (también conocidos como pueblos ocultos o pueblos no contactados, algunos de los cuales se encuentran en situación de contacto inicial) a los pueblos indígenas o segmentos de pueblos que viven en la Amazonía y El Gran Chaco y que por voluntad propia o por agresiones de diferente índole, han decidido mantenerse aislados del resto de la sociedad nacional de la cual forman parte.

A partir de allí, creemos que la Resolución 48 -que expresa para quienes firman esta ponencia, la cristalización de años de trabajo en torno a la situación del pueblo aislado al interior del Parque Nacional Madidi- abre un precedente estratégico para la protección de los pueblos indígenas aislados de Bolivia y que ella debe servir, potenciada por los alcances de este Seminario Internacional realizado en Santa Cruz de la Sierra, como esa plataforma visible y práctica que se reclama para futuras acciones gubernamentales que apelen no sólo a la fuerza y a la decisión nacionales, sino a la amplia solidaridad internacional en la materia, ya que los últimos pueblos indígenas aislados de Bolivia son también algunos de los pocos últimos pueblos aislados del mundo.

Para complementar la visión de la situación boliviana, sintetizaremos algunos datos indispensables del trasfondo etnológico.

En Bolivia existen 33 etnias o formaciones etnosociales lingüísticamente distintas, reconocidas oficialmente como tales, y con un abanico etnolingüístico que abarca desde las macroetnias Quechua (2.281.198), Aymara (1.525.321), Guaraní ava e izoceño (62.575)²⁰, hasta el otro extremo como la microetnia Pacahuara (11 personas). Las etnias minoritarias-a excepción de los Uru de los lagos altiplánicos- habitan en las tierras bajas, y sólo alcanzan a sumar 49.432 personas²¹, ellas son: Uru, Chipaya, Guarayos, Sirionó, M'bya Yuki, Tapiete, Chiquitano Mojeño, Baure, Machineri, Tacana, Ese Ejja, Cavineño, Araona, T'simanes, Mosevenes, Weenhayek, Ayoreode, Chacobo, Yaminahua, Pacahuara, Moré, Yuracaré, Itonama, Movima, Cayuvaba, Canichana, Lecos, Maropa (reyesanos) y Afrodescendientes.

Al interior de las etnias de mayor población aparecen muchas configuraciones de identidad sociocultural diversa, como el caso de los Kallawayas (aymara-

¹⁹ Alianza Internacional para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados: Declaración de Belem sobre los Pueblos Indígenas Aislados, Belem do Pará (Brasil), 11 de noviembre de 2005.

²⁰ Molina B., Ramiro y Albó, Xavier. 2006. La Paz: "*Gama étnica y lingüística de la población boliviana*". Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia-PNUD (247 p. + CD-Rom). Este documento ha sido elaborado en base a los datos del Censo Nacional de Población de 2001 del Instituto Nacional de Estadística (INE) y constituye un esfuerzo riguroso de representación de la realidad y de la problemática diversa en la demografía étnica del país.

²¹ Op. cit.

quechuas), los Tentayape (guaraní), los Paiconeca (chiquitanos), los Ignacianos y Trinitarios (mojeños), los Joaquinianos (baure), y muchos otros que conservan singularidades etnoculturales dentro de los cuerpos sociohistóricos y sociolingüísticos mayores.

En 1990, a raíz de la “Marcha por el Territorio y la Dignidad”, realizada por los indígenas de la Amazonía boliviana (200 metros sobre el nivel del mar), hasta La Cumbre en la sede de gobierno (4000 metros de altura) recorriendo a pie más de 500 kilómetros (con ancianos, niños y mujeres embarazadas) durante un mes, logró que el gobierno nacional otorgue por sendos Decretos Supremos siete “territorios” -luego llamados Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en la Ley 1716 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), promulgada en 1996. A pesar de que la concesión de TCOs hasta el presente se ha ampliado a nuevos pueblos y comunidades, estos han avanzado relativamente poco en la posesión de tierras y su saneamiento²²; por otro lado queda aún la inmensa mayoría que carece en lo absoluto de acceso a éste y otros recursos naturales para sobrevivir, pues chocan con la presencia armada del latifundismo racista que acapara tierras, mal habidas en los gobiernos dictatoriales y neoliberales, teniéndolas en planes de “engorde”, es decir con fines de mercantilización: este latifundismo delincencial supera en el caso de algunas familias las 100.000 hectáreas.

La *etnicidad* de todos los pueblos indígenas de tierras bajas sufre algún grado de vulnerabilidad permanente, a pesar de que sus organizaciones sociopolíticas estén comprendidas en el ordenamiento legal del Estado²³ y que éste reconozca a Bolivia en el artículo primero de su Constitución Política vigente como “multiétnica y pluricultural”. Pero lo que queremos enfatizar aquí es la existencia de los pueblos indígenas *en situación de extrema vulnerabilidad*.

Aunque no se ajusta estrictamente a la temática de este Seminario sobre pueblos indígenas aislados o en contacto inicial, destacaremos que en nuestro país existen pueblos indígenas que aunque han tenido contactos muy tempranos con la sociedad nacional y aún desde la Colonia española, nunca trascendieron

²² Evo Morales inició el pasado 3 de junio una nueva política de tierras denominada “Revolución Agraria”. Ese día, entregó los títulos de nueve TCOs, a saber: Ayllu Collana y Ayllu Pichacani en Oruro; Ayllu Takahuani y Ayllu Coacari en Potosí; Asociación Comunitaria Zona Macharety, Itikaraparirenda y Tentayapi en Chuquisaca y Pueblo Indígena Chiquitano de Lomerío y Asociación Comunitaria PC Turubo Este en Santa Cruz.

²³ La Confederación Indígena de Bolivia (CIDOB) es la organización “de primer nivel”, que virtualmente representa a todos los pueblos indígenas de la amazonía, chaco y oriente, quienes a su vez están organizados en un “segundo nivel”, como la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG); Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB); Central de Pueblos Etnicos de Santa Cruz (CPESC); Coordinadora Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO); Organización de Capitanes Weenhayek y Tapiete (ORCAWETA); Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPI LAP); Central de Pueblos Etnicos Mojeños del Beni (CPEMB). Cada una de estas organizaciones agrupa a otras de “tercer nivel”, etnia por etnia, y éstas finalmente contienen en “cuarto nivel” a sus comunidades.

el carácter de “contacto asimétrico absoluto”, lo cual los relegó inclusive del seno mismo de sus etnias matrices; ellos se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y aquí tan sólo los mencionaremos: en la Amazonia: Araona, Machuineri, Ese Ejja, Moré, Chacobo, Pacahuara, Yaminahua, M’bya Yuki, Sirionó, Yuracaré, Cayuvaba, Canichana; en el Chaco-Oriente: Tentayape, Tapiete, Ayoreode, Weenhayek; y agregaremos a los pueblos Uru-Chipaya, Uru-Iruito y Uru-Murato del Altiplano.

Dentro de esta compleja y colosal realidad indígena, hasta el momento presente, a través de nuestras investigaciones en los últimos años y coincidiendo con las aseveraciones de otro especialista²⁴ en este planteamiento, creemos que se debe considerar la existencia de al menos *nueve grupos étnicos o segmentos de grupos étnicos aislados* en Bolivia, pero ninguno en el carácter de “contacto inicial”. Las poblaciones aisladas de las cuales se tiene referencias de variada calidad informativa, pero en todos los casos muy posibles de existir, son:

1. Departamento de La Paz: Toromona, Araona, Ese Ejja.
2. Departamento de Santa Cruz: M’bya Yuki, Ayoreode.
3. Departamento de Pando: Pacahuara.
4. Departamento del Beni: Yuracaré, T’simanes, Mosekene.

Un plan de acción urgente para la protección de estos pueblos o segmentos de pueblos aislados debería pasar, ante todo, por el reconocimiento pleno por parte del Estado boliviano de la situación específica de los mismos, definiendo a partir de allí una institucionalidad que determine un marco legal y normativo, acorde para encarar acciones de resguardo efectivas.

Creemos, a la vez, que la nueva carta constitucional debería recoger esta demanda y sancionar no sólo la existencia de dichos pueblos sino su necesidad de preservación, rompiendo con la lógica civilizatoria vigente en el estado liberal-colonial, que desconoció esta problemática.

El reconocimiento de los derechos de estos pueblos está en la base de un modelo estatal asentado en la diversidad en todos los ámbitos, orientado a crear relaciones simétricas de poder para romper desigualdades y exclusiones históricas. Los pueblos indígenas aislados no sólo son sobrevivientes de un genocidio sino de un imaginario que subordinó la naturaleza al hombre y cuyos resultados son catastróficos.

Desde una visión integral y a la búsqueda de una proyección del comunitarismo intercultural democrático al ámbito estatal y al conjunto de la sociedad, los pueblos indígenas aislados, por su interdependencia total con los territorios que ocupan y donde se preserva la biodiversidad en un equilibrio

²⁴ Brackelaire, Vincent, 2006. *Pueblos indígenas no contactados de Bolivia, un tesoro cultural sin protección*. En: www.bolpress.com

ancestral, se convierten en un arquetipo del nuevo paradigma socioestatal. No solamente podemos considerarlos como un tesoro cultural, sino también como un testimonio vivo y un espejo de que otra sociedad, más humana, más sana y más creativa, es posible.

Para la elaboración de una política efectiva que asegure la integridad física, cultural y territorial de los pueblos indígenas aislados bolivianos, será preciso contar con las herramientas científicas y metodológicas que aseguren su existencia, su identificación, así como la cuantificación de la magnitud de su población y las dimensiones de los territorios en los que habitan. Estos estudios de la realidad de los pueblos indígenas aislados de Bolivia deberán sustentarse en un análisis ambiental, geográfico, cultural, histórico, antropológico y jurídico que permita establecer un diagnóstico que presente las consideraciones técnicas y las estrategias de intervención que sustenten la creación de un despacho especial para la atención de la problemática de estos pueblos. Este nuevo despacho debería depender de manera directa de la Presidencia de la República para poder centralizar acciones que, de otra manera, involucrarían al Ministerio de Desarrollo Rural (a través de su Viceministerio de Tierras y su Viceministerio de Medio Ambiente), Ministerio de Planificación, Ministerio de Defensa, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Relaciones Exteriores.

La base fundamental de las estrategias de intervención cimentada en los estudios correspondientes deberían ser la consecuente determinación y demarcación de los territorios de los pueblos indígenas aislados y su consideración como reserva absoluta, a fin de garantizar el aislamiento de sus moradores. El tercer paso es establecer los mecanismos de control y monitoreo respectivos que permitan dar efectivo cumplimiento a la normativa, en aras de garantizar la integridad de los territorios y los derechos humanos de las personas que viven en ellos.

Estas tareas son enormes e imposibles de realizar sin antes tomar conciencia de la necesidad de encararlas por el imperativo moral que vuelva plena la realización de acciones para proteger a los últimos pueblos aislados. Aquí cobra una indudable trascendencia la colaboración regional e internacional para el desarrollo de una plataforma política para la preservación de los pueblos aislados bolivianos.

En la perspectiva regional, no solamente porque la problemática boliviana se vuelve transfronteriza con las repúblicas de Perú, Paraguay y Brasil, sino porque está en marcha un proceso de acercamiento, intercambio y trabajo en conjunto propuesto desde la reunión de Belem de noviembre del año pasado.

El ámbito internacional -como el que se expresa en el seminario de Santa Cruz de la Sierra- sería deseable sirva para amplificar los alcances de las acciones ya emprendidas por el gobierno boliviano y que necesitan de una inmediata y efectiva consolidación.

No quisiéramos que la Resolución 48 de creación de la Reserva Absoluta Toromona quede en el papel. Por el contrario, deseáramos que sea el puntal de una nueva historia que todavía está por escribirse: la de la preservación de algunos de los últimos pueblos indígenas aislados del mundo entero. Ahora es cuando podemos materializar la reparación de un daño histórico y caminar hacia delante.

* * *

Pueblos Indígenas Aislados: toma de conciencia histórica y política informativa²⁵

En la primera década del siglo XXI, en un planeta globalizado e interdependiente, con una biosfera amenazada como nunca antes y el auge de una cultura global dominante producto de la eclosión de los medios masivos de comunicación, asistimos a un dilema: o reparamos una tragedia vergonzante y corregimos una negligencia histórica que ya dura medio milenio o los últimos Pueblos Indígenas Aislados desaparecerán para siempre de la faz de la Tierra.

La disyuntiva está lejos de ser asumida por todos.

Ni los Estados, ni las sociedades civiles, ni los antropólogos y otros investigadores sociales que trabajan con pueblos indígenas, ni los medios de comunicación de masas, han tomado conciencia genuina del valor y las implicancias que posee la existencia de estos pueblos indígenas que sobreviven en aislamiento y/o de su persistente e imparable extinción como culturas ni siquiera conocidas en los últimos cinco siglos.

No deberían quedar dudas sobre la necesidad de actuar en socorro de estas poblaciones, preservando de forma rigurosa su voluntad de aislarse del resto de las sociedades de las cuales también forman parte, pero para ello, creo necesario recordar algunas cuestiones bien puntuales que están en la base del deseo expresado por varios activistas que trabajan bregando por su defensa y por la consideración del derecho al aislamiento como otro de los derechos humanos fundamentales.

La problemática de los Pueblos Indígenas Aislados es muy delicada, grave y acuciante.

Necesita de acciones claras y urgentes con relación al respeto a los derechos de estos pueblos en tanto seres humanos.

²⁵ Este artículo fue escrito por Pablo Cingolani en La Paz, en enero de 2007 para esta publicación y ha sido agregada a la versión del artículo titulado originalmente "Zona de Reserva Absoluta Toromona: una medida histórica del gobierno de Evo Morales Ayma hacia una política nacional de protección integral de los últimos pueblos indígenas aislados de Bolivia", escrito por Álvaro Díez Astete y Pablo Cingolani. *Nota de los Editores.*

También precisa de todo nuestro convencimiento y trabajo para que la existencia de estos pueblos y las condiciones que la han predeterminado y determinan, sean reconocidas de forma legal.

Pero ni las acciones legales tendrán fuerza para garantizar la existencia y el auxilio para preservar a los últimos pueblos aislados del planeta si, a la vez, no son difundidas y se convierten en un tema de alerta y preocupación de dominio y conocimiento público.

Esta preocupación por el destino de los Pueblos Indígenas Aislados debería extenderse tanto en el ámbito de los Estados como en el marco de las sociedades civiles de los países donde habitan, pero también en las naciones que han sido co-responsables de la situación de los referidos pueblos.

La problemática de los Pueblos Indígenas Aislados es delicada porque lo que está en consideración es la vida y los otros derechos fundamentales de personas cuya existencia ha sido históricamente negada y menospreciada y sus derechos vulnerados de manera sistemática y permanente.

Es grave porque, a pesar de la instalación y consolidación de la democracia en todos los países donde habitan los Pueblos Indígenas Aislados, las agresiones contra su existencia son constantes, no existen mecanismos concretos y eficientes de resguardo -salvo en el caso del Brasil donde se han logrado avances en la materia- y las amenazas contra ellos, en vez de conjurarse, se multiplican y se agravan a diario.

Es acuciante porque si las acciones no se encaminan y se desarrollan de manera urgente, es previsible la desaparición forzada del conjunto de estos pueblos, producto del avance irreversible de la ocupación territorial, la explotación de los recursos naturales y la degradación ambiental que están sufriendo los ecosistemas donde viven.

Estas acciones, decíamos, deberían movilizar al Estado y a la sociedad civil, en América del Sur y en el resto del mundo.

La búsqueda actual de universalizar el respeto por los derechos humanos y, dentro de ellos, la valoración positiva de la interculturalidad y la diversidad cultural del planeta, deberían agendar el tema de la protección de los últimos Pueblos Indígenas Aislados como un imperativo moral, una cuestión ética que subordine las decisiones políticas, ambientales, económicas y sociales de las naciones a la necesidad histórica de preservar la existencia y precautelar los derechos de estos pueblos.

Los Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonía y el Gran Chaco son sobrevivientes de un genocidio que se inició a finales del siglo XV y a principios del siglo XVI, y que continúa hasta el presente.

Este genocidio ocurrido en todo el continente americano, producto de la invasión militar europea, sigue sin ser reconocido como tal, cuando la evidencia histórica -en especial de los últimos cincuenta años-, ya aportó suficiente in-

formación aberrante sobre los efectos trágicos y devastadores que trajo consigo la conquista de América o la época de explotación del caucho en los siglos XIX y XX, por citar sólo dos ejemplos, entre los pueblos indígenas.

Es una vergüenza que el mundo haya cerrado los ojos al genocidio de los pueblos originarios de América y que, hasta ahora, el tema siga siendo abordado sólo por los especialistas, no existiendo una verdadera toma de conciencia sobre la gravedad del asunto y sobre el problema actual que es consecuencia de lo anterior: la situación extrema de los Pueblos Indígenas Aislados.

Por ello, una acción efectiva en defensa de los Pueblos Indígenas Aislados, sólo podrá ser viable si se toma en cuenta que es crucial una política de información con relación al tema y se prosiguen los esfuerzos para que cesen ese desconocimiento y esa falta de reconocimiento a los sobrevivientes del genocidio americano.

Hace algo más de diez años, Darcy Ribeiro señaló sobre el asunto, con relación a la situación en Brasil, que “el público lego interesado en los indios de Brasil se tiene que contentar con una bibliografía didáctica rala, preconceptuosa y desinformada. A pesar del interés de los medios de comunicación por los indios en los últimos veinticinco años, lo que se informa en periódicos y en la televisión sobre los indios, es decir, lo que se consume, son hechos fragmentarios, historias superficiales e imágenes genéricas enormemente empobrecedoras”.

Las instituciones, organizaciones y personas empeñadas en la defensa de los últimos Pueblos Indígenas Aislados del mundo deberían plantearse una imperiosa política de comunicación, dotada de una estrategia de información y de difusión de la problemática en el ámbito local, regional e internacional.

Una política de comunicación que influya tanto en Washington como en Puerto Maldonado, una estrategia informativa de sensibilización que abarque a todos los sectores y organizaciones sociales y que se difunda por todos los medios al alcance.

Los Pueblos Indígenas Aislados no sólo son víctimas de un genocidio oculto y oscuramente silenciado, no sólo son parias dentro de los países donde habitan, no sólo son los más pobres entre todos los pobres, son los olvidados de la historia y los condenados de la tierra.

La lucha por la defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas Aislados exige, desde ya, un compromiso militante con la causa pero demanda también una comprensión profunda de las condiciones históricas que la determinan.

Hay toda una memoria histórica que es preciso recuperar para darle mayor sentido y mucha más fuerza a la exigencia de respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas Aislados.

No se trata de defender a un indio aislado como se viene defendiendo a las plantas o a los animales; la defensa de los últimos Pueblos Indígenas Aislados

debería estar enmarcada en ese imperativo moral al que aludíamos pero que abreva en el corazón de la historia, de la desgarrante historia de nuestro continente.

De allí, la co-responsabilidad internacional que demandamos: los indios sudamericanos han sido víctimas del exterminio, producto de las imposiciones y las consecuencias nefastas de modelos ajenos a su vida y su normal desarrollo histórico como pueblos y como culturas diferentes.

La lucha por su defensa debería ser entendida también como una reparación histórica de todo el daño causado a sus antecesores en el espacio y en el tiempo, tomando en cuenta que decenas y decenas de pueblos ya han desaparecido de manera definitiva, lo que agrava la tragedia a la cual aludimos en el presente.

En Bolivia, recién el año pasado, se comenzó a introducir la problemática de los Pueblos Indígenas Aislados en la esfera estatal con la aprobación de una medida concreta con relación a los mismos.

Si bien se había avanzado lo suficiente en el reconocimiento de los derechos del conjunto de los pueblos indígenas -incluso con el hecho que, por primera vez en su historia, un indio haya asumido como Presidente de la República-, la indudable y decisiva matriz andina de Bolivia condicionó la visibilidad y el abordaje de la problemática de los pueblos indígenas amazónicos y chaqueños, dentro de los cuales se enmarca la realidad de los pueblos indígenas aislados del país.

La firma de la Resolución 48 del 15 de agosto de 2006 del Servicio Nacional de Áreas Protegidas del Ministerio de Desarrollo Rural del gobierno que encabeza el presidente Evo Morales Ayma -que creó la Zona de Reserva Absoluta Toromona al interior del Parque Nacional Madidi, al noroeste del Departamento de La Paz- es la primera en su tipo en la historia republicana del país y es un primer paso auspicioso, que se espera ahora sea continuado con las acciones emergentes del Viceministerio de Tierras, despacho dependiente del mismo ministerio, que fue uno de los organizadores del seminario internacional realizado en noviembre pasado en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, también el primer evento de ese tipo realizado en el país.

A la vez, el 1 de enero de 2007, el Presidente Evo Morales firmó el decreto supremo de creación de una unidad especializada en las cuestiones amazónicas, destacando su preocupación por los “pueblos indígenas en situación de extrema vulnerabilidad”, por lo cual se espera crezca el espacio institucional para la elaboración y consolidación de una política específica con relación a los Pueblos Indígenas Aislados de Bolivia -en el marco incluso de la Asamblea Constituyente que está sesionando en la ciudad de Sucre.

En síntesis, queda (casi) todo por hacer, pero tomando en cuenta el interés del nuevo gobierno -el más representativo de toda la historia del país-, y buscando que en la base del proceso se asiente una política de información dirigida

da hacia todos los sectores de la sociedad civil, es posible prever que eso suceda.

El desafío en Bolivia para concretar una política de protección a los Pueblos Indígenas Aislados es la sociedad civil, de manera especial los movimientos y organizaciones sociales de la Amazonía y los medios de comunicación que trabajan en la región.

Insistimos que consideramos como un deber de conciencia histórica hacer todo lo que esté en nuestras manos para preservar la vida y asegurar los derechos de los pueblos indígenas aislados de Bolivia y de toda América del Sur.

Todavía estamos a tiempo para no seguir repitiendo la parte más triste de la historia de América de los últimos cinco siglos.

PARTE II

**Propuesta de reglamento elaborado
por las organizaciones indígenas y de
la sociedad civil convocadas por
INDEPA**

ANTECEDENTES

Situación Actual de la Reglamentación de la Ley N° 28736

El proceso de reglamentación de la Ley N° 28736, norma que establece un régimen especial transectorial de protección a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, ha sido sumamente complejo puesto que el Estado peruano no ha tenido claridad política respecto a este tema. En realidad, el tratamiento a los pueblos indígenas ha pasado por un proceso de identificación del «otro» de forma excluyente y desigual. De acuerdo a la Primera Disposición Final de la Ley N° 28736, para aprobar el reglamento, el Poder Ejecutivo tiene un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma ley. Siendo ello así, el plazo para aprobar el reglamento venció el 19 de julio de 2006. Sin embargo, a la fecha no se ha aprobado el referido reglamento. Se pensaba que dicha demora por parte del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano INDEPA, entre otros, se debió al cambio de funcionarios públicos por parte del nuevo gobierno (2006-2011), no obstante, los motivos para la demora de la implementación del régimen están relacionados a una política poco coherente en la promoción de las inversiones en su modalidad de industrias extractivas y el desinterés para proteger a los pueblos indígenas aislados de la amazonía peruana.

Esta cuestión de forma no sólo demuestra la poca atención a una norma que venía ya con pocas virtudes (Ley N° 28736), sino la incomodidad por parte del Estado y de algunos sectores de la sociedad civil en el proceso de reconocimiento de los pueblos indígenas aislados de la amazonía peruana y por la posible implementación de medidas de protección que limitarían su accionar, sus actividades, finalmente, sus propios intereses en el espacio donde se desenvuelven los pueblos aislados. Es así como organizaciones indígenas y demás

organizaciones de la sociedad civil (defensores de derechos humanos, ambientalistas, etc) han impulsado espacios de diálogo y discusión con diversas instituciones del Estado, especialmente con el INDEPA para discutir una propuesta de elaboración de reglamento de la Ley N° 28736 que corrija el rumbo jurídico y los principios de protección estricta, intangibilidad de reservas indígenas e implementación operativa del sistema original de protección, presentado por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana AIDESEP y recogido en su mayoría por la Comisión Especial del Poder Ejecutivo hace dos años (D.S. N° 024-2005-PCM).

AIDESEP y sus organizaciones regionales, como FENAMAD, tienen una larga data en defensa de los pueblos indígenas aislados con principios básicos en cuanto a su protección caso singular con respecto a otros países, en los cuales el liderazgo de defensa de los derechos de estos pueblos, lo tienen otras instituciones de la sociedad civil¹. Como hemos señalado líneas arriba, es así que AIDESEP, junto a diversas instituciones del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento- GTPIA comenzaron a elaborar propuestas normativas para mejorar la reciente Ley N° 28736, texto legal que no recoge toda la propuesta elaborada por las organizaciones indígenas el año 2004 y consensuada en la Comisión Especial del Poder Ejecutivo (2005). Este proceso se inició con la convocatoria del INDEPA el 12 de julio de 2006 a algunas instituciones de la sociedad civil y a las organizaciones indígenas, revisando la propuesta de Reglamento de la Ley N° 28736, elaborada por el INDEPA a través de una consultoría (30 de junio de 2006)².

En el proceso de discusión de la propuesta de reglamento de la Ley N° 28736 presentada por INDEPA, las organizaciones presentaron sus aportes y observaciones, para lo cual fue necesario sistematizar los aportes realizados en el grupo durante los meses de julio a septiembre (por ejemplo, instrumentos de planificación, planes de protección, etc.), señalándose serias mejoras frente a la propuesta original presentada por el INDEPA. Además, se trataron de recoger las instituciones que quedaron excluidas del texto legal de la Ley N° 28736, intentando perfeccionar y mejorar las instituciones de esta misma ley, considerando el rango normativo del reglamento (decreto supremo).

Posteriormente al proceso de sistematización de aportes de las organiza-

¹ Vincent Brackelaire, Informe de Diagnostico "Estado de la Situación de los últimos Pueblos Indígenas en Aislamiento en América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela)", CGII-FUNAI / CTI, Brasilia, actualizado en enero 2006.

² Las organizaciones que fueron convocadas por INDEPA para apoyar en la elaboración del reglamento son: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana AIDESEP; Centro de Investigación y Promoción de la Amazonía CIPA; Shinai; Asociación Pro Derechos Humanos- APRODEH; Instituto del Bien Común- IBC; WWF Oficina Perú; IBIS Derecho, Educación y Desarrollo. Posteriormente se integró Racimos de Ungurahui. Asimismo, también participaron en una de las reuniones las organizaciones indígenas afiliadas a AIDESEP: ORAU y ARPI S.C.

ciones indígenas y de la sociedad civil con respecto a la reglamentación de la Ley N° 28736, se produce una incomunicación entre INDEPA y la sociedad civil con respecto al proceso de reglamentación, tanto así que desde septiembre de 1006 a enero de 2007 no se conocen los avances con respecto al régimen de protección especial, su implementación, la información que debe ir centralizando INDEPA para la protección de los pueblos indígenas aislados y el nivel de cumplimiento de las funciones que le señala directa e indirectamente la Ley N° 28736.

Es recién que después de muchos meses, es publicado el anteproyecto del reglamento de la Ley N° 28736 -que también es alcanzado en esta obra-, el cual recoge muchos de los aportes alcanzados el año anterior por las organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, la situación jurídica y política ha cambiado dramáticamente en este proceso jurídico de protección. Dos elementos nuevos se presentan para mirar profundamente con escepticismo este proceso de cumplimiento de compromisos por parte del Estado peruano en el tratamiento de protección a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial: el continuo otorgamiento de derechos a terceros para el aprovechamiento de recursos naturales, sobre todo hidrocarbúricos y la falta de interés por parte del Estado con respecto a la implementación del régimen de protección especial a favor de los pueblos indígenas aislados, coronada con la reciente desactivación del INDEPA como ente rector del régimen especial transectorial de protección³.

En el caso del primero, 18 nuevos lotes fueron ofrecidos por Perupetro S.A. -empresa pública de derecho privado- desde diciembre de 2006, en un proceso de oferta pública a nivel nacional e internacional con la finalidad de otorgar contratos de licencia de exploración y explotación de hidrocarburos en la amazonía y costa peruana. Estos 18 nuevos lotes que sumados a los que se encuentran ya otorgados llegarían a superponerse sobre más del 70% de la amazonía, lo cual supone una superposición a cientos de comunidades, 13 áreas naturales protegidas, áreas urbanas y de expansión urbana, otros derechos pre

³ Mediante Decreto Supremo N° 001-2007-MIMDES, de 22 de febrero de 2007, se aprueba la fusión por absorción del INDEPA al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Ciertamente, es criticable jurídicamente que una institución pública como el INDEPA, creada por la Ley N° 28495, como Organismo Público Descentralizado(OPD), adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros sea desactivada por una norma de menor jerarquía (decreto supremo) y sea a través de otro sector del Estado y no de la propia Presidencia del Consejo de Ministros, produciéndose una ilegalidad e inconstitucionalidad por no respetarse los principios de legalidad y jerarquía de las normas (art. 51° de la Constitución de 1993). No obstante ello, la situación más grave sucedería con las funciones que asumía el INDEPA como ente rector del régimen especial, las cuales serían asumidas por el MIMDES (art. 2°, 2.2.) a través de la modificación de su reglamento de organización y funciones (Primera Disposición Final y Complementaria). Es peculiar que aún se mantenga, pese la desaparición del INDEPA, el Consejo Directivo del mismo según el mencionado decreto supremo. Esto podría hacer suponer un cierto nivel de decisión, y es que el INDEPA como OPD tenía rango ministerial, y quizás el mal menor dentro de estos cambios institucionales es que se torne un Viceministerio, hecho muy improbable según las políticas actuales de Estado.

existentes y a reservas territoriales y propuestas de reservas territoriales para pueblos indígenas aislados.

Un caso sumamente importante fue la superposición de la oferta de lotes a la Reserva Territorial para el pueblo indígena Isconahua (lotes 138 y 139)⁴, a una solicitud de reserva territorial Yavari Tapiche (lotes 135 y 139) y a un estudio de existencia y delimitación territorial del pueblo indígena Kapanahua (lote 135), todos ellos dentro del ámbito de influencia de la Zona Reservada Sierra del Divisor⁵ (Ver Mapa N° 1), áreas donde existen formaciones geológicas de millones años de antigüedad y especies de flora y fauna endémicas y raras, no comparables con otras partes del llano amazónico⁶. Esta es un área de vital importancia para la conservación de la biodiversidad como para la protección de los pueblos indígenas aislados, que pese que algunos señalan ya no existen dichos pueblos en la zona de la reserva territorial Isconahua por la presión social en el área -sin tomar en consideración que estos son pueblos nómadas y de movilidad permanente-⁷, bajo el principio precautorio o de tutela efectiva de los derechos humanos, es necesaria su protección estricta.

La superposición de estos lotes ofrecidos el presente año se sumaría a las serias amenazas que ya existen en la zona como son la tala ilegal de madera y los lotes que ya se encuentran operando y han sido otorgados por el Estado peruano desde la década de los noventa. Este tema se ha resuelto de alguna manera bajo compromisos políticos por parte de las autoridades sectoriales competentes. Es así como el 05 de febrero se suscribió un acta entre diversos sectores del Estado (Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Energía y Minas, Instituto Nacional de Recursos Naturales INRENA y el INDEPA) y las organizaciones indígenas nacionales AIDSESP y CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú) con la finalidad de llegar a dos acuerdos importantes:

1. La reducción del área de los lotes ofrecidos que se superponen con las reservas territoriales existentes de Madre de Dios, Murunahua e Isconahua en el proceso de oferta pública 2007 (los lotes 132, 133, 138, 139)⁸;

⁴ Reconocida la existencia y establecida la Reserva Territorial mediante Resolución Directoral Regional N° 201-98-CTARU/DGRA-OAJ-T de 11 de junio de 1998.

⁵ La Zona Reservada Sierra del Divisor fue establecida mediante Resolución Ministerial N° 283-2006-AG de 05 de abril de 2006, publicada el 11 de abril de 2006 en el Diario Oficial "El Peruano".

⁶ Ver Corine Vriesendorp, *Rapid Biological Inventories: 17. Sierra del Divisor*, The Field Museum, Chicago, 2006.

⁷ "(...) antropólogo Manuel Cuentas, que levantó información de campo entre julio del 2004 y diciembre de 2005, sólo encontró restos de cerámica. Su sensación es que los Isconahuas se han replegado al Brasil, ante la violencia de la civilización". Reportaje "Los Nativos Invisibles", *Revista Rumbos* (Lima), Año X, N° 47 (2006). Otros estudios no son concluyentes con respecto a esta opinión. Ver Miriam Matorela, III Informe Preliminar "Sistema Sociocultural del Pueblo Indígena en Aislamiento Voluntario Isconahua", TNC-PRONATURALEZA, Lima, 10 de diciembre de 2004.

⁸ Notas periodísticas contraproducentes se difundieron en la prensa escrita y por Internet.

2. La conformación de un Grupo de Trabajo integrado por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura, Perupetro, Defensoría del Pueblo, AIDSESP y CONAP para el estudio de la información y solicitudes presentados por AIDSESP para la creación de las reservas territoriales Yavari Tapiche, Yavari Mirim y Kapanahua en 30 días útiles⁹.

Si bien el acta no señala cuando se reducirían los lotes -debiendo ser antes del otorgamiento del derecho hidrocarburífero-, produciéndose además de ello otras imprecisiones, lo cierto es que este es un precedente más de respeto de los derechos de los pueblos indígenas (por ejemplo, y muy distinto al caso de la empresa china SAPET S.A.), originándose desde el propio Estado. Si bien no es tampoco el espacio más adecuado para definir técnicamente -existencia y delimitación territorial en donde se desenvuelven estos pueblos- la situación de los pueblos indígenas aislados que se encontrarían en las propuestas de reservas territoriales Yavari Mirim, Yavari Tapiche y Kapanahua¹⁰, con superposiciones de lotes ofrecidos, sería mejor si se logra establecer su reconocimiento. En general, esta acta demuestra un hecho contraproducente: mientras que el Estado acepta reducir los lotes que se superponen con las reservas territoriales existentes mediante un acta (que puede restarle valor jurídico, no obstante

El día 05 de febrero en una Nota de Prensa del propio Ministerio de Energía y Minas (www.minem.gob.pe) señalaba que "Hay tres zonas, indicó, que han sido declaradas como zonas territoriales protegidas por el Estado, y ahí Perupetro se ha comprometido que, al momento de la licitación, si hay algún interesado sobre esos lotes, le comunicará la reducción que experimentarán las áreas. *Se trata de los lotes 132, 133 y 138.* La reducción en algunos casos no llega ni al 2%. *Pero hay otros lotes, que son el 135, el 136 y el 139,* que también han sido objeto de subasta, para los cuales AIDSESP ha solicitado se les declare como reserva territorial [propuestas de reservas]". Como se puede apreciar esto se ha difundido en diversos medios, sin precisarse que la reducción inmediata de lotes debe recaer en el lote 139 superpuesto a la reserva territorial Isconahua. Todo ello se puede apreciar en Reportes de Hidrocarburos DAR, martes 06 de febrero, miércoles 07 de febrero, jueves 22 de febrero. En el Reporte de Hidrocarburos DAR del jueves 15 de febrero se difunde la decisión de la Defensoría de investigar la superposición de lotes de hidrocarburos con reservas territoriales para pueblos indígenas aislados y áreas naturales protegidas. En el Reporte de Hidrocarburos DAR de miércoles 28 de febrero se recoge la noticia de Andina Noticias en la cual se difunde a través del presidente de Perupetro, Daniel Saba, que se realizará un estudio sobre la situación de la industria petrolera en la selva y las comunidades nativas aledañas a los lotes petroleros para conocer sus necesidades y poder desarrollar proyectos que los beneficien, recalándose que "se excluyeron áreas del Lote 132 (Ucayali), donde se ubica la Reserva Territorial Murunahua; del Lote 133 (Madre de Dios), donde se ubica la Reserva Territorial de Madre de Dios; y, del Lote 138 (Ucayali), donde se encuentra la Reserva Territorial Isconahua. Igualmente, se conformó una comisión que evaluará si los lotes 135, 136 y 137 (Loreto) y 139 (Ucayali) también comprometen reservas territoriales que deben ser retiradas; sin mencionarse el lote 139 en las reducciones.

⁹ Se supo poco después que la Defensoría del Pueblo optó por no participar en la Comisión pues consideró que ello afectaba su posición neutral de defensa de los derechos fundamentales y la supervisión de la administración pública.

¹⁰ Para el caso del estudio Yavari Mirim, tenemos el lote 136; la propuesta Yavari Tapiche, los lotes 135 y 137; y para el caso del estudio Kapanahua, el lote 139 (Ver Mapa N° 4).

ser un precedente que puede tener implicancias políticas y normativas a nivel nacional e internacional), lo cierto es que el marco legal es menos promisorio o protector por cuanto permite actividades en las reservas indígenas que vayan a crearse¹¹.

En el caso del segundo factor, desde la vigencia de la Ley N° 28736, se conocía el poco interés del poder legislativo y del poder ejecutivo por implementar una tutela jurídica efectiva sobre estos pueblos que se encontraban en un estado de alta vulnerabilidad. El INDEPA desde su existencia se caracterizó por su inacción para desarrollar medidas concretas para mejorar el marco legal a favor de una protección más efectiva para las cinco reservas territoriales existentes a favor de pueblos indígenas aislados (Reserva Territorial Kugapakori, Nahua; Reserva Territorial de Madre de Dios; Reserva Territorial Mashco Piro; Reserva Territorial Isonahua; Reserva Territorial Murunahua) y para las propuestas que se conocían en la sociedad civil, eran impulsadas por AIDSESP desde hace varios años con solicitudes, en algunos casos (propuesta Cashibo Cacataibo; propuesta Yavarí Tapiche y propuesta Napo Tigre), y otros con estudios antropológicos de campo que recogían información sobre la existencia y posible delimitación de los territorios de estos pueblos (estudio Kapanahua y estudio Yavarí Mirim). La demora en impulsar la implementación del régimen, en mejorar el marco legal bajo los principios de protección estricta o intangibilidad de las reservas indígenas, y finalmente la desactivación del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano INDEPA, no hacen más que prever el desinterés del Estado sobre la problemática y el riesgo posible ante una denuncia ante instancias internacionales¹².

¹¹ Artículo 5° de la Ley N° 28736:

“Artículo 5°.- Carácter intangible de las reservas indígenas

Las reservas indígenas para los pueblos indígenas en situación de aislamiento o de contacto inicial son intangibles en tanto mantengan la calidad de tales. En ellas: (...)

c) No se otorgarán derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo el que con fines de subsistencia realicen los pueblos que las habitan y *aquellos que permitan su aprovechamiento mediante métodos que no afecten los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y siempre que lo permita el correspondiente estudio ambiental. En caso de ubicarse un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado, se procederá de acuerdo a ley; y, (...)*”.

¹² Las medidas tomadas por el Estado peruano a favor de estos pueblos se pueden apreciar a través de las diferentes resoluciones que han reconocido su existencia y delimitado los ámbitos donde habitan, resaltando entre éstas el Decreto Supremo N° 028-2003-AG, que surgió en respuesta a la vulneración de los derechos de los pueblos en aislamiento y contacto inicial durante la exploración y explotación del Lote 88 (Proyecto Camisea), y que constituye un importante avance en la protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento en el Perú al señalar expresamente que *“queda prohibido el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales”* al interior de la Reserva Territorial Nahua Kugapakori y que llevó a las modificaciones de los lotes 57 (en septiembre de 2003) y 58 (en septiembre de 2005) que se superponían a la Reserva Kugapakori Nahua, creada por Resolución Ministerial N° 46-90-AG/DGRAAR, modificada

Por estas razones, se ha iniciado un proceso de desconfianza y *statu quo* político y jurídico. Se avanzará muy poco si no se resuelve esta situación de conflicto entre la implementación del régimen de protección especial a favor de los pueblos indígenas aislados y el otorgamiento de derechos relacionados con actividades extractivas sin llegar a comprender la necesidad de un ordenamiento territorial que se vincule con el respeto de derechos pre existentes y fundamentales para la convivencia pacífica en sociedad, sobre todo en la amazonía peruana. Si analizamos someramente la propuesta de anteproyecto con el acuerdo político alcanzado entre el Estado y las organizaciones indígenas, al menos, con AIDESEP¹³, se entiende que esta acta tiene un alcance mayor por cuanto un sector del Estado se compromete a respetar los derechos de los pueblos indígenas aislados, un sector que ciertamente no ha desarrollado medidas y estudios para una mejor protección a favor de estos pueblos, como si lo ha hecho para la promoción de las inversiones en su sector, demostrando una inconsistencia de fondo entre una política energética y una política de respeto de derechos humanos¹⁴.

por Decreto Supremo N° 028-2003-AG. Si bien es cierto que las actividades extractivas pueden ser una oportunidad importante para el desarrollo económico de nuestro país, esta debe ser coherente con la seguridad y protección integral de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, pueblos a los cuales el Estado está obligado a protegerlos tanto a mérito de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos, especialmente, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica, el Convenio N° 169 de la OIT, entre otros instrumentos internacionales que son base para una interpretación pro juris hominini de aplicación y adecuación de normas nacionales a favor de estos pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Cabe señalar que existe jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha declarado la obligación de los Estados de proteger a los pueblos indígenas.

¹³ Recientemente, la organización indígena nacional AIDESEP y sus organizaciones regionales (FENAMAD, ORAI, ORAU, COMARU, ARPI SC, ORPIAN-P, CORPI San Lorenzo) han llegado a rechazar el proceso de reglamentación de la Ley N° 28736 convocado por INDEPA a través de un Pronunciamiento de 21 de febrero de 2007, exigiendo que se modifique la Ley N° 28736 y deteniéndose el proceso de reglamentación hasta que no exista un marco de seguridad jurídica en el cual se implemente el régimen de protección especial: "(...) AIDESEP declara:

1. Rechazamos el Anteproyecto del Reglamento de la Ley N° 28736 por no reflejar ni representar una garantía estricta y absoluta de protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial, ya que amplía en peores condiciones las medidas ya establecidas en la citada ley. (...)

3. Pedimos al INDEPA asuma su responsabilidad de velar por la defensa de los derechos a la vida, a la salud y al territorio de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial, haciendo llegar al seno del Congreso de la República una propuesta de modificación de la Ley N° 28736 a fin de que en el corto plazo se modifique la ley.

4. Exigimos al Estado, INDEPA, Ministerio de Energía y Minas, Perupetro S.A., suspendan inmediatamente las autorizaciones o suscripción de contratos para exploración, explotación y extracción de recursos naturales, así como la ampliación o renovación de la vigencia de la ya existentes, mientras no se garantice la efectiva protección de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial (...)"

¹⁴ Los últimos esfuerzos en la materia en sector de Energía y Minas han sido la creación de una

El Estado peruano tiene una política poco coherente de promoción de las inversiones, la protección de los derechos humanos de estos pueblos indígenas aislados y la conservación de la biodiversidad a través de áreas naturales protegidas en la amazonía peruana. No hay otra manera para compatibilizar estas problemáticas que recobrar una institucionalidad fuerte, especializada y técnica; procedimientos y normas que prevengan, protejan, sancionen, limiten, restrinjan y prohíban el ingreso a las reservas indígenas bajo el principio de intangibilidad y protección de los derechos a la vida, salud, medio ambiente y demás derechos territoriales de los pueblos indígenas aislados.

En las siguientes líneas comentaremos como fue el proceso de aportes realizados desde la sociedad civil para la reglamentación de la Ley N° 28736, así como algunos comentarios al anteproyecto publicado por el INDEPA el 12 de febrero del presente año.

Participación de la Sociedad Civil en el grupo convocado y liderado por INDEPA

Las instituciones convocadas por INDEPA han interactuado con los funcionarios de esta institución desde julio a septiembre del año 2006¹⁵, facilitando información, especialmente los avances de este trabajo. En dicho marco, el INDEPA convocó a tres reuniones para analizar la propuesta de Reglamento de la Ley N° 28736 presentada por una consultoría externa del INDEPA (12 de julio, 08 de agosto y 07 de septiembre), las mismas que se pueden resumir de la siguiente manera:

La Reunión del 12 de julio de 2006 convocada por INDEPA

La agenda propuesta para la primera propuesta estaba relacionada con tres temas importantes:

1. Análisis de la propuesta de Decreto Supremo mediante el cual se adecua a la Segunda Disposición de la Ley N° 28736, las reservas indígenas existentes a favor de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto

Comisión Multisectorial para el caso de Camisea, Comisión de Prevención de Conflictos Sociales por el caso de los Achuar y mantiene una gerencia de Gestión Social, cuya labor, esperemos sea más relevante.

¹⁵ Se realizaron coordinaciones y comunicaciones con Haroldo Salazar, Director de Biodiversidad, Territorio y Conocimientos Colectivos, José Luís Caro, Ex Director de la Unidad de Biodiversidad y Conocimientos Colectivos; Elva Cornejo, Ex Directora de la Unidad de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial; Yndira Aguirre, encargada del Plan de Protección de la Kugapakori, Nahua, entre el julio a septiembre de 2006. De igual manera con los nuevos funcionarios que asumieron la responsabilidad de trabajar la propuesta de reglamento.

inicial, elaborado por el grupo de trabajo de pueblos indígenas en aislamiento liderado por AIDSESP;

2. Análisis de la propuesta de Reglamento de la Ley N° 28736- “Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial”, elaborada por INDEPA;
3. Estudiar la posibilidad de institucionalizar un espacio de diálogo con respecto al seguimiento de las propuestas anteriores y otras sobre la protección estricta de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial.

En el caso del análisis de la propuesta de Reglamento de la Ley N° 28736: se produjeron una serie de observaciones y aportes realizados por las instituciones asistentes. Especial atención se brindó al literal c) del artículo 5° de la Ley N° 28736 -cuyo lenguaje ambiguo permitiría la explotación de recursos naturales dentro de las reservas indígenas-, considerando que se debe ser muy preciso en el sentido de buscar proteger los derechos fundamentales de personas, especialmente los derechos de estos pueblos y su decisión de no contactarse. Se planteó en ese escenario un importante aporte con respecto a la regulación de este articulado: un sistema mediante el cual se solicite siempre, antes del otorgamiento de autorización para una determinada actividad económica, la opinión previa favorable del INDEPA (especificándose dicha opinión como requisito previo indispensable). Asimismo, se analizó la posibilidad de describir exactamente que se entiende por “necesidad pública para el Estado”, por cuanto es un término, más que técnico, ambiguo políticamente y que permitiría al Estado y los poderes legislativo y ejecutivo la posibilidad de vulnerar los derechos individuales y colectivos de estos pueblos al declarar de necesidad pública para el Estado la explotación de un recurso natural al interior de las “reservas indígenas”, creando un serio conflicto social, humano y ético, ya que por el bien de la “nación peruana” o del interés colectivo, no deben sacrificarse la vida y la salud de estos pueblos nómadas de la amazonía peruana.

Reuniones del 08 de agosto de 2006 y 07 de septiembre de 2006 convocadas por INDEPA

En este proceso de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el INDEPA, se produjo un proceso de análisis y recojo de aportes realizados por los actores convocados por INDEPA, elaborándose una nueva propuesta presentada el 12 de septiembre a las instituciones de la sociedad civil y al INDEPA. Durante las reuniones, se trataron los siguientes temas:

1. Institucionalidad en cuanto a la planificación del régimen de protección;
2. Procedimientos de creación de reservas indígenas;
3. Relación entre reservas indígenas, áreas naturales protegidas y tierras de comunidades;

4. Intangibilidad de reservas indígenas con respecto a actividades extractivas, que permitiría la Ley N° 28736 (artículo 5°, literal c);
5. Situación de las cinco reservas existentes;
6. Demás medios de protección de las reservas indígenas.

El grupo de trabajo coordinó una primera reformulación de la propuesta de reglamento acogiendo las observaciones y comentarios esgrimidos en la reunión del 12 de julio de 2006¹⁶. Asimismo, después de la reunión del 08 de agosto entre el INDEPA y algunas instituciones convocadas, se elaboró y sistematizó los aportes y críticas a la propuesta de reglamento, presentándolo ante el INDEPA en fecha 23 de agosto. La sistematización de las observaciones y aportes dados por las organizaciones en la última reunión convocada por INDEPA (07 de septiembre) se produjo el 12 de septiembre de 2006, siendo de esa fecha la versión final de la propuesta de reglamento de la ley, producto consensuado y con algunas salvedades técnicas a resolverse con la modificación de la Ley N° 28736.

En ese sentido, es importante señalar las virtudes recogidas de la propuesta de las organizaciones convocadas por INDEPA, tratando de corregir los vacíos e incoherencias que había manifestado la Ley N° 28736 al ser aprobada. No es sólo mejorar la institucionalidad, la coherencia entre los roles que cumplen el Estado, las organizaciones indígenas y de la sociedad civil, sino establecer claramente el carácter vinculante de las medidas de prevención, protección y sanción para el Estado y la sociedad en su conjunto cuando violentan los derechos de los pueblos indígenas aislados. En este proceso, se han podido identificar los principios del futuro sistema de protección que albergará el régimen especial transectorial de protección a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial; institucionalidad coordinada con los demás sectores del Estado y con las organizaciones e instituciones de la sociedad civil; instrumentos de planificación diseñados para proteger a los aislados; etc.

Sin embargo, la propuesta de reglamento trabajado el año pasado y el anteproyecto que nos presenta el INDEPA no ha podido recoger la experiencia del trabajo desarrollado para el caso de la Reserva Territorial Nahua Kugapakori; ni las experiencias de protección en campo para las demás reservas -conociéndose la interesante experiencia de la reserva territorial para pueblos indígenas en aislamiento de Madre de Dios-; ni regular la situación de los puestos de control ya establecidos para la protección; ni ha podido viabilizar la protección en campo de forma más estricta; ni recoger la experiencia y conocimiento de la protección o interacción de los pueblos indígenas aislados que se encuentran en zonas de protección estricta de áreas naturales protegidas; etc. Es por ello necesario estudiar más profundamente esta problemática y recoger las opinio-

¹⁶ Dicha propuesta fue remitida a INDEPA en fecha 07 de agosto, vía correo electrónico, y en fecha 08 de agosto, mediante una carta

nes de diversas instituciones de la sociedad civil que tienen interés y conocimiento del tema.

Principios del Sistema de Protección

En cuanto al análisis con respecto a toda la documentación de normatividad y de planificación relacionada a los pueblos indígenas aislados para la construcción de un sistema de protección a favor de estos pueblos, las instituciones de la sociedad civil convocadas por INDEPA iniciaron el proceso de análisis de los lineamientos de política que deberán guiar los planes, acciones, actividades para la implementación del régimen de protección especial a favor de los pueblos indígenas aislados dentro del proceso de reglamentación. Los principios que se han recogido en este espacio de discusión son los siguientes:

1. Impulsar la autonomía en la gestión de protección de las reservas indígenas (institucional, funcional);
2. Fortalecer la coordinación con otros sectores del Estado;
3. Clarificar el rol en la protección a favor de estos pueblos indígenas aislados a los sectores coordinados por el INDEPA, de los gobiernos regionales y locales y de las organizaciones indígenas;
4. Proponer criterios y metodologías de probanza y protección a favor de estos pueblos indígenas aislados;
5. Señalar un tratamiento prioritario para los pueblos indígenas en aislamiento y para los pueblos indígenas en contacto inicial;
6. Proponer una protección estricta a favor de los pueblos indígenas aislados (Intangibilidad de las Reservas Indígenas);
7. Amalgamar criterios de conservación de la biodiversidad con el respeto de los derechos de los pueblos indígenas aislados;
8. Apoyar en la elaboración de instrumentos de planificación de protección y demás normas jurídicas complementarias.

La reglamentación de la Ley N° 28736 debe estar guiada por estos principios, que deben regular y facilitar de mejor manera la protección estricta a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial a través de la implementación, fundamentalmente del principio de intangibilidad de las reservas indígenas, es decir, establecer puestos de control y vigilancia para impedir el ingreso de externos y detener las amenazas en sus territorios, como son la tala ilegal de madera y las actividades extractivas.

Análisis del Anteproyecto de Reglamento de la Ley N° 28736 de INDEPA

Frente al rechazo de las organizaciones indígenas con respecto a la reglamentación de la Ley, es decir, frente al proceso de implementación del régimen,

debido a la ausencia de una política clara, transparente y poco convincente desde el Estado a favor de la protección de los pueblos indígenas aislados es necesario implementar acciones de manera conjunta (Estado y sociedad civil) para mejorar el marco legal. Es claro que es posible retomar algunas instituciones elaboradas como parte de la propuesta primigenia de las organizaciones indígenas, desde su conocimiento y experiencia en el tema, así como de organizaciones de conservación que vienen trabajando en la amazonía y que conocen la problemática de los aislados y sus amenazas. En breve, analizaremos algunos temas resaltantes del anteproyecto de reglamento de la ley presentado por el INDEPA, indicando las virtudes y los vicios de los avances para conseguir una mejor protección a favor de estos pueblos.

Naturaleza jurídica de las reservas indígenas

El anteproyecto de reglamento presentado por INDEPA recoge algunos aportes realizados por la sociedad civil el 2006 en cuanto a instituciones de protección y muestra ciertos vicios del propio sistema:

1. Intangibilidad de reservas indígenas con respecto a actividades extractivas, que permitiría la Ley N° 28736 (artículo 5°, literal c);
2. Carácter intangible mellado y prohibición flexible de actividades económicas dentro de las reservas indígenas existentes (arts. 33° al 37° del anteproyecto del INDEPA);
3. Carácter Transitorio, duración y extinción de las Reservas Indígenas (arts. 29° al 32° del anteproyecto del INDEPA);
4. No adecuación de derechos de terceros existentes al momento de establecer la reserva indígena (arts. 20° al 25°).

Es claro que la intangibilidad de las reservas queda mellada con la propia Ley N° 28736 (art. 5°, literal c); sin embargo, el reglamento no establece ningún filtro que restrinja aún más estas actividades, es decir, si bien recoge la propuesta del grupo de trabajo convocado por INDEPA con respecto a un estudio de impacto social previo y favorable a la actividad extractiva que debe ser aprobado por INDEPA -llegando incluso a señalarlo en zonas colindantes a las futuras reservas-¹⁷, no explora más medidas de adecuación de las actividades de aprovechamiento de recursos naturales. Quizás esto sea lo más rescatable (Estudio de Impacto Social del INDEPA previo y favorable a la actividad) pese que el INDEPA ha sido desactivado.

Es más, este anteproyecto de reglamento del INDEPA legitima las actividades

¹⁷ Ver artículos 35°, 36° y 37° del anteproyecto del reglamento de la Ley N° 28736 difundido por INDEPA el 12 de febrero de 2007.

que se vienen realizando de manera irregular y atentatoria a los derechos de los pueblos indígenas aislados -siendo esta superposición de derechos, el origen de la necesidad de protección a favor de estos pueblos- a través del segundo párrafo de la Disposición Transitoria del anteproyecto, en el se menciona:

“La adecuación de estas Reservas Indígenas no afectará derecho o *autorizaciones otorgadas por el Estado*, para la explotación o aprovechamiento de recursos naturales, a terceros en dicha reservas”.

Para el grupo de instituciones convocadas por INDEPA el año 2006, existía una solución más clara con respecto a los derecho de terceros: la prohibición del otorgamiento de derechos después de la creación de la reserva, tal como se estableció en el que se convirtió en el antecedente del principio de intangibilidad (art. 3º del D.S. N° 028-2003-AG que eleva el reconocimiento jurídico la reserva territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros)¹⁸. En el caso de los derechos otorgados previo a la creación de la reserva para pueblos indígenas aislados, la idea es eliminar dichas actividades bajo los criterios de protección estricta, reconocimiento de la alta vulnerabilidad y los mecanismos jurídicos anteriormente esbozados¹⁹, bajo la siguiente proposición:

“Propuesta de Disposición Final.- Adecuación de los Derechos Otorgados sobre las Reservas Indígenas

Los derechos de terceros existentes al momento de establecerse una reserva indígena, deberán adecuarse y concordarse con los fines y disposiciones del régimen especial transectorial de protección establecidas en la Ley y el presente reglamen-

¹⁸ El Decreto Supremo N° 028-2003-AG señala lo siguiente: “Artículo 3º.- Garantícese la integridad territorial, ecológica y económica de las tierras comprendidas al interior de la Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos, en aislamiento voluntario y contacto inicial, Kugapakori, Nahua, Nanti y otros allí presentes.

(...)

En tal sentido queda prohibido el establecimiento de asentamientos humanos diferentes a los de los grupos étnicos mencionados en el artículo 2, al interior de la reserva territorial así como el desarrollo de actividades económicas. Asimismo queda prohibido el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales (...). Sería discriminatorio permitir que no se produzcan actividades económicas en el futuro en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua y permitirlo en las otras reservas territoriales existentes; protegiendo a unos cuando se debe proteger a todos los pueblos indígenas aislados por encontrarse en las misma situación de vulnerabilidad.

¹⁹ El Decreto Supremo N° 024-2005-PCM que crea la Comisión que formulará Anteproyecto de Ley para Protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial señala en su Disposición Única lo siguiente:

“Única.- En tanto se dicten los dispositivos jurídicos pertinentes que regulen el régimen de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial, el Gobierno Nacional en coordinación con los gobiernos regionales y locales garantizará la vigencia de las resoluciones ministeriales y las resoluciones directorales regionales que reconocen reservas (...).”.

to. Entiéndase por adecuación la exclusión de las áreas que se superpongan con las áreas donde habitan o transitan pueblos en aislamiento y en contacto inicial. Para tal efecto, es necesaria la opinión previa del INDEPA en el Estudio de Impacto Ambiental, en el cual deben considerarse mecanismos estrictos de protección y de prohibición de cualquier contacto forzoso con los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial”²⁰.

En cuanto al carácter transitorio, duración y extinción de las reservas indígenas (arts. 29° al 32° del anteproyecto del INDEPA) se habían propuesto, en las reuniones del grupo de instituciones convocadas por INDEPA, varias alternativas para evitar que el establecer un plazo legal de duración de la reserva indígena torne inestable su protección, es decir, pese que no se recoge el principio de perpetuidad y protección temporal de las reservas territoriales a favor de los pueblos indígenas aislados, se trató de solucionar esa problemática²¹. Asimismo, esto también ocurrió con la protección espacial con respecto al futuro de las reservas territoriales, cuando se extinguiera o desapareciera la situación de aislamiento o contacto inicial²², evitando cualquier inestabilidad jurídica y estado de vulneración.

Institucionalidad: Régimen Especial Transectorial de Protección

La propuesta del anteproyecto del reglamento de la Ley N° 28736 presentada por INDEPA contiene en cuanto a institucionalidad del sistema de protección a favor de los pueblos indígenas aislados:

²⁰ Disposición Complementaria, Final y Transitoria propuesta por el grupo de instituciones convocadas por INDEPA el año 2006.

²¹ “Artículo Propuesto.- Duración de las Reservas Indígenas
Las Reservas Indígenas durarán hasta que todos los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial que habitan a su interior decidan libremente constituirse en Comunidades Nativas o en cualquier otro régimen jurídico social de organización. La demarcación definitiva de una comunidad al interior de una Reserva Indígena implica modificar los linderos de la Reserva, debiendo ser sustituida por el nuevo plano topográfico que se defina en la titulación. El INDEPA emitirá la Resolución Presidencial correspondiente y la PCM, el respectivo Decreto Supremo.
Para cumplir con el literal b) del artículo 3° de la Ley en cuanto se exige un plazo de duración renovable de las reservas indígenas; estas se establecen por un plazo de 99 años, vencido el cual se renueva automáticamente si es que durante ese periodo los pueblos indígenas beneficiarios, no establecieron aún contacto voluntario con la sociedad nacional”.

²² “Artículo Propuesto.- Carácter Transitorio de las Reservas Indígenas
Conforme lo señala La Ley, a través de las Reservas Indígenas se reconoce el derecho a la posesión y a la propiedad de las tierras que ocupan los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, hasta que dichos pueblos decidan cambiar su condición. Por lo que la condición de reserva constituye un estatus provisional que garantiza de forma permanente la propiedad y la posesión de dichos territorios por parte de los pueblos que los habitan y que les permite el aprovechamiento de sus recursos naturales, conforme a sus tradiciones y costumbres.

La titulación final de todos los pueblos indígenas que habitan al interior de la reserva no podrá cubrir un área menor al área total de la reserva indígena, de conformidad con el artículo 4° literal c) de la Ley”.

1. Disposiciones Generales
2. Institucionalidad en cuanto al ente rector y funciones
3. Institucionalidad en cuanto a la planificación del régimen de protección;

Un sistema de protección operativo y eficaz debe contener tres elementos esenciales (institucionalidad, normatividad y procedimientos), si uno de ellos faltase se correría el riesgo de tornar riesgoso su eficacia. Se señalan tres temas generales:

Si la idea es desarrollar la ley, en realidad, la suma de “mecanismos de protección de los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial” (art. 1° del Anteproyecto reformulado por el INDEPA), constituyen por lo menos, un mandato de tratamiento diferenciado con otros pueblos indígenas ya contactados, vale decir, comunidades campesinas, nativas y otros que se reconocen como tales. En consecuencia, toda vulneración o falta de respeto a sus derechos, implica que podremos utilizar los mecanismos ordinarios señalados en la legislación nacional y en las normas e instrumentos internacionales sobre derechos humanos, así como instrumentos internacionales nacionales e internacionales aplicados para estos pueblos (art. 2°). Los alcances a la “legislación supranacional” implicarán en el derecho internacional no sólo a los tratados internacionales, vinculantes para el Estado, sino todo tipo de instrumento internacional aplicado y aplicable para la protección a favor de estos pueblos, como resoluciones de UICN, la Declaración de Belem de 2005, etc.

La propuesta del anteproyecto sintetizada y reformulada por el INDEPA (12 de febrero de 2007) nos presenta ciertas variaciones en cuanto al establecimiento de una terminología a emplearse en el reglamento para la operatividad del presente régimen. En ese sentido, es interesante señalar una terminología semidetallada de definiciones para pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, estudios previo y adicional para demostrar la existencia y el área de una reservas indígena, respectivamente; instrumentos de planificación como la Política Nacional a favor de estos pueblos o protocolos de actuación para el contacto entre agentes externos y los pueblos en contacto inicial. Desde ya, se puede apreciar la necesidad de un tratamiento diferenciado entre las medidas de protección entre pueblos indígenas en aislamiento y pueblos en contacto inicial con el protocolo de actuación, ciertamente, no definido en el anteproyecto de reglamento del INDEPA.

Al definir la reserva indígena, se menciona que su intangibilidad es transitoria, puesto que ello se mantiene hasta que decidan contactarse, mas no los derechos que se reconocen a través de la implementación del régimen, la creación de las reservas indígenas, etc. Sin embargo, ello no debería preocupar si nos aseguramos que este sistema garantice una clara actitud del Estado y de los agentes de la sociedad nacional en la Amazonía, evitando el no contacto, y

estableciendo mecanismos de protección para que no se promueva ello.

Es necesario que quede claro en el anteproyecto de reglamento del INDEPA los siguientes temas con respecto a la institucionalidad del ente rector:

1. Necesidad de tener claro la responsabilidad del Estado para la implementación de instrumentos de planificación que protejan eficazmente a los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial.
2. Necesidad para determinar la participación de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil en el régimen especial transectorial de protección.
3. Necesidad de invitar a representantes de la Defensoría del Pueblo en el proceso de elaboración y aprobación del reglamento.

Existen temas interesantes en el anteproyecto del reglamento del INDEPA como son los siguientes:

1. Ente Rector con amplias facultades (arts. 4°, 5°, 7° y 8°);
2. Carácter Vinculante de la Política Nacional (art. 4°);
3. Coordinación Sectorial Específica (art. 8°);
4. Comité de Gestión de Proyecto con amplia participación (art. 45°);
5. Cooperación entre Estado y Sociedad Civil en la elaboración del Plan de Protección (art. 46°)

Sin embargo, el anteproyecto reduce la participación de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil a temas relacionados a la coordinación intercambio de información (art. 10° del anteproyecto del reglamento de INDEPA) y la conformación de los Comités de Gestión de Protección de cada Reserva Indígena, sin tener en cuenta que son las organizaciones indígenas las que precisamente han venido impulsando la protección de los pueblos indígenas aislados y constituyen el nexo común con los ámbitos de influencia para la protección de estos pueblos.

Además, se restringe la participación indígena en la capacidad de participar en la implementación del régimen y la elaboración de los instrumentos de planificación del régimen (Plan Nacional), así como de apoyar en las funciones de decisión del sistema de protección, tal como se había propuesto el año pasado en las reuniones del grupo de trabajo convocado por INDEPA:

“Artículo Propuesto.- Comisión Consultiva del Régimen Especial Transectorial de Protección

La Comisión Consultiva del Régimen Especial Transectorial de Protección es la instancia de consulta y de apoyo en la planificación al INDEPA con respecto a los fines del Régimen Especial Transectorial de Protección y para la elaboración de los instrumentos de planificación del Régimen Especial, señalados en el presente reglamento.

La Comisión Consultiva del Régimen Especial está compuesto por:

- a) INDEPA, quien lo presidirá.
- b) La Defensoría del Pueblo.
- c) Organizaciones Indígenas Amazónicas de Alcance Nacional.
- d) Organizaciones de la sociedad civil involucradas en la defensa y/o promoción de derechos de los pueblos indígenas.

Asimismo, a través de una Resolución Ejecutiva Presidencial de INDEPA se regulará los mecanismos de consulta de estos sectores e instituciones a nivel nacional, regional y local”.

En cuanto al ente rector, es necesario aclarar que la institucionalidad debe tener una dimensión política, administrativa y técnica, así como cada órgano del INDEPA debe responder a la función asignada. Una necesidad de cualquier sistema de protección es que responda a cuestiones eminentemente técnicas basadas en presupuestos de planificación, guiados por principios de respeto de derechos humanos a favor de los pueblos indígenas aislados. Es por ello el papel preponderante de conducción de los órganos técnicos²³, mientras que los órganos de dirección, quizás puedan estar influenciados sin parámetros técnicos claros y con funciones generales.

También es importante que se haya resaltado la cualidad de carácter vinculante y parte de la política de Estado al instrumento de planificación aprobado por Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros, denominado “Plan Nacional de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento o Contacto Inicial”, el cual contiene los presupuestos o lineamientos del Estado para la atención y protección de los derechos de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (art. 6°)²⁴. Es bastante llamativo y preocupante que un órgano de línea como la Unidad de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial no tenga ninguna función programada en el presente anteproyecto de reglamento.

²³ Propuesta del grupo de trabajo convocado por el INDEPA el año 2006 para elaborar una propuesta consensuada de reglamento de la Ley N° 28736: “Artículo Propuesto.- INDEPA como Ente Rector

El INDEPA es el ente rector del Régimen Especial Transectorial de Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana que se encuentran en Situación de Aislamiento Voluntario y en Situación de Contacto Inicial. Planifica, programa, supervisa y ejecuta la política nacional de Protección, coordinándolo con otros sectores del Estado y organizaciones indígenas involucradas, a través de la Unidad de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial, la misma que a su vez es parte de la Dirección de Biodiversidad, Conocimientos Colectivos y Territorio del INDEPA, señalados en su Reglamento de Organización y Funciones, Decreto Supremo N° 028-2006-PCM”.

²⁴ Propuesta del grupo de trabajo convocado por el INDEPA el año 2006 para elaborar una propuesta consensuada de reglamento de la Ley N° 28736: “Artículo 25°.- Plan del Régimen Transectorial de Protección

Tratamiento Prioritario y Afectación en Otros Ordenamientos y Derechos

Un avance en el Perú fue tanto el Plan de Acción sobre Asuntos Prioritarios para las Comunidades Nativas (D.S. N° 015-2001-PCM)²⁵ como el Informe Defensorial N° 101 de 2005 en el cual se señalan las necesidades, obligaciones y recomendaciones para la protección de los pueblos indígenas que se encuentran en la amazonía peruana. Bajo ese marco, algunas inconsistencias sobre el tratamiento prioritario muestra el anteproyecto de reglamento presentado por INDEPA:

1. Tratamiento prioritario y diferenciado a favor de pueblos indígenas en aislamiento;
2. Tratamiento prioritario y diferenciado a favor de pueblos indígenas en contacto inicial;
3. Relación entre reservas indígenas, áreas naturales protegidas y tierras de comunidades;
4. Pautas a seguir en el proceso de desafectación de las tierras-territorios cuando se inicie el contacto voluntario de los pueblos indígenas en aislamiento con la sociedad nacional.

Como sabemos, serias amenazas se ciernen sobre los pueblos indígenas aislados, amenazas que van más allá de las reservas territoriales y que se desarrollan en toda la amazonía peruana, envolviendo a los espacios donde habitan los pueblos indígenas aislados (Ver Mapa N° 2). Y si bien es cierto que algunos

Las políticas nacionales y acciones de protección, promoción y respeto de los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial serán elaboradas por INDEPA en coordinación con los demás sectores del Estado y aprobado a través de Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Estas políticas y acciones de protección, promoción y respeto serán definidas en un documento que contenga lineamientos de política y planificación de las acciones del régimen de protección especial y de las reservas indígenas en su conjunto. Este documento será producto de un proceso participativo entre el INDEPA, los demás sectores del Estado involucrados en el proceso, así como los gobiernos regionales y municipalidades y las organizaciones indígenas a través de la Comisión Consultiva del Régimen Especial. Este máximo instrumento de planificación, vinculante a todas las instituciones del Estado, será denominado "Plan General del Régimen Especial de Protección". Este plan será revisado cada diez años. El primer Plan General recogerá los avances en cuanto a lineamientos de política, instrumentos normativos y de planificación, que hayan sido señalados por el Estado".

²⁵ El Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios publicado el 24 de julio de 2001, elaborado por la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, constituido por el Decreto Supremo N° 015-2001-PCM del 14 de febrero del 2001 y la Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas, consideró como una área prioritaria especial la de "proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario", señalando que tal protección debe tener como objetivos: Establecer el Régimen Jurídico Especial de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario; garantizar la conectividad del territorio de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario conformando un corredor ecológico cultural; y proteger a los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario de cualquier intrusión no autorizada en sus territorios de personas ajenas a ellos.

articulados del anteproyecto de reglamento mencionan medidas de prevención y protección a favor de los pueblos indígenas aislados, llegando incluso a aplicar el principio precautorio a favor de los derechos humanos de estos pueblos²⁶, no se implementan claramente acciones prioritarias y específicas de protección, como una delimitación transitoria previa a la reserva o una zona colindante de protección delimitada, como sí lo señala el modelo de zona intangible Tagaeri Taromenane en Ecuador. Al respecto, es necesario incluir mecanismos de protección temporales y espaciales que permitan cumplir con las tareas del Estado y de la sociedad civil diseñados en el régimen transectorial. En ese sentido, el grupo de instituciones convocadas por INDEPA el 2006 alcanzó propuestas sencillas que recogían otras experiencias y visiones de conservación-protección:

“Artículo Propuesto.- Zona Transitoria de Protección

En los casos en que existan amenazas inminentes sobre territorios en los que se presume la presencia de pueblos indígenas en aislamiento, se podrá solicitar a INDEPA una delimitación provisional del área respectiva. Dicha delimitación supone el establecimiento de linderos provisionales y la suspensión de toda actividad no tradicional en dicha área, hasta que concluya el estudio que establece el art. 3° de la Ley.

Las demarcaciones provisionales se establecerán mediante Resolución Ejecutiva Presidencial del INDEPA, con un plazo no mayor de seis meses, renovables hasta por un periodo de seis meses adicionales, plazo en el cual INDEPA, recogiendo las opiniones de la Comisión Multisectorial conformada para tal fin, deberá establecer una segunda Resolución Presidencial precisando si se crea una Reserva Indígena en las áreas materia de la demarcación provisional o si esta declara improcedente el pedido, al haberse comprobado la no existencia de pueblos aislados o en contacto inicial en dicha área de estudio.

Artículo Propuesto.- Zona de Protección Colindante a la Reserva Indígena

Las Zonas de Protección colindante son espacios adyacentes a las reservas indígenas que por ser áreas cercanas a las áreas que habitan los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial necesitan de un tratamiento diferenciado y especial, en cuyo caso deberá garantizarse la puesta en marcha de los servicios de salud intercultural. En ese sentido, las actividades que se realicen en dichas áreas de protección colindante no deben afectar los derechos de estos pueblos. A través del “Plan General del Régimen Transectorial de Protección” y de los Planes de Protección de cada Reserva Indígena, se definirá la extensión de cada zona de protección colindante”.

²⁶ Algunos articulados importantes del anteproyecto del reglamento presentado por INDEPA: Coordinaciones para prevenir afectaciones de derechos de los pueblos indígenas aislados (art. 8°); Protección del Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial durante la realización del Estudio Previo (art. 19°); y mecanismos de protección de la vida e integridad aplicables, en lo pertinente, a los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial aún no reconocidos oficialmente mediante Decreto Supremo, en tanto culminen los estudios a que se refiere el artículo 3° de la Ley (Disposición Final).

En el caso de la interacción entre tierras de comunidades nativas y superpuestas a la presencia de pueblos indígenas aislados, se ha manifestado una posible doble solución: (i) régimen compartido de coexistencia pacífica; o, (ii) una reducción de las tierras de comunidades nativas para la creación de la reserva indígena, con una compensación por la reducción (art. 44° del anteproyecto del reglamento presentado por INDEPA). Esta segunda salida que sería la más efectiva, quizás produzca conflictos étnicos sino se producen procesos de diálogo y se llegan acuerdos consensuados en cuanto a las formas de solución a largo plazo para proteger a estos pueblos.

Temas resaltantes: Diagnósticos y metodología de probanza

Durante el proceso de revisión de la propuesta de reglamento de la Ley N° 28736 en el 2006, se tomaron en cuenta algunos alcances de actores involucrados en la protección de los pueblos indígenas aislados. Asimismo, se inició un proceso de diálogo con organizaciones de conservación²⁷ para apreciar sus puntos de vista con respecto al régimen, presentándose cuatro temas, los cuales se deberían precisar en la normatividad para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento:

1. Procedimientos claros de creación de reservas indígenas;
2. Pautas a seguir en el proceso de desafectación de las tierras-territorios cuando se inicie el contacto voluntario de los pueblos indígenas en aislamiento con la sociedad nacional;
3. Pautas para establecer un procedimiento riguroso y científico que otorgue la certeza de la existencia de los pueblos indígenas aislados;
4. Pautas para establecer un procedimiento riguroso y científico que delimite claramente las tierras-territorios de los pueblos indígenas en aislamiento

Estos temas no han sido recogidos en el anteproyecto del reglamento presentado por INDEPA de manera clara y adecuada. Es más, se ha creado un filtro para la creación de las “reservas indígenas” a través de la calificación “técnica” de la Dirección de Biodiversidad del INDEPA de pedidos de creación, atendiendo «evidencias razonables» (art. 11° del anteproyecto presentado por INDEPA)²⁸. En todo caso, deberán establecerse cuales son esas «evidencias razonables» y bajo que criterios se ceñirá la entidad técnica que evaluará las propuestas de creación de las reservas indígenas. Además, un procedimiento que señala dos estudios, dos decretos supremos de reconocimiento de la existencia de pue-

²⁷ Por ejemplo, dentro del espacio del Grupo de Trabajo Sierra de Divisor / Siná Jonibaon Manán se inició un proceso de dialogo al respecto, sobretodo, al tema relacionado con la situación de los pueblos indígenas en aislamiento en el proceso de categorización del área natural protegida y la construcción del régimen especial de protección.

²⁸ El procedimiento de creación de reservas contiene una serie de pasos que van desde la solicitud de creación de la reserva hasta la expedición de dos decretos supremos (arts. 11° al 25°).

blos indígenas aislados y la creación de la reserva indígena, no hace mas que costoso y engorroso un procedimiento, que debió ser interpretado bajo los principios del procedimiento administrativo general (Ley N° 27444), al menos guiado bajo los principios de economía y celeridad, cuando se había propuesto eso en el grupo de trabajo convocado por el INDEPA:

“Artículo Propuesto.- Del Estudio Previo

(...)

En el estudio previo se tomará en cuenta el expediente técnico presentado por la entidad solicitante; dicho estudio debe contener los medios probatorios de la existencia del grupo o grupos indígenas en aislamiento o en situación de contacto inicial, la indicación aproximada de su población y las tierras que habitan. Este estudio deberá ser emitido en el plazo de 90 días naturales.

Artículo Propuesto.- Del estudio adicional

Las reservas indígenas adquieren tal categoría por decreto supremo sustentado en un estudio adicional al señalado en el artículo anterior, según lo establecido en el Inciso b) del Artículo 3° de la Ley. Este estudio adicional incluye y articula las opiniones técnicas de los sectores: Salud, Mujer y Desarrollo Social, Agricultura, Energía y Minas, Defensa, Interior y en tanto corresponda Relaciones Exteriores; las cuales deben establecer las estrategias de intervención a fin de proteger los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, en función a lo dispuesto en los artículos 8° al 17° del presente reglamento.

Este estudio adicional a que se refiere el párrafo anterior, deberá contener un análisis ambiental, jurídico y antropológico realizado por el INDEPA, entidad que preside la Comisión Multisectorial, el cual debe realizarse en un plazo de sesenta (60) días naturales. Vencido este plazo el expediente técnico, aprobado por resolución Presidencial del INDEPA, es enviado a la PCM con el proyecto de Decreto Supremo que reconoce al pueblo indígena en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial y establece la reserva indígena correspondiente para dicho pueblo.

Artículo Propuesto.- Del Reconocimiento del pueblo y el establecimiento de sus reservas indígenas

Los estudios para el reconocimiento del pueblo en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, así como el establecimiento de sus reservas indígenas, serán aprobados mediante Resolución Presidencial Ejecutiva del INDEPA, la misma que contendrá lo siguiente:

- a) *Un resumen Ejecutivo de la propuesta o expediente presentado en virtud del artículo 18° del presente reglamento.*
- b) *El estudio previo realizado por la Comisión Multisectorial.*
- c) *El estudio adicional con el análisis ambiental, jurídico y antropológico, contando con las opiniones técnicas y las estrategias de intervención de los sectores correspondientes.*
- d) *El proyecto de decreto supremo que reconoce el pueblo indígena u originario en situación de aislamiento o en contacto inicial, y que establece su reserva indígena”.*

Asimismo, pese que se ha iniciado un proceso de reconocimiento de sujetos de derechos como pueblos indígenas en aislamiento, el tema de la existencia de los pueblos indígenas aislados o en contacto inicial y su extensión territorial se ha puesto en duda en varias ocasiones²⁹. Agregando a ello un cuestionamiento a la metodología de probanza de su existencia, que raya con intereses económicos y políticos, y sobre todo, causa un deslinde con una visión ética y de derechos humanos.

Aunados a los comportamientos “cientificistas” o rigurosos de la protección a favor de pueblos indígenas aislados, debemos agregar elementos con contenido ético de comportamiento de defensa y protección a favor de estos pueblos, es decir, el carácter teleológico es proteger estos pueblos y no responder a otros intereses económicos, sociales, políticos corporativos; esto a raíz de un marco ideológico y presupuestos cognitivos de experiencias de contactos previo en la historia colonial y republicana de nuestro país:

1. Metodología de la probanza aplicando el principio de respeto al derecho de aislamiento de los pueblos indígenas (“metodología del no contacto”);
2. Interpretación *pro juris hominum* de la existencia de pueblos indígenas aislados, en el cual, ante la certeza o suma de indicios que demuestren la existencia de los pueblos indígenas aislados, se limitan y restringen las actividades en las áreas en las cuales habitan;
3. Interpretación *pro juris hominum* de delimitación territorial de las áreas de pueblos indígenas aislados, en el cual ante la certeza o suma de indicios que demuestren existencia y áreas de desplazamiento de estos pueblos, se garantizan y protegen sus derechos en estas áreas.

Es preocupante que no queden claros estos principios en el anteproyecto del reglamento de la Ley N° 28736 presentado por INDEPA y que se señale, por ejemplo, protocolos de actuación para regular el “contacto” (art. 3° del Anteproyecto de Reglamento) y “mecanismos de comunicación” (art. 27° del Anteproyecto).

Situación de las Reservas Indígenas Actualmente Existentes

El anteproyecto del reglamento no toma en cuenta el proceso en que se encuentran los estudios, solicitudes y procesos sociales a favor de la protección de los pueblos indígenas aislados en el Perú, específicamente no ahonda en este proceso de intercambio de información más que un escueto articulado en el que señala la transferencia de información oficial sobre la problemática al

²⁹ Carlos Mora Bernasconi y Luis Alberto López Espinoza, Documento de Trabajo “Una Revisión de las Propuestas de AIDESEP y el Instituto del Bien Común (IBC) para la Creación de las Reservas Territoriales a Favor de los Cacataibos en Aislamiento”, Lima, 08 de mayo de 2006.

INDEPA. No solamente no valida la información generada a nivel legal, social, ambiental y antropológico hasta ahora, sino que desconoce la situación en que se encuentran los pueblos indígenas aislados:

1. Reservas Territoriales para Pueblos Indígenas Aislados Existentes o Previas a la Ley N° 28736;
2. Propuestas Reservas Territoriales para Pueblos Indígenas Aislados presentadas formalmente o que se encuentran en trámite;
3. Estudios o Propuestas de Reservas Territoriales aún no presentadas formalmente.

Estas tres situaciones deben regularse en el futuro reglamento de la Ley N° 28736, mediante un procedimiento claramente establecido, que responda a un sentido técnico y por la situación de vulnerabilidad, cumpla con principios de celeridad y transparencia.

En el caso de las cinco reservas territoriales existentes basta con saber las graves amenazas que se ciernen sobre estos pueblos desde hace décadas (Ver Mapa N° 2). No obstante ello, los legisladores que aprobaron la Ley N° 28736 trataron de impedir un reconocimiento expeditivo al tratar de colocar en el texto (Primera Disposición Complementaria, Final y Transitoria de la Ley N° 28736) que se “adecuen” -en vez de formalizar, como se señalaba en la propuesta original de AIDSESEP y de la Comisión Especial del Poder Ejecutivo³⁶- las cinco reservas territoriales existentes al sistema de protección:

“SEGUNDA.- Situación de las Reservas Indígenas

Dentro de un plazo de sesenta (60) días calendario posteriores a la promulgación de la presente Ley, la Presidencia del Consejo de Ministros adecuará, mediante decreto supremo y aplicando los mecanismos detallados en el artículo 3°, las reservas indígenas existentes considerando la situación actual de las mismas”.

Interpretando bajo un criterio *pro juris hominum* (principio de progresividad de los derechos humanos) y entendiendo que esta norma era inaplicable por el vencimiento de su plazo el 19 de julio de 2006, varias organizaciones de la sociedad civil lideradas por la organización indígena AIDSESEP presentamos, a inicios de julio de 2006, una propuesta de decreto supremo mediante el cual se

³⁶ Mediante Oficio N° 078-2005-PCM/DM.100 de abril de 2005, el Dr. Carlos Ferrero Costa, presidente del Consejo de Ministros presentó a la Congresista Paulina Arpasi, presidenta de la Comisión de Amazonia del Congreso de la República, el anteproyecto de ley para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, resultado del trabajo realizado por la Comisión Especial constituida mediante Decreto Supremo N° 024-2005-PCM, en la cual incluye en sus disposiciones finales lo siguiente:

“SEGUNDA.- Dentro de un plazo de sesenta días posteriores a la promulgación de la presente ley, la Presidencia del Consejo de Ministros *formalizara* mediante Decreto Supremo las reservas territoriales existentes, señaladas en la disposición final del Decreto Supremo No. 024-2005-PCM”.

Situación de las Propuestas para Pueblos Indígenas Aislados

Reservas Territoriales para Pueblos Indígenas Aislados Existentes o Previas a la Ley N° 28736	Propuestas Reservas Territoriales para Pueblos Indígenas Aislados presentadas formalmente	Estudios o Propuestas de Reservas Territoriales aún no presentadas formalmente
Reserva Territorial Nahua, Kugapakori	Propuesta de R. T. Cashibo Cacataibo ³⁰	Propuesta de R. T. Kapanahua ³³
Reserva Territorial de Madre de Dios	Propuesta de R. T. Yavarí Tapiche ³²	
Reserva Territorial Murunahua	Propuesta de R. T. Yavarí Mirim ³⁴	
Reserva Territorial Mashco Piro	Propuesta de R. T. Napo Tigre ³¹	
Reserva Territorial Isconahua		

Fuente: Gamboa, 2006; Declaración de Belem 2005; Defensoría del Pueblo 2005³⁵

³⁰ Actualización de solicitud de reserva territorial Cashibo Cacataibo por parte de FENACOCA y el Instituto del Bien Común en abril de 2005, propuesta original de AIDESEP de 1999.

³¹ Información proporcionada en el Resumen de Aliya Ryan sobre el Filip Rogalski y Marek Wolodzko, Informe sobre la Presencia de Grupos Indígenas en situación de Aislamiento Voluntario en la Cuenca de los Ríos: Medio y Alto Curaray, Arabela, Nashiño y Alto Napo. Estudio antropológico basado en el trabajo de campo en la cuenca de los ríos: Curaray, Arabela, Nashiño, quebrada Alemán (octubre - diciembre 2003), en cooperación entre AIDESEP y Equipo para el Estudio de las Culturas de América Latina de la Escuela de Etnología y Antropología de Cultura de la Universidad Adam Mickiewicz de Poznan, Polonia, Iquitos 2003. Se tiene la certeza que la organización regional AIDESEP Iquitos-ORAI presentó formalmente la propuesta en el año 2003.

³² Solicitud de creación de Reserva Territorial Yavarí Tapiche el 2004 ante la Dirección Regional Agraria de Loreto, previo a la Zona Reservada Sierra del Divisor (2006). Información confirmada por Fritz Villasante.

³³ Se tienen fuertes indicios y se ha recopilado medios probatorios para la existencia del pueblo indígena denominado "Kapanahua". Ver Lukasz Krokoszynski Y Alina Martyniak, Informe "sobre la presencia de los grupos indígenas en la situación de aislamiento voluntario en los afluentes derechos del Bajo Ucayali, desde el río Calleria hasta cabeceras del río Maquia", Estudio Antropológico "Proyecto Kapanawa", AIDESEP/CIPTA y UAM, Iquitos, enero-febrero 2006.

³⁴ Tenemos conocimiento de la presentación de una solicitud para el establecimiento de dicha reserva territorial Yavarí Mirim por parte de AIDESEP presentada a la Defensoría del Pueblo. Conversación con Fritz Villasante.

³⁵ Casi todos los expedientes e información adjunta fueron elaborados por AIDESEP desde 1990. Existen muchas organizaciones de la sociedad civil que han apoyado la elaboración de los expedientes y de la información relacionada a los pueblos indígenas aislados. Cabe destacar la labor de la organización regional de AIDESEP en Madre de Dios (FENAMAD), la cual ha presentado una medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la grave vulneración en que se encuentran los pueblos indígenas en aislamiento de la Reserva Territorial de Madre de Dios. Esto se ha realizado con apoyo de la ONG Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui. Ver también César Gamboa, "Situación Jurídica de las Reservas Territoriales", en Field Museum, op. cit., p. 113; Documento de trabajo elaborado por AIDESEP, ORAI y ORAU, "Siná Jonibaon Manán. Cerro Habitado por Hombres Bravos", Pucallpa - Iquitos, noviembre de 2005.

adecúan las cinco reservas existentes. Hasta ahora el INDEPA no ha solucionado esta problemática promulgando una norma que regularice y formalice la situación de las cinco reservas indígenas existentes de manera rápida y eficiente³⁷. En el anteproyecto de reglamento de la Ley N° 28736 se señala un nuevo plazo para la adecuación, entendiéndose -al menos, eso se infiere del texto propuesto- que las cinco reservas existentes no necesitan pasar un procedimiento de adecuación, según el lento y engorroso artículo 3° de la Ley N° 28736:

“Primera. Reservas Indígenas existentes.-

En un plazo no mayor de noventa (90) días, el INDEPA *propondrá a la Presidencia del Consejo de Ministros la adecuación de las Reservas Territoriales existentes, previa evaluación y análisis de los expedientes técnicos actualizados* que deberán remitir el Gobierno Regional de Ucayali, en el caso de las Reservas Indígenas “Murunahua” “Isconahua” y “Mashco-Piro”, y el Ministerio de Agricultura, en el caso de la Reserva Indígena “Pueblos Indígenas en Aislamiento de Madre de Dios.

La adecuación de estas Reservas Indígenas no afectará derecho o autorizaciones otorgadas por el Estado, para la explotación o aprovechamiento de recursos naturales, a terceros en dicha reservas”.

Sin embargo, un grave retroceso en el tema es que mientras ha pasado más tiempo del señalado en la Ley para la adecuación de las reservas territoriales existentes, han seguido sin un amparo legal y tutela jurídica efectiva, mientras que el Estado ha podido seguir otorgando derechos de explotación o aprovechamiento de recursos naturales y vulnerando los derechos de estos pueblos por omisión, al no realizar ninguna acción de protección en las cinco reservas existentes. En todo caso, el acuerdo político conseguido por las organizaciones indígenas lideradas por AIDSESEP con respecto a la reducción de los lotes -acta del 05 de febrero de 2007- ha posibilitado que se protejan estas áreas de dichas actividades, mas no ha impedido que la tala ilegal se detenga.

Es claro que la única forma de proteger estrictamente las reservas territoriales existentes es modificar la Ley N° 28736 en el extremo del artículo 5, literal c) que permite el aprovechamiento de recursos naturales en las reservas territoriales o indígenas.

³⁷ La propuesta de adecuación del 12 de julio de 2006 tenía los siguientes objetivos: Precisar que las cinco reservas indígenas existentes ya están reconocidas de acuerdo a lo establecido en el literal a) del artículo 3° de la Ley N° 28736 y a su segunda disposición que las reconoce como “reservas indígenas existentes”; declarar que las cinco reservas indígenas adquieren los derechos establecidos en la Ley N° 28736 en todo en cuanto le favorecen; y, cumplir con el plazo de adecuación establecido en la ley (de 19 de mayo al 19 de julio), esto es de 60 días calendario a partir de la promulgación de la Ley N° 28736, es decir, el 19 de julio de 2006.

Relación entre Áreas Naturales Protegidas y Reservas Indígenas

La interacción entre los pueblos indígenas aislados y la conservación de la biodiversidad tiene una larga data en la amazonía peruana, sobre todo con la gestión de áreas naturales protegidas, el régimen legal de promoción de concesiones forestales y la lucha contra la tala ilegal de madera; que si bien responden estas últimas medidas a mecanismos de incentivos y sanciones se integran en una visión de conservación y desarrollo sostenible de la amazonía peruana,

En el caso de la conservación de la biodiversidad a través de áreas naturales protegidas, lo cierto es que estas experiencias se han visto reforzadas con la adopción de instrumentos internacionales que vinculan política y moralmente a Estados, organismos supranacionales y organizaciones de la sociedad civil mundial, especialmente a organizaciones y agencias de conservación, reconociendo el derecho de los pueblos indígenas aislados a distintas modalidades de propiedad, posesión y uso de sus territorios, dentro del marco legal establecido por los Estados que ellos habitan y el Convenio N° 169 de la OIT, a través de los siguientes compromisos:

“ (...)

1. *Se promueva la coordinación con los gobiernos de la región amazónica y del Chaco a fin de desarrollar y poner en práctica propuestas destinadas a proteger las tierras y territorios de los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario como parte de las políticas y estrategias de conservación;*
2. (...)
3. *Reconocer que los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario tienen el derecho a la protección de sus vidas, a la propiedad de sus tierras y territorios y a la utilización sostenible de los recursos naturales ubicados dentro de estas tierras y territorios;*
4. *Reconocer que los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario tienen el derecho a decidir libremente a permanecer aislados, a mantener sus valores culturales y a decidir libremente si, cuando y como desean integrarse a la sociedad nacional;*
5. *Conjugar las medidas para la conservación de la biodiversidad biológica, en particular el establecimiento y gestión de áreas protegidas con total respeto de los derechos de los pueblos indígenas (Decisión VII/28 del Convenio de Diversidad Biológica);*
6. (...);
7. *Trabajar en una agenda común para la protección de estos pueblos indígenas aislados que reconozca las sinergias entre los derechos de los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario y la conservación de la naturaleza”*³⁸.

⁹⁸ La Resolución 3.056 se aprobó en el Congreso Mundial de la Naturaleza, en su tercer período de sesiones, realizado en Bangkok, Tailandia, del 17 al 25 de noviembre de 2004. Ver dicho documento en: http://www.iucn.org/congress/members/individual_res_rec_esp/wcc3_res_esp_056.pdf Ver en César Gamboa y Asunta Santillán, *Régimen Especial Transectorial de Protección a Favor de*

Estas deben ser las pautas que marquen la interacción entre la protección a favor de los pueblos indígenas aislados y la conservación de la biodiversidad. Conjugar estas visiones refuerzan las posiciones de integrar una protección eficaz y estricta sobre un mismo sujeto-objeto de tutela jurídica: la diversidad biocultural.

Por otro lado, a nivel regional se han producido avances políticos con respecto a la protección de pueblos indígenas aislados. Los dos últimos han estado vinculados a ópticas de conservación, teniendo en cuenta que se superponían a parques nacionales. En el caso de Bolivia, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas promulgó el 15 de agosto de 2006 la Resolución Administrativa N° 48/2006, mediante la cual se establece la “Zona Intangible y de Protección Integral de Reserva Absoluta” Toromona (Ver Mapa N° 3), en la cual no se permitirá “ningún tipo de asentamientos poblacionales distintas a lo de los pueblos indígenas que habitan en su interior, tampoco cualquier intervención de pueblo a pueblo, debiendo respetar cada uno su territorio y su habidad; todas las actividades de prospección, explotación y extracción de cualquier recurso natural; y el ingreso de cualquier agente externo” (artículos cuarto, quinto y sexto de la mencionada resolución que se encuentra en esta obra).

Debemos tener en cuenta, que el caso boliviano es más parecido a la zonificación de protección estricta que señalan las áreas naturales protegidas en el Perú, cuando se tiene conocimiento de la existencia de pueblos indígenas aislados y se quiere implementar mecanismos de protección dentro del ámbito de ANPs. Es más, no sólo porque el establecimiento de la zona de reserva absoluta Toromona lo realiza una autoridad administrativa encargada de la gestión de las ANPs como es el SERNAP -similares funciones cumple la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del Instituto Nacional de Recursos Naturales INRENA del Perú-, sino porque en el artículo primero de la mencionada resolución se señala que esta reserva absoluta será un tipo de “zonificación que deberá ser incorporado dentro del Plan de Manejo [Plan Maestro del ANP, en este caso, del Parque Nacional Madidi] que se encuentre debidamente aprobado por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente”, es decir, se incorporará y pasará de ser un área delimitada de manera *sui generis* la reserva absoluta Toromona a ser parte de la gestión del Parque Nacional Madidi, con medidas especiales y mecanismos de protección más estrictos que los usuales³⁹.

Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial. La Relación entre los Pueblos Indígenas Aislados y los Recursos Naturales a la luz de la Ley N° 28736, Lima, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR, 2007.

³⁹ Es más, se prevé un diagnóstico, planes y protocolos para la protección a favor del pueblo indígena aislados Toromona: “Segundo.- La Dirección Ejecutiva del SERNAP a través de sus cuatro direcciones de unidad central, gestionara y realizará de manera inmediata las acciones técnico legales pertinentes para validar y certificar la situación del grupo indígena originario a través de un

Caso contrario a lo que sucede en el Perú, en Ecuador, el marco legal de conservación de la biodiversidad no ha impedido que se otorguen derechos de aprovechamiento de recursos naturales -puesto que si lo permite- en áreas naturales protegidas de uso indirecto como sucede con el Parque Nacional Yasuni, el cual tiene varios bloques petroleros que afectan seriamente la biodiversidad que se pretende proteger con el parque. Sin embargo, ya con los decretos ejecutivos de 1999 y el reciente del 2007 se ha logrado proteger de manera estricta a favor de los pueblos indígenas aislados Tagaeri Taromenane miles de hectáreas (Ver Mapa N° 4), impidiendo actividades poblacionales, culturales y extractivas a favor de estos pueblos:

“Art. 1.- Declárase zona intangible de conservación vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva, las tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri, Taromenane y otros eventuales que permanecen sin contacto, ubicadas hacia el sur de las tierras adjudicadas a la nacionalidad Huaorani en 1990 y del Parque Nacional Yasuni”⁴⁰.

La Zona Intangible Tagaeri superpuesta en parte al Parque Nacional Yasuni es el primer antecedente de protección estricta en la región andina (1999), considerándose interesante que recoja el carácter a perpetuidad del área e instrumentos de conservación como zonas de amortiguamiento alrededor de la zona intangible, conformándose como un “área adicional de protección que, mediante la implementación de restricciones en las actividades que se desarrollen, contribuya a proteger a los grupos en aislamiento voluntario y condición de contacto inicial”. Es más, en la zona de amortiguamiento de esta zona intangible, “se prohíbe la realización de actividades extractivas de productos forestales con propósitos comerciales; igualmente se prohíbe el otorgamiento de concesiones mineras y realizar nuevas obras de infraestructura tales como carreteras, centrales hidroeléctricas, centros de facilidades petroleras; y, otras obras que los estudios técnicos y de impacto ambiental juzguen incompatibles con el objeto de la zona intangible” (arts. 2° y 3°)⁴¹.

Si bien es cierto que esta zona intangible no sería un tipo de zonificación

estudio previo que deberá contener un análisis histórico, antropológico, geográfico, ambiental y jurídico sobre la situación de la etnia originaria existente dentro del área protegida, PN-ANMI Madidi, debiendo luego elaborar un plan de acción donde se articulen las conclusiones técnicas y las estrategias de intervención de todos los sectores comprometidos en la preservación del aislamiento voluntario del grupo indígena originario”. Resolución Administrativa N° 48/2006. La Paz, 15 de Agosto de 2006. Ver Anexo N° 1 de esta obra.

⁴⁰ Decreto Ejecutivo N° 552. Quito, 02 de Febrero de 1999. Declara Zona de Conservación Especial de los Grupos Huaorani. Ver Anexo N° 2 de esta obra.

⁴¹ Decreto Ejecutivo N° 2187. Quito, 03 de enero de 2007. Delimita la Zona Intangible Tagaeri Taromenane. Ver Anexo N° 3 de esta obra.

del Parque Nacional Yasuni⁴², no sólo porque escapa de la gestión del parque y va más allá de su propia área, se deja en claro que en la zona de amortiguamiento la autoridad competente de la gestión del Parque Nacional Yasuni tiene plena injerencia (art. 2º), permitiéndose entender que deberán coordinarse acciones de gestión y protección, sobre todo, porque este decreto ejecutivo señala que las funciones de gestión recaerá en el Ministerio de Ambiente.

Actualmente, se tiene conocimiento que el Ministerio de Ambiente del Ecuador ha comenzado a explorar la idea de elaborar una reglamentación que integre mecanismos institucionales, procedimentales y formales a favor de estos pueblos aislados. En todo caso, es necesario un proceso de retroalimentación con otros países de la región.

Estas soluciones responden a una de las tantas posibilidades en cuanto a la protección a favor de los pueblos indígenas aislados: continuar con la protección de solución mixta de las superposiciones de ANPs con áreas *sui generis* de reconocimiento de derechos, zonas delimitadas de carácter intangible para pueblos indígenas aislados, soluciones que se manifiesta no sólo con los casos de Ecuador y Bolivia, sino con los casos peruanos del Parque Nacional Alto Purús y la Reserva Comunal Purús superpuesta a la Reserva Territorial Mashco Piro, y ahora la Zona Reservada Sierra del Divisor superpuesta a la Reserva Territorial Isconahua (ambas reservas previas a las ANPs). Ello no sólo puede traer problemas de gestión en el área, sino también contradicciones con las aspiraciones y propuestas de las organizaciones indígenas que ven en las ANPs limitaciones en cuanto a derechos territoriales, una extensión del sistema excluyente y desigual que vive nuestro país.

Un avance en el Perú fue tanto el Plan de Acción sobre Asuntos Prioritarios para las Comunidades Nativas (D.S. N° 015-2001-PCM) como el Informe Defensorial N° 101 de 2005 en el cual se señalan las necesidades, obligaciones y recomendaciones para la protección de los pueblos indígenas que se encuentran en la amazonía peruana, especialmente cuando interactúan estos pueblos en las áreas naturales protegidas⁴³. Estas son actividades que desde el INRENA y las organiza-

⁴² Confirmación por escrito de Paulina Baca, funcionario del Ministerio del Ambiente del Ecuador. Sin embargo, esto no quiere decir que se implemente un régimen de coordinación o de integración normativo de la zona intangible en el sistema de áreas protegidas de Ecuador.

⁴³ 4. Exhortar al Ministerio de Agricultura

“(…)

4.2. Capacitar a los funcionarios que trabajan en las Administraciones Técnicas Forestal y Fauna Silvestre y Puestos de Control y lo que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), donde habitan pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, como las Administraciones Técnicas Forestal y Fauna de Atalaya, Tambopata, Tahuamanu, Santa Clotilde, Requena y Contamana; y del Parque Nacional del Manu, Zona Reservada Biabo Cordillera Azul [ahora Parque Nacional Cordillera Azul], Parque Nacional Alto Purús, Reserva Comunal Purús. La capacitación deberá incidir sobre los puntos críticos y sensibles involucrados en el contacto con estos pueblos”. Informe Defensorial N° 101 “Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial”, Lima, Defensoría del Pueblo, 2006, p. 85.

Cuadro. Ubicación de los Pueblos Indígenas Aislados en el Perú

Pueblos Indígenas Aislados en Reservas Territoriales	Pueblos Indígenas Aislados en Propuestas Reservas Territoriales	Pueblos Indígenas Aislados en Áreas Naturales Protegidas	Pueblos Indígenas Aislados en superposiciones de ANPs y RRTT	Pueblos Indígenas Aislados en superposiciones de ANPs y Propuestas de RRTT	Pueblos Indígenas Aislados fuera de ANPs y RRTT
Reserva Territorial Nahua, Kugapakori		Parque Nacional Manu			
Reserva Territorial de Madre de Dios		Parque Nacional Alto Purús	Parque Nacional Alto Purús Reserva Territorial Mashco Piro		
Reserva Territorial Murunahua		Parque Nacional Cordillera Azul			
Reserva Territorial Mashco Piro		Parque Nacional Otishi			
Reserva Territorial Isconahua		Santuario Nacional Megantoni			
	Propuesta de R. T. Yavari Mirim	Reserva Comunal Asháninka			Propuesta de R. T. Yavari Mirim
	Propuesta de R. T. Napo Tigre	Reserva Comunal Matsiguenga			
	Propuesta de R. T. Cashibo Cacataibo	Reserva Comunal Purús	Reserva Comunal Purús -- Reserva Territorial Mashco Piro		Propuesta de R. T. Cashibo Cacataibo
	Propuesta de R. T. Yavari Tapiche	Reserva Comunal Amarakaeri		Zona Reservada Sierra del Divisor- Propuesta de R. T. Yavari Tapiche	
	Propuesta de R. T. Kapanahua	Zona Reservada Sierra del Divisor	Zona Reservada Sierra del Divisor- Reserva Territorial Isconahua	Zona Reservada Sierra del Divisor- Propuesta de R. T. Kapanahua	
		Zona Reservada Pucacuro		Zona Reservada Pucacuro - Propuesta de R. T. Napo Tigre	

Fuente: Zarzar, 1999; Defensoría, 2005⁴⁴

ciones de la sociedad civil deberíamos hacer seguimiento constante y permanente para ver los resultados efectivos de la protección a través de ANPs y sus mecanismos institucionales.

En este sentido, debemos detenernos un poco en conocer cuales son las siguientes situaciones en los que se encuentran los pueblos indígenas aislados:

1. Pueblos Indígenas Aislados en Reservas Territoriales;
2. Pueblos Indígenas Aislados en Propuestas de Reservas Territoriales;
3. Pueblos Indígenas Aislados en Áreas Naturales Protegidas;
4. Pueblos Indígenas Aislados en superposiciones de Áreas Naturales Protegidas (ANPs) y Reservas Territoriales (RRTT);
5. Pueblos Indígenas Aislados en superposiciones de ANPs y Propuestas de RRTT;
6. Pueblos Indígenas Aislados fuera de ANPs y RRTT.

El régimen especial de protección a favor de los pueblos indígenas aislados debería regular lo concerniente a las reservas territoriales y a las propuestas de reservas territoriales, e identificar otros pueblos que se encuentren en situación de aislamiento y en contacto inicial. En todo caso, lo realmente importante es que el régimen señale el tratamiento prioritario de estos casos, teniendo en cuenta las amenazas a estos pueblos.

En el caso de las ANPs que están elaborando mecanismos de protección dentro de sus áreas, debe iniciarse el proceso de comunicación e intercambio de información sobre el tema según los casos: superposición de ANPs con reservas territoriales, superposición de ANPs con propuestas de reservas territoriales; y ANPs que señalan en sus normas de creación e instrumentos de planificación la protección a favor de los pueblos indígenas aislados. En estos casos, de acuerdo a lo señalado en el Plan de Acción de Asuntos Prioritarios de 2001, el Informe Defensorial N° 101 de 2005 y teniendo como referencia, la Resolución de 3.056 de UICN, es importante seguir trabajando en la protección de los pueblos indígenas aislados a través de la categorización, zonificación y medidas de protección en campo, supervisando y monitoreando las acciones realizadas desde el Instituto Nacional de Recursos Naturales INRENA, en coordinación con el INDEPA⁴⁵.

⁴⁴ Alonso Zarzar, *Tras las Huellas de un Antiguo Presente. La Problemática de los Pueblos Indígenas Amazónicos en Aislamiento y en Contacto Inicial. Recomendaciones para su Supervivencia y Bienestar*, Lima, Defensoría del Pueblo, 1999; Informe Defensorial N° 101, Op. Cit., p. 85.

⁴⁵ Existen muchas normas de creación de ANPs que reconocen la existencia y los derechos de los pueblos indígenas aislados, así como diferentes planes maestros de las áreas señaladas en el cuadro anterior (Plan Maestro del Parque Nacional Manu-PNM, aprobado por Resolución Jefatural N° 456-2002-INRENA; Plan Maestro del Parque Nacional Alto Purus- PNAP, aprobado por Resolución Jefatural N° 141-2005-INRENA; Plan Maestro de la Reserva Comunal Purus- RCP, aprobado por Resolución Jefatural N° 198-2005-INRENA), los cuales señalan un tipo de tratamiento prioritario en la protección a favor de los pueblos indígenas aislados. Ver Gamboa y Santillán, op. cit.

Esto no se menciona en el anteproyecto del reglamento de la Ley N° 28736 presentada por el INDEPA. De forma escueta señala una disposición que debe ser desarrollada y profundizada, papel que cumple especialmente una norma reglamentaria como la que se trata de elaborar:

“Artículo 43° - Áreas Naturales Protegidas y Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.-

En caso de comprobarse la existencia de Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial al interior de Áreas Naturales Protegidas, el INDEPA coordinará con el INRENA las medidas necesarias para priorizar la protección de dichos pueblos, de acuerdo a Ley y al presente Reglamento”.

En todo caso, debió profundizarse en temas mucho más relevantes en cuanto a la interacción entre ANPs y las reservas territoriales o indígenas. Muy por el contrario, el año pasado el INDEPA tenía como propuesta originaria, a través de la consultoría contratada para elaborar una propuesta de reglamento, de exclusión de las ANPs cuando se superponían con las reservas territoriales, así como de las áreas donde habitaban los pueblos indígenas aislados en ANPs, donde no se había establecido aun una reserva territorial, ya protegidos desde lo formal por el ANP, a través de su zonificación (por ejemplo, la zonificación de protección estricta del Parque Nacional Manu). El grupo de instituciones convocadas por INDEPA el año pasado alcanzó una propuesta sistematizando las diversas posiciones presentadas en las reuniones y en otros espacios de discusión:

“Artículo Propuesto.- Relación entre Áreas Naturales Protegidas y Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial

En mérito a la Ley N° 28495 y la Ley N° 28736, en los casos en que se identifique la presencia de indígenas en aislamiento o contacto inicial al interior de las Áreas Naturales Protegidas, se procederá conforme a lo siguiente:

- a) *Delimitación provisional del territorio indígena de los pueblos en aislamiento o en contacto inicial al interior de la ANP, según el procedimiento establecido en el artículo 36° del presente reglamento.*
- b) *Implementación de un sistema de administración provisional en el que concurren las autoridades de INRENA y del INDEPA, respecto al territorio demarcado preventivamente, por el período en que este se mantenga.*
- c) *Creación de la Reserva Indígena, cuya gestión de protección recaerá en INDEPA, estableciendo en la norma correspondiente las relaciones de cooperación y colaboración y apoyo interinstitucional necesarias para el adecuado funcionamiento de ambas.*

Para efectos de la aplicación de este artículo, el INDEPA y el INRENA coordinarán permanentemente los plazos y la gestión de la protección estricta y los posibles conflictos suscitados en el presente procedimiento, todo ello a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial y la conservación de la biodiversidad en la cual habitan, asegurando sus derechos a la vida, la salud e integridad física, así como sus derechos territoriales a través de las reservas indígenas”.

Esta propuesta de articulado plantea incidir en procesos de convivencia hasta que sea efectiva la gestión autónoma de la protección a favor de los pueblos indígenas aislados por el INDEPA. Uno de los principios del régimen especial es el carácter autónomo frente a la gestión de protección a realizar por el INDEPA sobre las reservas territoriales. Lo cierto es que la suma de actores y herramientas de protección, posibilitará una mejor gestión y eficacia de protección sobre la misma área. De todas maneras, se considera un periodo de tiempo prolongado en el cual la institución estatal competente necesite el apoyo de otros sectores del Estado como INRENA, de las organizaciones indígenas y otras organizaciones de la sociedad civil para gestionar la protección de manera eficiente y lograr la plena autonomía en sus funciones, con las coordinaciones sectoriales señaladas en el régimen.

Uno de los efectos de la propuesta alcanzada al INDEPA es la exclusión de la zona del ANP que se superpone con la reserva territorial. Esta es una posición de las organizaciones indígenas a raíz de que han considerado que el SINANPE y las ANPs no protegen sus derechos, especialmente de los pueblos indígenas aislados, ni en lo formal ni en la práctica. En todo caso, este problema es una cuestión a resolverse, encontrándose elementos consensuados y estrategias comunes de conservación y protección, por cuanto la misma naturaleza jurídico social de la reserva territorial responde a una herramienta legal de conservación de la biodiversidad que deberá ir afinándose dentro de las ecorregiones, hot spots, corredores biológicos, para la conservación de toda la amazonía en las próximas décadas.

Pese que actualmente el marco legal no permite la exclusión o reducción de ANPs, sólo a través de normas que tengan rango de ley, la exclusión del ANP no debe limitar los campos de actuación para una plena conservación y protección en estas áreas, frente a las serias amenazas que enfrentan. En todo caso, será necesario modificar los marcos legales siempre y cuando respondan a procesos políticos sociales consensuados a favor de estos pueblos indígenas aislados, condición sine qua non para la efectividad de un sistema de conservación-protección. Mientras ello no suceda, debemos seguir sumando esfuerzos para continuar con el monitoreo permanente de las actividades realizadas por el Estado a través de la gestión de áreas naturales protegidas y el imperfecto régimen especial de protección a favor de los pueblos indígenas aislados.

En ese sentido, esta propuesta es incompleta y necesaria de perfeccionarse en muchos temas que se habían avanzado como planteamientos el año 2006, desde la sociedad civil, tratando también de iniciar el proceso de modificación de la Ley N° 28736. Indispensable proceso de incidencia para la modificación de esta ley, justificada por lo señalado en diversos instrumentos y tratados internacionales de derechos humanos, recomendaciones defensoriales, instrumentos de planificación para la protección de los pueblos indígenas de nuestro País, así como el Convenio N° 169 de la OIT, herramienta jurídica que justifica la

intangibilidad de las reservas territoriales, vinculada a la libre voluntad de los pueblos indígenas (derecho a la autodeterminación como pueblo indígena) y la obligación del Estado en protegerlos de manera prioritaria, especial y eficaz:

“Artículo 18°.-

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y *los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones*”.

**ANTEPROYECTO DEL REGLAMENTO DE LA LEY PARA LA
PROTECCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN
SITUACIÓN E AISLAMIENTO Y EN SITUACIÓN DE CONTACTO INICIAL,
LEY N° 28736**

(Documento de Trabajo del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos
Andinos, Amazónicos y Afroperuano INDEPA,
publicado el 12 de febrero de 2007)

ÍNDICE

TÍTULO PRIMERO:	DISPOSICIONES GENERALES
TÍTULO SEGUNDO:	EL RÉGIMEN ESPECIAL TRANSECTORIAL DE PROTECCIÓN
TÍTULO TERCERO:	PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO O CONTACTO INICIAL Y RESERVAS INDÍGENAS
CAPÍTULO I:	RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO O CONTACTO INICIAL
CAPÍTULO II:	CREACIÓN DE UNA RESERVA INDÍGENA
TÍTULO CUARTO:	PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS RESERVAS INDÍGENAS
CAPÍTULO I:	ASPECTOS GENERALES
CAPÍTULO II:	INTANGIBILIDAD DE LAS RESERVAS INDÍGENAS
CAPÍTULO III:	PROHIBICIÓN DE INGRESO A LA RESERVA INDÍGENA
CAPÍTULO IV:	RELACIÓN DE LA RESERVA INDÍGENA CON LAS COMUNIDADES NATIVAS Y LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS
CAPÍTULO V:	MECANISMOS DE PROTECCIÓN
DISPOSICIONES FINALES	
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	
DISPOSICIONES DEROGATORIAS	

REGLAMENTO DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y EN SITUACIÓN DE CONTACTO INICIAL

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Finalidad del Reglamento.-

El presente Reglamento tiene por finalidad desarrollar la ley N° 28736 y establecer los mecanismos de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento o en Contacto Inicial.

Artículo 2°.- Derecho de los Pueblos en Situación de Aislamiento o en Situación de Contacto Inicial.-

Los derechos aplicables a los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, son los contenidos en la Ley N° 28736 y en la legislación nacional y supranacional sobre la materia.

Artículo 3°.- Términos Utilizados.-

Para los efectos del presente Reglamento, se entiende por:

- a. Dirección de Biodiversidad: Dirección de Biodiversidad, Conocimientos Colectivos y Territorio del INDEPA.
- b. Estudio previo de Categorización: Estudios de trabajo de campo previos a la categorización de un Pueblo en aislamiento o Contacto Inicial.
- c. Estudio Adicional de Creación de Reserva: Estudios de trabajo de campo para la creación de una Reserva Indígena.
- d. INDEPA: Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
- e. Ley: Ley N° 28736.
- f. Política Nacional de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Pueblos en Contacto Inicial: Lineamientos del Estado para la atención y protec-

ción de los derechos de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial, que se encuentran contenidos en el Plan Nacional de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento o Contacto Inicial.

- g. Protocolo de actuación: Documento aprobado por el INDEPA que contiene reglas, procedimientos e información que sirve como una guía de tratamiento de situaciones específicas relevantes que deben ser acatadas por agentes externos a la Reserva Indígena para el contacto con los Pueblos en Contacto Inicial.
- h. Pueblo Indígena en Aislamiento: Pueblo Indígena, o parte de él, que no ha desarrollado relaciones sociales sostenidas con los demás integrantes de la sociedad nacional o que, habiéndolo hecho, ha optado por discontinuarlas.
- i. Pueblo Indígena en Contacto Inicial: Pueblo Indígena, o parte de él, que ha comenzado un proceso de interrelación con los demás integrantes de la sociedad nacional.
- j. Reglamento: Reglamento de la Ley N° 28736.
- k. Reservas Indígenas: Tierras delimitadas por el Estado a favor de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos. Las reservas indígenas gozan de intangibilidad transitoria en tanto continúe la situación de aislamiento y contacto inicial.

TITULO SEGUNDO RÉGIMEN ESPECIAL TRANSECTORIAL DE PROTECCIÓN

Artículo 4°.- Ente rector.-

EL INDEPA es el ente rector del Régimen Especial Transectorial de Protección de los derechos de los Pueblos en Aislamiento y Contacto inicial.

Artículo 5°.- Rol del ente rector.-

El ente rector planifica, ejecuta y supervisa las medidas y acciones destinadas a la protección de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial, coordinando para ello con los diversos Sectores del Ejecutivo y organizaciones indígenas amazónicas.

Artículo 6°.- Política Nacional sobre Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.-

La política nacional y acciones de protección y respeto de los derechos de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial se encuentran contenidas en el Plan Nacional de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial, elaborado por el INDEPA y propuesto a la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación mediante Decreto Supremo.

El Plan Nacional es vinculante para cada uno de los Sectores del Ejecutivo, siendo el INDEPA el órgano Multisectorial encargado de velar por su cumplimiento.

Artículo 7°.- Funciones del INDEPA.-

A fin de garantizar el cumplimiento de la Ley, así como la normatividad nacional y supranacional sobre la materia, el INDEPA desarrolla las siguientes funciones:

- a. Formular los planes, programas y proyectos de alcance nacional para garantizar los derechos de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial, salvaguardando su existencia e integridad.
- b. Difundir y promover el respeto de los derechos de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.
- c. Mantener actualizados los Registros de Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial y de Reservas Indígenas. Estos registros contendrán información técnica que permita adoptar las medidas necesarias de protección.
- d. Coordinar con los Sectores competentes las acciones de prevención en contactados no deseados, así como establecer los protocolos de actuación correspondientes.
- e. Evaluar y aprobar Estudios de Impacto Social, como requisito previo para la autorización de exploración y explotación de recursos naturales en las Reservas Indígenas.
- f. Elaborar estudios antropológicos sobre la situación en la que se encuentran los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial y los problemas que afrontan. Los estudios servirán para adoptar las medidas necesarias de protección a sus derechos.
- g. Autorizar los ingresos excepcionales a las Reservas Indígenas, conforme lo establece la Ley y el Reglamento.
- h. Denunciar administrativa o penalmente a quienes infrinjan las disposiciones de la Ley y el Reglamento.
- i. Controlar y vigilar el ingreso excepcional de terceros a la Reserva Indígena. Para tal fin, podrá establecer mecanismos de coordinación con otras instituciones.
- j. Incluir dentro del presupuesto institucional los recursos necesarios para la atención de las necesidades de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.
- k. Las demás que la normatividad y el Reglamento le asignen.

Artículo 8°.- El INDEPA articula el Régimen Especial Transectorial en coordinación con todos los Sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales, correspondientes.

Como parte del Régimen Especial Transectorial, en cumplimiento de la Ley,

e) INDEPA establece los mecanismos para:

- a. Coordinar e intercambiar información a fin de prevenir que algún organismo del Ministerio de Agricultura, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Ministerio de la Producción, Gobierno Regional o Local, otorgue algún derecho de propiedad, posesión, concesión o servidumbre que afecte una Reserva Indígena.
- b. Intercambiar información para prevenir que algún organismo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Gobierno Regional o Gobierno Local, al planificar un proyecto de infraestructura vial o de comunicaciones afecte una Reserva Indígena.
- c. Coordinar con el Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, el Gobierno Regional, Gobierno Local e INRENA, el control, vigilancia y monitoreo, a fin de evitar el ingreso no autorizado de personas ajenas a las Reservas Indígenas.
- d. Coordinar con el Ministerio de Salud, a través de sus Direcciones Regionales de Salud, para la atención de servicios de salud adecuados a los pobladores de las Reservas Indígenas.
- e. Coordinar con el Ministerio de Educación para la elaboración de planes de educación intercultural.
- f. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores para el cumplimiento de acuerdos bilaterales con los países limítrofes, para la protección de los derechos de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.
- g. El INDEPA administrará los recursos provenientes del pago de compensaciones económicas u otros ingresos similares destinados para la protección de los Pueblos en Aislamiento o contacto Inicial ubicados en Reservas Indígenas, los cuales serán utilizados exclusivamente en beneficio de dichos pueblos. EL INDEPA dará cuenta del uso de estos recursos al Congreso de la República, en sus informes anuales.

Artículo 9°.- Participación de la sociedad civil.-

Las instituciones del Estado, organizaciones indígenas amazónicas y la sociedad civil participan en la consecución de los objetivos de la Ley y el Reglamento, conforme a la normatividad vigente.

Artículo 10°.- Organizaciones indígenas amazónicas.-

El INDEPA y las organizaciones indígenas amazónicas, establecen mecanismos de coordinación para el intercambio de información sobre los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.

TÍTULO TERCERO
PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL Y RESERVAS
INDÍGENAS

CAPÍTULO I
RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO
INICIAL

Artículo 11°.- Inicio del procedimiento.-

El proceso de reconocimiento de un Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial se inicia con una solicitud dirigida al Presidente Ejecutivo del INDEPA, la cual necesariamente debe ser presentada por un Gobierno Regional, Gobierno Local, Institución académica, organización indígena amazónica o comunidad nativa. Asimismo, el INDEPA podrá iniciar el proceso de oficio.

Recibida la solicitud, la Presidencia Ejecutiva solicitará a la Dirección de Biodiversidad que califique técnicamente el pedido, en atención a evidencias razonables de la existencia de un Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial.

La calificación deberá ser comunicada al solicitante en un plazo no mayor de quince (15) días útiles de presentada la solicitud.

Recibida la calificación favorable, El Presidente Ejecutivo del INDEPA remitirá el expediente a la Comisión Multisectorial.

Artículo 12°.- La Comisión Multisectorial.-

La comisión Multisectorial está conformada de la siguiente manera.

- a. Un representante del INDEPA, quien la preside.
- b. Un representante de la Defensoría del Pueblo.
- c. Un representante del Gobierno Regional en cuya circunscripción el Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial se encuentre. En caso la zona involucrara a más de una región, se considerará a un representante de cada región.
- d. Un representante del Gobierno Local Provincial en cuya circunscripción el Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial se encuentre. En caso la zona involucrara a más de una provincia, se considerará a un representante de cada provincia.
- e. Una representante de la facultad de antropología de una Universidad Nacional, designada por la Asamblea Nacional de Rectores.
- f. Un representante de la facultad de antropología de una universidad particular designada por la Asamblea Nacional de Rectores.
- g. Un representante del Ministerio de Agricultura.
- h. Un representante del Ministerio de Salud.
- i. Un representante elegido por los Pueblos Amazónicos ante el Consejo directivo del INDEPA, en cuya circunscripción de su elección se encuentre el Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial.

- j. Un representante de las Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP.
 - k. Un representante de la confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú - CONAP.
- La Dirección de Biodiversidad actuará como Secretaria técnica de la Comisión Multisectorial.

Artículo 13°.- Designación de los miembros de la Comisión Multisectorial.-

Los representantes de la Comisión Multisectorial, serán acreditados por las instituciones correspondientes en un plazo no mayor de treinta (30) días naturales, a excepción de los representantes de los Gobiernos Regionales y Locales así como el representante de los Pueblos Amazónicos ante el Consejo Directivo de INDEPA, quienes serán convocados por el Presidente de la Comisión Multisectorial, una vez admitida la solicitud de reconocimiento e identificada la ubicación referencial del Pueblo en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial o de creación e la Reserva indígena respectiva.

La designación de las instituciones y sus representantes se realiza bajo responsabilidad de los titulares de cada entidad.

La designación comprende el nombramiento de un miembro titular y un alterno.

Artículo 14°.- Funcionamiento de la Comisión Multisectorial.-

La Comisión Multisectorial, es convocada por el representante del INDEPA, quien será designado mediante Resolución Presidencial. La convocatoria debe realizarse con (15) días de anticipación, salvo casos de emergencia.

El quórum válido para sesionar requiere la presencia de al menos la mitad más uno de sus integrantes.

Los acuerdos se adoptan mediante voto favorable de la mitad más uno de los asistentes. En caso de empate, el Presidente de la Comisión Multisectorial tiene voto dirimente.

Artículo 15°.- Plan de Trabajo.-

En la primera sesión de la Comisión Multisectorial, la Dirección de Biodiversidad propondrá el Equipo Técnico de Trabajo de Campo encargado de recoger la información correspondiente para el Estudio Previo de Categorización.

Artículo 16°.- Contenido del Estudio Previo de Categorización.-

El Estudio Previo de Categorización debe contener un análisis antropológico que demuestre, en virtud a la labor del Equipo Técnico de Trabajo de Campo, la existencia del Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial. Asimismo, debe identificar al pueblo, indicar un estimado de su población tierras que habitan.

La comisión Multisectorial podrá convocar a expertos en el tema para que brinden su opinión, cuando lo considere conveniente.

Artículo 17°.- Remisión del Estudio Previo de Categorización al Presidente del INDEPA.-

La comisión Multisectorial debe presentar el Estudio Previo de Categorización al Presidente Ejecutivo del INDEPA una vez probado el informe a que se refiere el artículo 3 de la Ley.

Artículo 18°.- Remisión a la Presidencia del Consejo de Ministros.-

En caso el Estudio Previo de Categorización concluyera en la existencia del Pueblo en Aislamiento o Contacto Inicial, el Presidente Ejecutivo del INDEPA remitirá el expediente técnico a la Presidencia del Consejo de Ministros para su reconocimiento mediante Decreto Supremo.

Artículo 19°.- Protección del Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial durante la realización del Estudio Previo.-

Durante el desarrollo de los Estudios Previos señalados en el artículo 3° de la Ley, el INDEPA coordinará con los sectores del Régimen Especial Transectorial de Protección para no otorgar autorizaciones para la exploración o explotación de recursos naturales en la zona en donde se presume la existencia de Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.

CAPÍTULO II CREACIÓN DE RESERVAS INDÍGENAS

Artículo 20°.- Inicio del procedimiento.-

Publicado el Decreto Supremo que reconoce la existencia del pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial, el Presidente de la Comisión Multisectorial convocará a una sesión, en la cual la Dirección de Biodiversidad propondrá el Equipo Técnico de trabajo correspondiente encargado de recabar la información del Estudio Adicional de Creación de la Reserva Indígena previsto en el inciso b) del artículo 3 de la Ley.

Artículo 21°.- Contenido del Estudio Adicional de Creación.-

El Estudio Adicional de Creación de la Reserva Indígena debe contener un análisis ambiental, jurídico, antropológico y territorial, señalando los límites geográficos de la Reserva Indígena. Asimismo, establecer la duración temporal de la reserva, los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial beneficiados y las prerrogativas y obligaciones de las comunidades nativas colindantes.

Artículo 22°.- Opiniones Técnicas a solicitarse.-

Para la elaboración del Estudio Adicional de Creación de la Reserva Indígena, la Comisión Multisectorial por intermedio del Presidente del INDEPA, solicitará las opiniones técnicas y estrategias de intervención, de los siguientes sectores del Gobierno Central: Saludo, Mujer y Desarrollo Social, Agricultura, Energía y Minas, Defensa, Interior y, de ser necesario, Relaciones Exteriores.

Artículo 23°.- Entrega del Estudio Adicional.-

La Comisión Multisectorial previa aprobación del Estudio Adicional, entregará el informe respectivo al Presidente Ejecutivo del INDEPA.

Artículo 24°.- Remisión a la Presidencia del Consejo de Ministros.-

El Presidente Ejecutivo del INDEPA remitirá el expediente técnico correspondiente a la Presidencia del Consejo de Ministros para la creación de la Reserva Indígena mediante Decreto Supremo.

Artículo 25°.- Contenido del Decreto Supremo que crea la Reserva Indígena.-

El Decreto Supremo que crea la Reserva Indígena, deberá contener el plazo de duración de la Reserva Indígena, el plano georeferenciado y la memoria descriptiva de la Reserva Indígena y los anexos respectivos.

TÍTULO CUARTO

PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS RESERVAS INDÍGENAS

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

Artículo 26°.- Lo Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.-

Los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial son titulares de los derechos reconocidos en la Ley y la normatividad nacional supranacional vigentes, pudiendo aprovechar los recursos naturales existentes al interior de la Reserva Indígena, para sus actividades tradicionales y de subsistencia, sin interferencia de terceros u otros indígenas.

La condición de aislamiento y contacto inicial durará en tanto el Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial lo decida a modo libre.

Artículo 27°.- Libre determinación de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.-

El Estado, a través del INDEPA, garantiza el derecho a la libre determinación de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial. Para ello, el INDEPA deberá aprobar protocolos de actuación que permitan, en lo posible y sin afectar a los habitantes de dichos pueblos, mecanismos de comunicación.

Artículo 28°.- Reservas Indígenas.-

Las reservas indígenas son espacios geográficos delimitados por el Decreto Supremo de su creación, donde habitan pueblos en aislamiento y contacto inicial. El INDEPA es el organismo del Estado encargado de velar por su protección con recursos económicos que provengan del tesoro público y otras fuentes.

Artículo 29°.- Transitoriedad de la Reserva Indígena.-

La intangibilidad de la Reserva Indígena deberá mantenerse en tanto los Pueblos en Aislamiento y en Contacto Inicial beneficiados mantengan esta condición.

Artículo 30°.- Evaluación de la Reservas Indígenas.-

El INDEPA, a través de la Dirección de Biodiversidad, un año antes del vencimiento del plazo de vigencia de la Reserva Indígena, realizará estudios que permitan determinar la situación del Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial y de ser el caso proponer la continuidad de la Reserva Indígena.

Artículo 31°.- Renovación de la Reserva Indígena.-

Con el informe favorable de la Dirección de Biodiversidad, el INDEPA comunicará la Presidencia del Consejo de Ministros, la necesidad de expedir el Decreto Supremo que amplía el plazo de vigencia de la Reserva Indígena.

Artículo 32°.- Extinción de Reserva Indígena.-

La Reserva Indígena se extingue cuando el Pueblo en Aislamiento o Contacto inicial se constituye en comunidad nativa, sus habitantes se extinguen o no se expide Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros ampliando su plazo de vigencia.

CAPÍTULO II INTANGIBILIDAD DE LAS RESERVAS INDÍGENAS

Artículo 33°.- Intangibilidad de la Reserva Indígena.-

Para la protección de los Pueblos en Aislamiento y Contacto inicial, el INDEPA garantizará la intangibilidad de la Reserva Indígena, pudiendo permanecer en ella únicamente los habitantes de dichos pueblos.

La prohibición de ingreso a la Reserva indígena es para cualquier persona que no pertenezca a los pueblos beneficiados así como a los habitantes de otros Pueblos Indígenas o Comunidades Nativas.

Artículo 34°.- Excepciones a la Intangibilidad de la Reserva Indígena.-

La intangibilidad de la reserva Indígena tiene como excepción los dos supuestos establecidos en el inciso c) del artículo 5° de la Ley.

Artículo 35°.- Aprovechamiento de recursos sin afectar derechos de los pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.-

Conforme inciso c) del artículo 5° de la Ley, excepcionalmente se podrá autorizar el aprovechamiento de los recursos naturales de una Reserva Indígena por personas ajenas a los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.

La autorización requiere de un estudio previo con la opinión favorable del INDEPA, que demuestre que dicho aprovechamiento no afectará los derechos de los Pueblos en Aislamiento o en contacto Inicial y siempre que lo permita el correspondiente estudio ambiental.

Artículo 36°.- Aprovechamiento de recursos por necesidad pública.-

Cuando en la Reserva Indígena se ubique un recurso natural cuya explotación el Estado considere de necesidad pública, el INDEPA previamente evaluará y aprobará el estudio de impacto social correspondiente.

El INDEPA emitirá una opinión técnica respecto a la delimitación de la zona de exploración y explotación, a fin de proteger los derechos de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial que habitan en la Reserva Indígena.

Artículo 37°.- Actividades de exploración y explotación de recursos en zonas colindantes a la Reserva Indígena.-

La autorización para la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en zonas colindantes a la Reserva Indígena requiere de un informe Previo favorable del INDEPA.

El Informe Previo, que será aprobado por Resolución de la Presidencia Ejecutiva del INDEPA, deberá evaluar la posible afectación de la actividad a autorizarse sobre los derechos del Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial y la compatibilidad con la naturaleza de la Reserva Indígena.

Artículo 38°.- Protocolos de Actuación.-

Las actividades de exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en las Reservas Indígenas y zonas colindantes deben realizarse respetando los Protocolos de Actuación aprobados por el INDEPA.

**CAPÍTULO III
PROHIBICIÓN DE INGRESO A LA RESERVA INDÍGENA**

Artículo 39°.- Prohibición de ingreso a la Reserva Indígena.-

Se prohíbe el ingreso de cualquier agente externo al Pueblo en Aislamiento y Contacto inicial que habita en la Reserva Indígena.

Artículo 40°.- Ingresos excepcionales.-

Los ingresos excepcionales previstos en el artículo 6° de la Ley, se efectuarán previa comunicación al Presidente Ejecutivo del INDEPA.

Artículo 41°.- Autorizaciones del Consejo Directivo.-

Para los casos que se configuren en aplicación del artículo 6°, inciso e, de la Ley, el Presidente Ejecutivo del INDEPA convocará a sesión extraordinaria del Consejo Directivo, a fin de autorizar excepcionalmente el ingreso a la Reserva Indígena.

CAPÍTULO IV

RELACIÓN DE LA RESERVA INDÍGENA CON LAS COMUNIDADES NATIVAS Y LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Artículo 42°.- Constitución de un Pueblo en Aislamiento o Contacto Inicial en Comunidad Nativa.-

En caso el Pueblo en Aislamiento o Contacto Inicial libremente decida constituirse en Comunidad Nativa, el INDEPA apoyará dicho proceso de acuerdo a la normatividad vigente, observado que no se afecten derechos de otros pobladores de la Reserva Indígena.

Artículo 43°.- Áreas Naturales Protegidas y Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.-

En caso de comprobarse la existencia de Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial al interior de Áreas Naturales Protegidas, el INDEPA coordinará con el INRENA las medidas necesarias para priorizar la protección de dichos pueblos, de acuerdo a Ley y al presente Reglamento.

Artículo 44°.- Comunidades Nativas y Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial.-

De comprobarse la existencia de Pueblos en Aislamiento y Contacto inicial en tierras tituladas a favor de una Comunidad Nativa, el INDEPA coordinará con ella, la adopción de alguna de las siguientes alternativas:

- a. Establecer un régimen compartido en la zona que el Pueblo en Aislamiento y Contacto Inicial ocupa, debiendo el INDEPA garantizar una coexistencia pacífica. La Comunidad Nativa se encuentra obligada a respetar los derechos de los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial; o,
- b. Gestionar, en coordinación con la Comunidad Nativa, una nueva delimitación territorial, a fin de que se le compense por la pérdida del territorio que se establezca como Reserva Indígena.

CAPÍTULO V MECANISMOS DE PROTECCIÓN

Artículo 45°.- Comité de Gestión de Protección.-

Para garantizar la intangibilidad de la reserva Indígena, el INDEPA convocará a un Comité de Gestión de Protección Integrado de la siguiente manera:

- Un representante del INDEPA, quien presidirá.
- Un representante del Gobierno Regional en donde se encuentre la reserva.
- Un representante del Municipio Provincial en donde se encuentre la reserva.
- Un representante de la Dirección Regional de Salud.
- Un representante de la Dirección Regional del Ministerio de Educación.
- Un representante local de la Policía Nacional del Perú.
- Un representante de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP.
- Un representante de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú - CONAP.
- Un representante de los Organismos No Gubernamentales que considere el Comité.
- Otras instituciones u organizaciones que el Comité considere conveniente.

Artículo 46°.- Plan de Protección.-

A fin de coordinar las acciones del Régimen Especial Transectorial y el Comité de Gestión de Protección, el INDEPA, a los 60 días de publicado el Decreto Supremo que crea la Reserva Indígena, que debe señalar las funciones de cada sector, institución u organización, así como los mecanismos de participación de las instituciones de la sociedad civil que tengan interés en colaborar la protección de la reserva, para lo cual suscribirán un convenio de cooperación con el INDEPA.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Los mecanismos de protección de la vida e integridad, establecidos en la Ley y en el Reglamento, son aplicables, en lo pertinente, a los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial aún no reconocidos oficialmente mediante Decreto Supremo, en tanto culminen los estudios a que se refiere el artículo 3° de la Ley.

Segunda.- El INDEPA aprobará las normas complementarias necesarias para la implementación de lo regulado en el presente Reglamento.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Reservas Indígenas existentes.-

En un plazo no mayor de noventa (90) días, el INDEPA propondrá a la Presidencia del Consejo de Ministros la adecuación de las Reservas Territoriales existentes, previa evaluación y análisis de los expedientes técnicos actualizados que deberán remitir el Gobierno Regional de Ucayali, en el caso de las Reservas Indígenas “Murunahua” “Isconahua” y “Mashco-Piro”, y el Ministerio de Agricultura, en el caso de la Reserva Indígena “Pueblos Indígenas en Aislamiento de Madre de Dios”.

La adecuación de estas Reservas Indígenas no afectará derecho o autorizaciones otorgadas por el Estado, para la explotación o aprovechamiento de recursos naturales, a terceros en dicha reservas.

Segunda.- Sanciones administrativas.-

El INDEPA, en un plazo no mayor a los ciento ochenta (180) días de vigencia del Reglamento, remitirá a la Presidencia del Consejo de Ministros un anteproyecto de ley que establezca las infracciones a la Ley y el reglamento, así como el procedimiento administrativo sancionador a aplicarse.

DISPOSICIONES DEROGATORIAS

Primera.- Derogándose todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Reglamento.

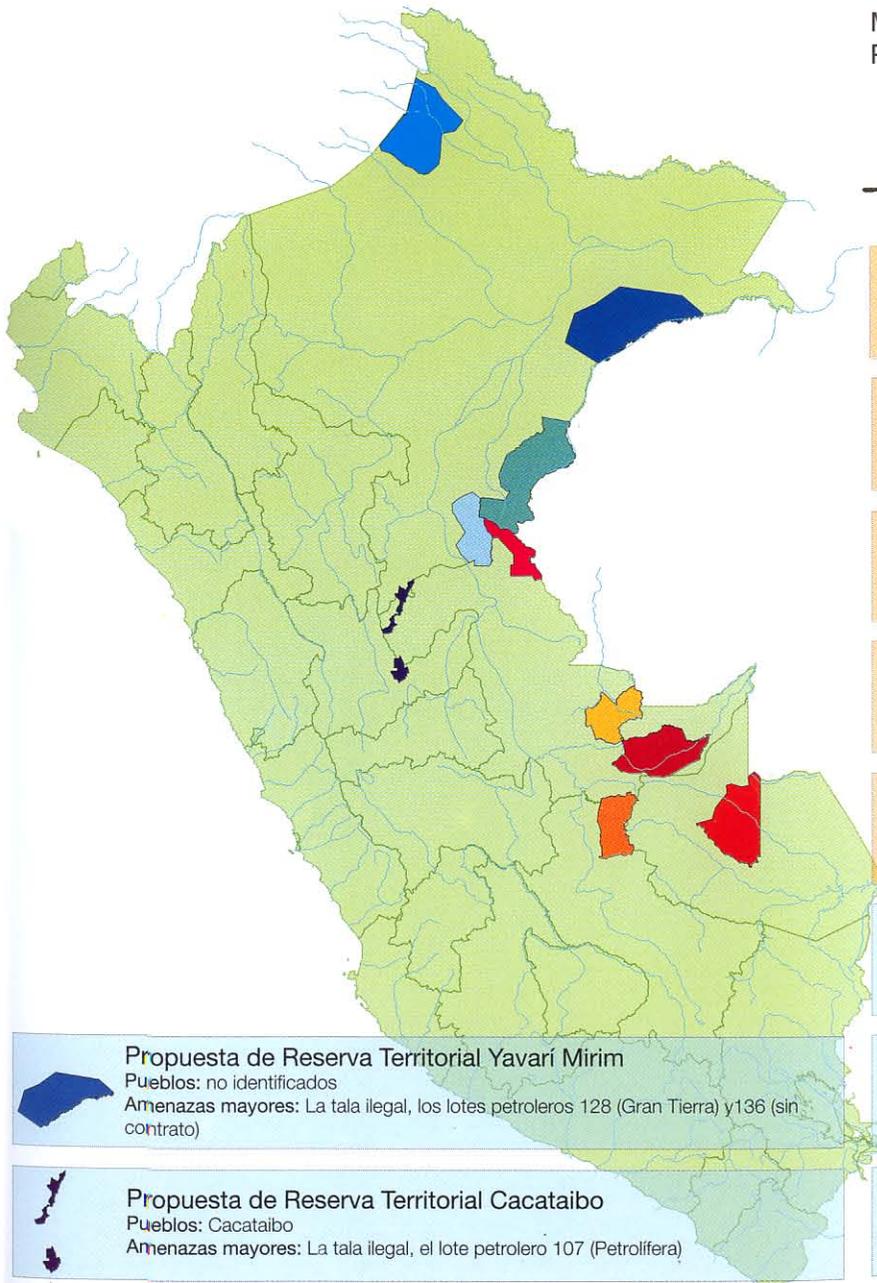
ANEXOS

MAPA 1. Mapa de Reservas Territoriales y propuestas a favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial



Fuentes: AIDSESEP, IBC, MINEDU

Fecha: Lima, febrero de 2007



 **La Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros**
 RM 046-90-AG/DGRAAR, DS 028-2003-AG
 Pueblos: Nahua, Nanti, Machiguenga, Mascho-Piro
 Amenazas mayores: La tala ilegal, el Proyecto de Gas de Camisea (Lote 88)

 **La Reserva Territorial Madre de Dios**
 DRM 0427-2002-AG
 Pueblos: Mashco-Piro y pueblos pano no identificados
 Amenazas mayores: La tala ilegal, los lotes petroleros 113 (SAPET) y 133 (sin contrato)

 **La Reserva Territorial Murunahua**
 RDR 0189-97-CTARU/DRA
 Pueblos: Chitonahua, Mascho Piro
 Amenazas mayores: La tala ilegal, los lotes petroleros 110 (Petrobras) y 132 (sin contrato)

 **La Reserva Territorial Mascho Piro**
 RDR 0190-97-CTARU/DRA
 Pueblos: Mascho Piro y pueblos panos no identificados
 Amenazas mayores: La tala ilegal y el lote petrolero 110 (Petrobras)

 **La Reserva Territorial Isconahua**
 RDR 0201-98-CTARU/DRA-OAJ-T
 Pueblos: Isconahua
 Amenazas mayores: La tala ilegal, la minería, los lotes petroleros 138 y 139 (sin contratos)

 **Propuesta de Reserva Territorial Kapanawa**
 Pueblos: Kapanawa y posiblemente Isconahua
 Amenazas mayores: La tala ilegal, los lotes petroleros 31B y 31E (Maple) y 139 (sin contrato)

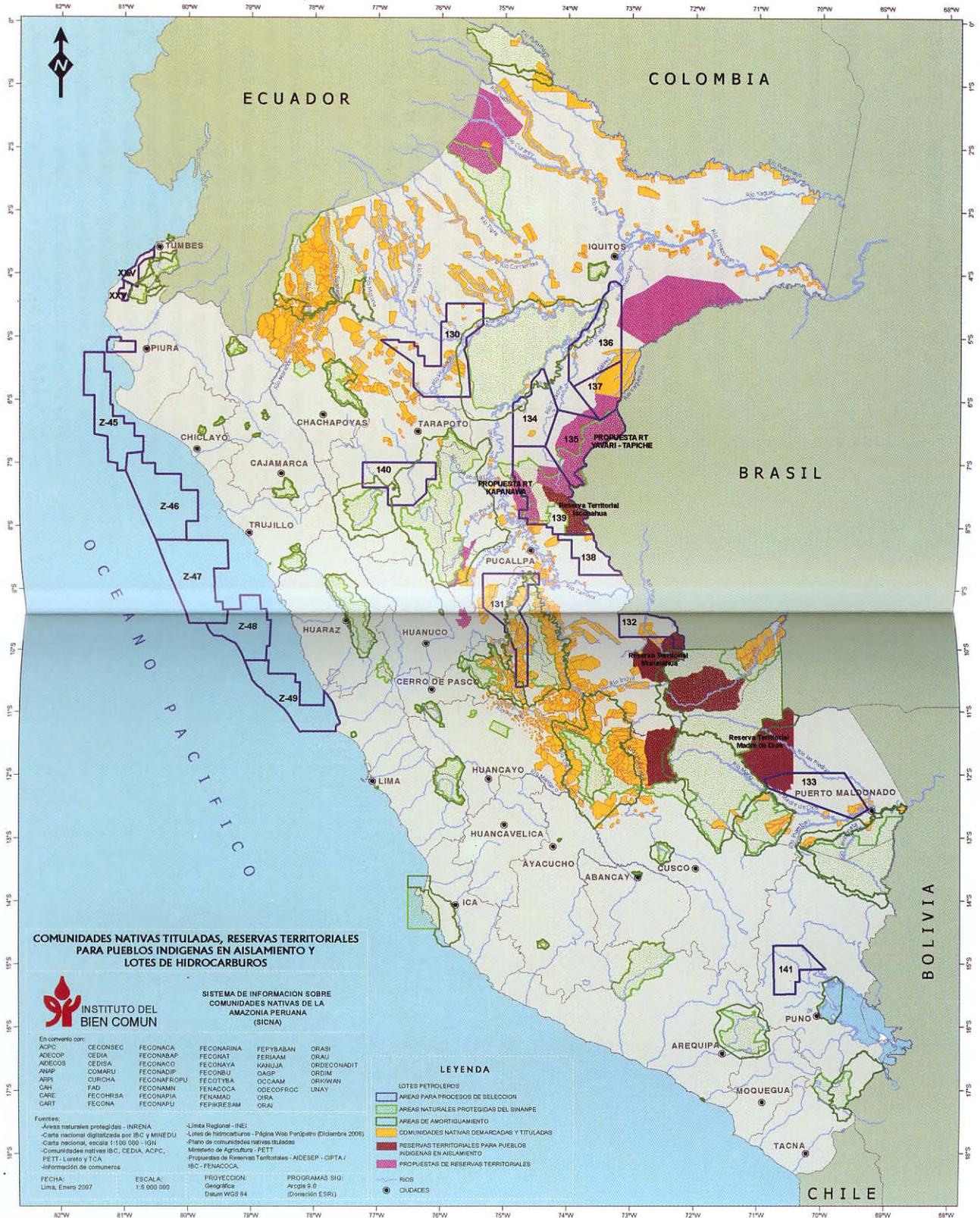
 **Propuesta de Reserva Territorial Yavarí Tapiche**
 Pueblos: Nemöshbo, Kapanawa, Matses
 Amenazas mayores: La tala ilegal, los lotes petroleros 95 (Harken), 135, 137 y 139 (sin contratos)

 **Propuesta de Reserva Territorial Napo Tigre**
 Pueblos: Taushiro, Taromenane, Pananujuri y posiblemente Iquitos-Cahuarano
 Amenazas mayores: La tala ilegal, los lotes petroleros 39 (Repsol), 67 (Barrett Resources), 104 (Burlington), 117 (Petrobras) y 121 (Barrett Resources)

 **Propuesta de Reserva Territorial Yavarí Mirim**
 Pueblos: no identificados
 Amenazas mayores: La tala ilegal, los lotes petroleros 128 (Gran Tierra) y 136 (sin contrato)

 **Propuesta de Reserva Territorial Cacataibo**
 Pueblos: Cacataibo
 Amenazas mayores: La tala ilegal, el lote petrolero 107 (Petrolifera)

MAPA 2. Mapa de las 18 Ofertas de Lotes Hidrocarburíferos y Reservas Territoriales y propuestas a favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto inicial



Fuente: Instituto del Bien Común IBC, 2007

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° 48/2006.
LA PAZ, 15 DE AGOSTO DE 2006
ESTABLECE LA RESERVA ABSOLUTA TOROMONA

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 48/2006

La Paz, 15 de agosto de 2006

CONSIDERANDO:

Que; mediante Ley de Organización del Poder Ejecutivo N° 1788 de 17 de septiembre de 1997 y sus disposiciones reglamentarias, se crea el Servicio Nacional de Áreas Protegidas y mediante Ley LOPE N° 3351 de 21 de febrero de 2006 es ratificada su creación y funcionamiento, conforme a los Decretos Supremos que determinan sus atribuciones y funciones.

Que; el Decreto Supremo N° 25158 de 04 de septiembre de 1998, institucionaliza el funcionamiento del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) como un órgano desconcentrado, actualmente del Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, con estructura propia, competencia de ámbito nacional e independencia técnico - administrativa.

Que; mediante Resolución Ministerial N° 106 de 12 de junio de 2006 se designa al Dr. Herland Flores Soruco como Director Ejecutivo del Servicio Nacional de Áreas Protegidas y entre las atribuciones conferidas al Director por el artículo 10 Inc. e) del D.S. 25158 se encuentran la de “Dictar resoluciones administrativas para resolver asuntos de su competencia”.

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política del Estado en sus Art. 137 y Art. 171 señala “los bienes del patrimonio de la Nación constituyen propiedad Pública, inviolable, siendo deber de todo habitante del territorio Nacional respetarla y protegerla”; “reconoce, respeta y protege en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas y costumbres e instituciones”.

Que; El convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales adoptado por la OIT y ratificado por nuestro país, señala en su Art. 7 Inc. 1., “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas,

carencias; 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, por su parte el Inc. 4., del citado artículo, indica que “Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.

El Art. 14 Inc.1. que en una parte señala “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén ocupadas por ellos.

2.- Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

Que el Art. 15 señala en su Inc.1 “Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”.

CONSIDERANDO:

Que la Ley 1333 en su Art. 61 en una parte señala que “las áreas protegidas son patrimonio del estado y de interés público y social debiendo ser administradas según sus categorías, zonificación y reglamentación en base a planes de manejo, con fines de protección y conservación de sus recursos naturales....

Que el Art. 64 de la citada ley señala; “La declaración de áreas protegidas es compatible con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas, considerando los objetivos de la conservación y sus planes de manejo”.

Que; El Decreto Supremo Nro. 24123, de fecha 21 de septiembre de 1995, de Creación del PN y ANMI Madidi, en su Art. 4, Inc. d), establece que “entre los objetivos del área están el de la protección y resguardo de la riqueza cultural de antiguas poblaciones coloniales y de los valores e interés arqueológico del área”. Siguiendo con el citado artículo, en el inc. f), se establece entre los objetivos el de “contribuir al resguardo del patrimonio cultural y rescate de las técnicas y sistemas tradicionales de uso de recursos de los habitantes originarios”.

Que; Al no existir un plan de manejo aprobado por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, el SERNAP en función al Art. 30 del Reglamento General de Áreas Protegidas; tiene la facultada de zonificar preliminarmente el área.

Que; El D.S. 24781, de 31 de julio de 1997, en su Art. 11 “establece una

jurisdicción especial sobre las Areas Protegidas, que es ejercida por el SERNAP, con el fin de conservar la el patrimonio natural y la biodiversidad del país”.

CONSIDERANDO:

Que la existencia de un grupo indígena originario aislado -presumiblemente perteneciente al pueblo históricamente conocido con el nombre de Toromonas- en estos territorios es reconocida por el Diagnóstico Nacional de Pueblos indígenas del ex Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO, La Paz, 2001), los pobladores de las comunidades originarias y mestizas situadas en la zona de influencia de los territorios citados, las propuestas de Plan de Manejo y Zonificación del Parque Nacional Madidi, por los trabajos desarrollados en la región por los investigadores de la Expedición Madidi y otros antropólogos de Bolivia y por la Declaración de Belem sobre Pueblos Indígenas Aislados del 11 de noviembre de 2005, producto del Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonía y del Gran Chaco, obliga al SERNAP como institución estatal, desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, a tomar las previsiones legales para salvaguardar y resguardar esta área.

Que; El derecho Propietario de los pueblos indígenas originarios que existe en la zona, es un derecho natural, por ser habitantes desde épocas inmemorables de la zona del PN y ANMI Madidi, en el cual han desarrollado sus usos y costumbres y otras actividades culturales considerando que la superficie territorial en la que habitan es indispensable para su desarrollo y sobre vivencia.

La Dirección del SERNAP y el Comando General de Ejército- en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Servicio Nacional de Áreas Protegidas y el Ejército de Bolivia del 16 de marzo de 2005 y de convenios específicos- salvaguardaran y garantizarán la intangibilidad del perímetro o territorios infra referido, a través el Puesto Militar de Avanzada Colorado.

POR TANTO

El Director del Servicio Nacional de Áreas Protegidas en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 7 Inc. d) y 10 del Decreto Supremo N° 25158, en base a los fundamentos legales expuestos:

RESUELVE

Primero.- Declarar la Zona comprendida en los siguientes limites: P1 Limite Internacional Nor Oeste, P19 Cabecera del arroyo sin nombre, afluente del río Cocos, al norte de la laguna Tortugas, P20 Arroyo sin nombre, afluentes del río

Cocos. Hasta el P21, P26 Cabecera del arroyo sin nombre, afluentes del río Herida, P27 Confluencia del río Herida con el río Tambopata hasta desembocadura de aguas abajo río Colorado, curso de aguas arriba río Colorado límite internacional hasta el P1, los que se encuentran dentro de los territorios del PN-Madidi como "ZONA INTANGIBLE Y DE PROTECCION INTEGRAL DE RESERVA ABSOLUTA", zonificación que deberá ser incorporado dentro del Plan de Manejo que se encuentre debidamente aprobado por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

Segundo.- La Dirección Ejecutiva del SERNAP a través de sus cuatro direcciones de unidad central, gestionara y realizará de manera inmediata las acciones técnico legales pertinentes para validar y certificar la situación del grupo indígena originario a través de un estudio previo que deberá contener un análisis histórico, antropológico, geográfico, ambiental y jurídico sobre la situación de la etnia originaria existente dentro del área protegida, PN-ANMI Madidi, debiendo luego elaborar un plan de acción donde se articulen las conclusiones técnicas y las estrategias de intervención de todos los sectores comprometidos en la preservación del aislamiento voluntario del grupo indígena originario.

Tercero.- El Servicio Nacional de Áreas Protegidas a través del Responsable del Área, del cuerpo de protección y los convenios suscritos con las FF.AA, deberán salvaguardar y resguardar el hábitat de estos pueblos efectuando las acciones pertinentes para garantizar la intangibilidad de estos territorios garantizando su aislamiento y el respeto a su decisión en torno a la forma de su relacionamiento con el resto de la sociedad nacional.

Cuarto.- El Responsable de área y el cuerpo de protección, no permitirán ningún tipo de asentamientos poblacionales distintas a lo de los pueblos indígenas que habitan en su interior, tampoco cualquier intervención de pueblo a pueblo, debiendo respetar cada uno su territorio y su hábitat.

Quinto.- Quedan absolutamente prohibidas todas las actividades de prospección, explotación y extracción de cualquier recurso natural dentro de perímetro establecido Ut supra.

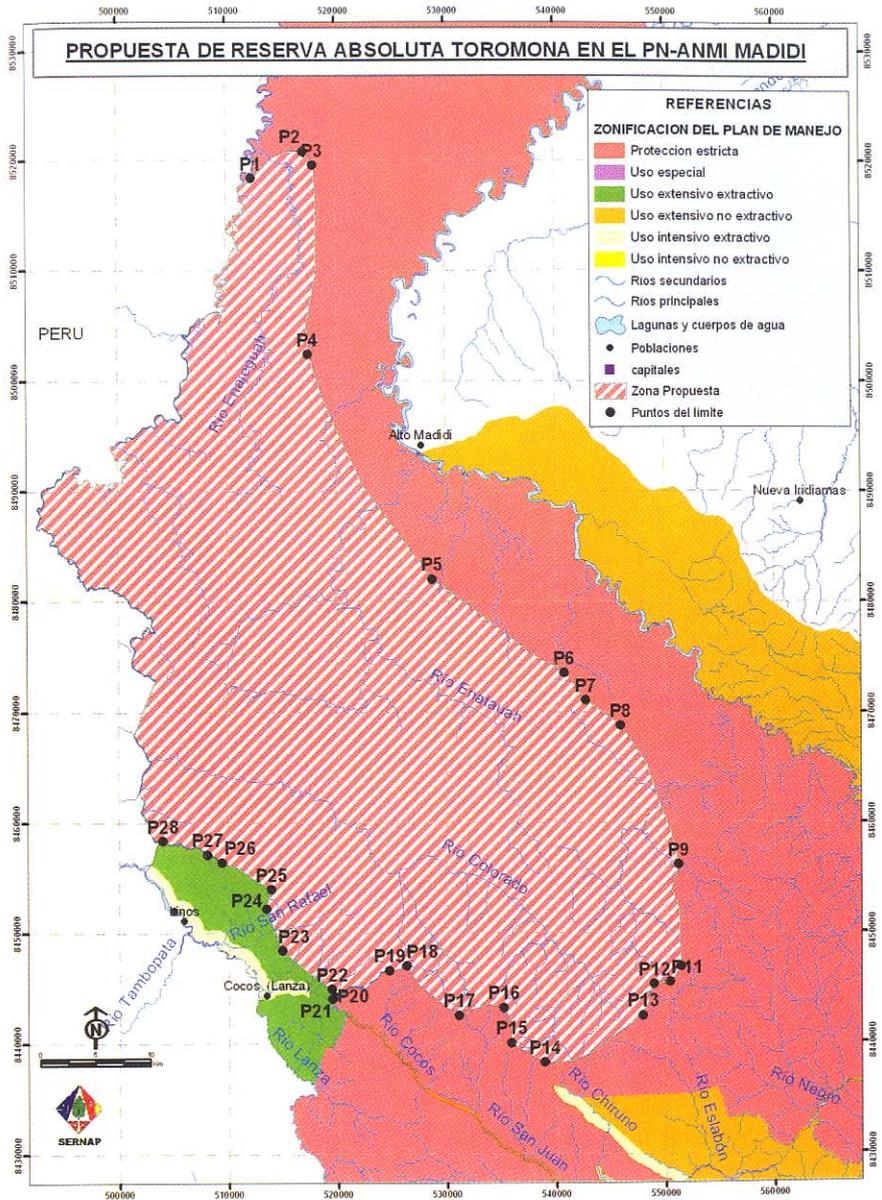
Sexto.- Queda estrictamente prohibido el ingreso de cualquier agente externo, preservando de esta forma la salud de la población en aislamiento, evitando se ponga en riesgo la vida del grupo indígena.

Séptima.- Es parte de la presente Resolución el mapa adjunto para su incorporación al plan de manejo

Regístrese, comuníquese, cúmplase y archívese.

HFS/EIF/JTS.

MAPA 3. Mapa de la Reserva Absoluta Toromona



Fuente: Álvaro Díez Astete y Pablo Cingolani, 2006

Coordenadas y Descripción de la Reserva Absoluta Toromona

Fuente: Alvaro Diez Astete y Pablo Cingolani, 2006.

Ptos.	Xcoord	Ycoord	Descripción
P1	512310.500	8518361.000	Límite Internacional Nor - Oeste
P2	517087.272	8520779.976	
P3	517972.450	8519540.728	
P4	517441.343	8502368.282	
P5	528771.617	8482009.197	
P6	540810.033	8473511.492	
P7	542757.423	8471032.995	
P8	545944.062	8468731.533	
P9	551255.128	8456162.011	
P10	551432.164	8446956.164	
P11	550369.951	8445539.880	
P12	548953.667	8445362.844	
P13	547891.453	8442530.276	
P14	538862.642	8438281.423	
P15	535853.038	8440051.778	
P16	535144.896	8443238.418	
P17	531073.079	8442530.276	
P18	526288.176	8447022.866	
P19	524692.313	8446594.000	Cabecera del arroyo sin nombre, afluente del río Cocos, al norte de la Laguna Tortugas. Continúa sobre dicho arroyo
P20	519496.219	8444043.000	Arroyo sin nombre, afluente del río Cocos. De aquí continúa al Nor Este hacia el punto P21
P21	519715.344	8444247.000	
P22	519458.125	8444918.000	
P23	514956.562	8448424.000	
P24	513441.719	8452158.000	
P25	513900.781	8453964.000	
P26	509425.031	8456394.000	Cabecera del arroyo sin nombre, afluente del río Herida. Continúa sobre dicho arroyo hasta el punto P27
P27	508034.719	8457088.000	Confluencia del arroyo sin nombre con el río Herida. Continúa aguas debajo de este río.
P28	504011.656	8458324.000	Confluencia del río Herida con el río Tambopata hasta desembocadura de río Colorado, sigue curso aguas arriba río Colorado hasta límite internacional y por allí al punto P1.

**DECRETO EJECUTIVO N° 552. QUITO, 02 DE FEBRERO DE 1999.
DECLARA ZONA DE CONSERVACIÓN ESPECIAL DE LOS GRUPOS
HUAORANI.**

(Registro Oficial Suplemento 121)

DECRETO EJECUTIVO 552
JAMIL MAHUAD WITT
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Considerando:

Que la Constitución Política de la República en su artículo 1 declara que el Ecuador es un Estado social de derecho, pluricultural y multiétnico, así como también garantiza el derecho colectivo de los pueblos indígenas a no ser desplazados de sus tierras conforme lo establecido en el número 8 del artículo 84;

Que es un derecho constitucional y un deber del Estado la protección de las culturas ancestrales selváticas de la Amazonía, y dentro de éstas, los grupos Huaorani que se mantienen sin contacto con nuestra sociedad, integrados según los conocimientos actuales, por los que han sido denominados Tagaeri Taromenane;

Que el cabal cumplimiento de estos derechos constitucionales y deberes del Estado exige garantizar la supervivencia física y cultural del pueblo Huaorani, respetando la voluntad de grupos de éste que desean permanecer aislados y desenvolverse conforme a sus propios valores y tradiciones;

Que el bloque 32 de exploración y explotación petrolera fue suprimido por el Comité Especial de Licitaciones de Petroecuador, mediante Resolución 580 CEL-98 de 4 de enero de 1999; y;

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el número 3 del artículo 171 de la Constitución Política de la República y el artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos.

Decreta:

Art. 1.- Declárase zona intangible de conservación vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva, las tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri, Taromenane y otros eventuales que permanecen sin contacto, ubicadas hacia el sur de las tierras adjudicadas a la nacionalidad Huaorani en 1990 y del Parque Nacional Yasuní.

Art. 2.- Dentro de esa zona intangible se definirá, de acuerdo con los

estudios técnicos respectivos y en coordinación con los representantes de la población local, un área dentro del Parque Nacional Yasuni, para que las poblaciones Quichua a lo largo del río Curaray y las poblaciones Huaorani del río Cononaco puedan realizar sus actividades tradicionales de pesca y caza, así como actividades de turismo moderado.

Art. 3.- La zona intangible ya indicada alcanza aproximadamente 700.000 hectáreas que se ubican a las parroquias de Cononaco y Nueva Rocafuerte, cantón Aguarico, provincia de Orellana y en la parroquia de Curaray, cantón Pastaza, provincia de Pastaza.

La definición de sus límites y su delimitación en el terreno será realizada en el plazo de ciento veinte días contados a partir de la presente fecha por parte de una Comisión integrada por los Ministros de Energía y Minas y Medio Ambiente, o sus delegados y el Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, una vez que se encuentre con los estudios técnicos que realizará el Ministerio de Medio Ambiente.

Art. 4.- De la ejecución del presente Decreto, que entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a los Ministros de Energía y Minas; de Medio Ambiente y al Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.

DECRETO EJECUTIVO N° 2187. QUITO, 03 DE ENERO DE 2007

DELIMITA LA ZONA INTANGIBLE TAGAERI TAROMENANE

DECRETO N° 2187

ALFREDO PALACIOS GONZÁLEZ

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República en su artículo 1 dispone que el Ecuador es un Estado social de derecho, pluricultural y multiétnico, así como también garantiza el derecho colectivo de los pueblos indígenas a no ser desplazados de sus tierras conforme lo establecido en el número 8 de su artículo 84;

Que es un derecho constitucional y un deber del Estado la protección de las culturas ancestrales selváticas de la Amazonía, y dentro de éstas, los grupos que se mantienen sin contacto con la sociedad, integrados según los conocimientos actuales, por los que han sido denominados Tagaeri y Taromenane;

Que existen diversas amenazas externas a causa de políticas de desarrollo (proyectos y megaproyectos hidrocarburíferos, mineros, viales, hidroeléctricos, forestales, agropecuarios, de recursos hídricos, privatización de los recursos naturales - aguas, bosques, biodiversidad), actividades ilícitas (extracción forestal, narcotráfico, minería, extracción de fauna y flora), la deforestación, la colonización así como por la presencia de agentes externos (organizaciones religiosas, turísticas, científicas, empresas de cine/televisión, aventureros, otros);

Que al convenio No. 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, ha sido ratificado por todos los Estados que cuentan con pueblos indígenas aislados (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú); y, por tanto, es de obligatorio cumplimiento como ley nacional en cada uno de estos países;

Que el estado ecuatoriano es signatario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio sobre Prevención y Sanción del Genocidio, la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural de la UNESCO, la Convención de París sobre la Protección del Patrimonio Intangible y el Convenio de Diversidad Biológica.

Que es obligación del Estado el reconocimiento legal de los territorios originarios y tradicionales, y la condición de la inalienabilidad, inviolabilidad, indivisibilidad, imprescriptibilidad de éstos, a fin de garantizar la integridad y continuidad física y cultural de los pueblos ocultos no contactados; para lo cual, el Estado debe garantizar la supervivencia física y cultural de los pueblos

ocultos no contactados - Taromenane y Tagaeri, respetando la voluntad de grupos que desean permanecer aislados y desenvolverse conforme a sus propios valores y tradiciones;

Que mediante Decreto Ejecutivo N° 552 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 121 de 2 de febrero de 1999, se declaró como zona intangible de conservación vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva, las tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos Tagaeri, Taromenane y otros eventuales que permanecen sin contacto, ubicadas hacia el sur de las tierras adjudicadas a la nacionalidad Huaorani en 1990 y del Parque Nacional Yasuní; zona, que alcanza aproximadamente 700.000 hectáreas;

Que mediante Acuerdo Interministerial No. 092 suscrito entre el Ministro del Ambiente y el Ministro de Energía y Minas, publicado en el Registro Oficial No. 440 del 12 de octubre del 2004, se constituyó la Comisión para la delimitación de la zona intangible declarada mediante Decreto Ejecutivo No. 552 antes citado;

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 3 del artículo 171 y el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política de la República y la letra f) del artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva,

DECRETA:

Art. 1.- Delimitase la zona intangible establecida mediante Decreto Ejecutivo No. 552, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 121 de 2 de Febrero de 1999, misma que alcanza 758.051 hectáreas (setecientos cincuenta y ocho mil cincuenta y un hectáreas), que se ubican en las parroquias de Cononaco y Nuevo Rocafuerte, cantón Aguarico, provincia de Orellana; en la parroquia de Curaray, cantón Pastaza, provincia de Pastaza, en los siguientes límites.

Inicia en el punto No. 1 de coordenadas UTM 9880258 norte y 308703 este, sigue en dirección noreste una línea recta de 10.000 metros hasta alcanzar el Río Cononaco Chico en el punto N° 2 de coordenadas 9882711 norte y 318314 este, en donde toma una dirección norte, siguiendo el curso del mismo río hasta el punto No. 3 de coordenadas 9887248 norte, y 317709 este. Desde el punto No. 3 se dirige una línea recta de 6.140 metros en dirección noreste hasta el punto No. 4 de coordenadas 9890474 norte y 322749 este. Con la misma dirección continúa una línea recta de 3.500 metros hasta el punto N° 5 de coordenadas 9893028 norte y 336056 este; luego, sigue una línea recta de 3.500 metros en dirección sureste hasta alcanzar la unión de los tributarios del Río Bahameno (Baameno) en el punto No. 6 de coordenadas 9892355 norte y 339450 este.

Desde el punto No. 6 sigue en dirección este por el curso del Río (Diicaro);

luego, sigue aguas abajo por el Río Nashiño hasta el punto N° 7 de coordenadas 9880661 norte y 359579 este, desde donde continúa aguas abajo por el mismo Río Nashiño hasta el punto No. 8 de coordenadas 9873067 norte y 409111 este, a continuación sigue en dirección noreste con una línea recta de 20.600 metros hasta el punto No. 9 de coordenadas 9880191 norte y 428433 este. Desde el punto No. 9 sigue por el cauce del Río Yasuní en dirección este hasta el punto No. 10 de coordenadas 9881333 norte y 446142 este, luego sigue en dirección este una línea recta de 6.580 metros hasta alcanzar el límite internacional en el punto No. 11 de coordenadas 9881510 norte y 453054 este.

Desde el punto No. 11 de coordenadas 9881510 norte y 453054 este, en el límite internacional, continúa una línea recta de 53.978 metros en dirección suroeste hasta alcanzar el Río Cononaco en el punto No. 12 de coordenadas 9829382 norte y 438379 este. Luego sigue el curso del Río Cononaco hasta el punto N° 13 de coordenada 9829046 norte y 435221 este. Desde el punto No. 13 en dirección suroeste se dirige una línea recta de 5.438 metros hasta el Río Curaray en el punto No. 14 de coordenada 9824846 norte y 431894 este.

Desde el punto No. 14 de coordenada 9824846 norte y 431894 este entre el límite internacional y el Río Curaray, sigue su curso hasta el punto No. 15 de coordenada 9840849 norte y 303309 este.

Desde el punto No. 15 de coordenada 9840849 norte y 303309 este en el Río Curaray sigue la línea recta de 10.190 metros en dirección norte hasta el punto No. 16 de coordenada 9851087 norte y 303347 este. Continúa otra línea recta de 10.500 metros en dirección noreste hasta el punto No. 17 de coordenada 9860130 norte y 308569 este, desde esa coordenada en dirección, norte se extiende una línea recta de 20.130 metros hasta alcanzar la coordenada del punto No. 1 inicial del límite norte de esta delimitación.

El Datum que se utiliza para la definición de los límites es: PSAD 1956 - UTM Zona 18 sur.

En esta Zona se garantizará y respetará el derecho del pueblo Huaorani y de los pueblos ancestrales en aislamiento voluntario a realizar sus tradicionales actividades de caza y pesca; así como, el uso habitual de los recursos de la biodiversidad con propósitos de subsistencias.

Art. 2.- Se establece una zona de amortiguamiento de diez kilómetros de ancho contiguo a toda la zona intangible delimitada en el presente Decreto.

El objeto de la zona de amortiguamiento es establecer un área adicional de protección que, mediante la implementación de restricciones en las actividades que se desarrollen, contribuya a proteger a los grupos en aislamiento voluntario y condición de contacto inicial.

En esta zona de amortiguamiento se prohíbe la realización de actividades extractivas de productos forestales con propósitos comerciales; igualmente se prohíbe el otorgamiento de concesiones mineras en esta zona.

Las comunidades ancestrales asentadas en la zona de amortiguamiento son las únicas que podrán realizar actividades tradicionales de caza, pesca y uso de la biodiversidad con fines de subsistencia; así como, actividades de turismo moderado y controlado, bajo un sistema de restricción y de bajo impacto. Esta actividad podrá realizarse también a lo largo del río Curaray; así como, por el río Cononaco Grande hasta el asentamiento Huaorani, conocido como Sandoval.

En el segmento de la zona de amortiguamiento ubicada al interior del Parque Nacional Yasuní, las actividades se sujetarán al Plan de Manejo de dicho parque.

Art. 3.- Se prohíbe realizar en la zona de amortiguamiento nuevas obras de infraestructura tales como carreteras, centrales hidroeléctricas, centros de facilidades petroleras; y, otras obras que los estudios técnicos y de impacto ambiental juzguen incompatibles con el objeto de la zona intangible.

El Ministerio del Ambiente será el encargado de llevar a cabo los estudios técnicos y de impacto ambiental, antes indicados.

Art. 4.- El Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas y el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, en el plazo de 180 días, definirán las políticas y procedimientos adecuados para evitar o minimizar la influencia que, las actividades de las operadoras petroleras legalmente autorizadas a operar en la zona de amortiguamiento, puedan ejercer sobre la vida de los pueblos ocultos que habitan en la zona intangible.

Las operaciones petroleras autorizadas deberán utilizar técnicas de bajo impacto para la exploración y explotación de hidrocarburos en la Zona de Amortiguamiento (técnicas de perforación direccionada o en racimo, tendido tubería subterránea); mismas que, tendrán que ser autorizadas por el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas.

Art. 5.- El Instituto de Patrimonio Cultural conjuntamente con el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE y el Ministerio del Ambiente, precautelarán que las actividades permitidas no afecten o incidan en las costumbres, lenguaje, manifestaciones culturales, artesanales, técnicas, artísticas, musicales, religiosas, rituales o comunitarios de los grupos ancestrales que en esta región habitan.

El Instituto de Patrimonio Cultural conjuntamente con el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, presentarán un informe semestral al Ministerio del Ambiente, respecto del cumplimiento del objeto de la zona intangible, para evaluar y mejorar la situación de dicha zona.

Por su parte, el Ministerio del Ambiente presentará un informe anual al Presidente de la República, respecto del cumplimiento del objeto de la zona intangible.

Art. 6.- En el plazo improrrogable de ciento ochenta días, contados a partir de la vigencia del presente decreto, el Ministerio del Ambiente, con el apoyo del Ministerio de Energía y Minas y el CODENPE, realizarán la delimitación física,

la que incluye la demarcación con hitos; así como la elaboración y difusión de la cartografía oficial.

Art. 7.- En el plazo de noventa días, los Ministerios de Energía y Minas, del Ambiente y de Turismo, expedirán las regulaciones para las actividades permitidas en la zona intangible y de amortiguamiento.

Las actividades de turismo moderado serán reglamentadas, en un plazo improrrogable de noventa días, por los Ministerios del Ambiente y de Turismo, y por los representantes de los pueblos Huaorani del Cononaco y las comunidades Quichua del bajo Curaray. Esta reglamentación establecerá normas obligatorias (incluyendo aspectos de bioseguridad) para operadores, guías y visitantes que garanticen la protección y respeto de los pueblos en aislamiento voluntario y condición de contacto inicial. También se establecerá un límite de visitante en base a una evaluación de la capacidad de carga.

Art. 8.- De la ejecución del presente Decreto, que entrará en v11a a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a lo ministros de Energía y Minas, de Economía y Finanzas, de Ambiente, de Turismo y al Secretario Nacional Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 3 de Enero de 2007.

ALFREDO PALACIOS GONZÁLEZ
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

IVÁN RODRÍGUEZ RAMOS
MINISTRO DE ENERGÍA Y MINAS

ANITA ALBÁN MORA
MINISTRA DEL AMBIENTE

Libro impreso en: **Bellido Ediciones** e.i.r.l.
Los Zafiros 244, Balconcillo. Telefax: 470 2773
Lima, Perú

principio de diversidad biocultural, es la mejor manera de proteger a los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial.

Bajo el marco de este convenio entre DAR y The Nature Conservancy se han realizado actividades de difusión sobre los ámbitos de protección y conservación que representan las reservas territoriales –ahora denominadas “reservas indígenas” para pueblos indígenas en aislamiento– y las áreas naturales protegidas en los diversos sectores del Estado y de la sociedad civil. En ese sentido, esta publicación es la segunda de una serie de tres publicaciones con respecto a los temas relacionados a los pueblos indígenas en aislamiento.

La primera publicación ha tratado sobre el Régimen Transectorial de Protección Especial a favor de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial, la cual comenta los avances legislativos a nivel nacional e internacional sobre la materia, acotando los avances realizados desde las instituciones jurídicas de conservación de la biodiversidad. La tercera publicación tratará sobre el diseño de lineamientos de política para la protección de pueblos indígenas aislados de la amazonia peruana, ahondando en la situación actual regional de estos pueblos, algunos casos en el Perú, sus amenazas y el proceso político jurídico que vive nuestro país en la actualidad.

En ese sentido, DAR viene apoyando y trabajando en diversos espacios de discusión de iniciativas públicas (INRENA, INDEPA) como privadas para la mejor protección de los pueblos indígenas aislados como para la conservación de la biodiversidad en nuestro país. Actualmente, DAR participa en diversos grupos de trabajo para la consecución de dichos objetivos, coordinadamente con organizaciones indígenas, organizaciones de conservación, de derechos humanos y demás instituciones de la sociedad civil (Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento liderado por AIDSESP, Grupo de Trabajo Sierra del Divisor / Sinú Jonibaon Manán; Mesa de Colectivo de ONGs ANPs – Hidrocarburos; Acción Ciudadana Carnisea- ACC; Mesa de Hidrocarburos de AIDSESP; Grupo Peruano MOU; Mesa de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; etc).



ISBN: 978-603-45003-0-3



9 786034 500303