

EL RÉGIMEN DE CONSERVACIÓN Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El caso de la participación indígena en el Sistema Nacional de
Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)

DANIELA SOBERÓN GARRETA

EL RÉGIMEN DE CONSERVACIÓN
Y LA DEFENSA DE LOS DERECHOS
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El caso de la participación indígena en
el Sistema Nacional de Áreas Naturales
Protegidas por el Estado (SINANPE)

Palestra Editores
Lima – 2023

<p>323.11 S63</p>	<p>Soberón Garreta, Daniela El régimen de conservación y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. El caso de la participación indígena en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) / Daniela Soberón Garreta; 1a ed. - Lima: Palestra Editores; 2023. 176 p.; 14.5 x 20.5 cm. (Tesis & Monografías en Derecho) D. L. 2023-05444 ISBN: 978-612-325-364-6 1. Derecho 2. Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (Perú) 3. Derecho indígena 4. Investigación 5. Áreas protegidas 6. Perú.</p>
-----------------------	--



Comité de Dirección

Samuel Abad Yupanqui, Alfredo Bullard González, Gorki Gonzales Mantilla, César Landa Arroyo, Juan Morales Godo, Carlos Caro Coria.

Editor

Pedro P. Grández Castro

EL RÉGIMEN DE CONSERVACIÓN Y LA DEFENSA
DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
El caso de la participación indígena en el Sistema Nacional
de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)

DANIELA SOBERÓN GARRETA

Primera edición: junio 2023

© DANIELA SOBERÓN GARRETA

© 2023: PALESTRA EDITORES S.A.C

Plaza de la Bandera 125 Lima 21 - Perú

Teléfonos: (511) 6378902 / 6378903

palestra@palestraeditores.com / www.palestraeditores.com

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:

ALEPH IMPRESIONES S. R. L.

Jr. Riso 580 - Lince

Junio, 2023

Diagramación:

John Paolo Mejía Guevara

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2023-05444

ISBN: 978-612-325-364-6

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en el Perú | Printed in Peru

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA, BAJO NINGUNA FORMA O MEDIO, ELECTRÓNICO O IMPRESO, INCLUYENDO FOTOCOPIADO, GRABADO O ALMACENADO EN ALGÚN SISTEMA INFORMÁTICO, SIN EL CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DE LOS TITULARES DEL COPYRIGHT.

Índice general

ÍNDICE DE TABLAS.....	10
ÍNDICE DE FIGURAS	11
ACRÓNIMOS.....	13
INTRODUCCIÓN	15
§ CAPÍTULO 1: Planteamiento del problema	
1. Justificación.....	19
1.1. ¿Se ha reconocido este aporte de los pueblos indígenas a la conservación?	
2. Pregunta e hipótesis de investigación	23
3. Objetivos de investigación	24
4. Metodología de investigación.....	24
4.1. Entrevistas	25

4.2. Encuestas	26
4.3. Estudio de caso	27
5. Limitantes	29

§ CAPÍTULO 2

Desarrollo histórico del marco regulatorio para la protección de los derechos de los pueblos indígenas

1. Origen y evolución de las normas internacionales y nacionales aplicables a la protección de los derechos de los pueblos indígenas	31
1.1. Primeras regulaciones sobre los derechos de los pueblos indígenas: experiencias del derecho internacional.	32
2. Regulación doméstica en el Perú y la deuda histórica hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.....	50
2.1. Hitos en el marco de la Constitución de 1920.....	50
2.2. Hitos en el marco de la Constitución de 1979.....	52
2.3. Hitos en el marco de la Constitución de 1993.....	53
3. Sobre el enfoque intercultural en el diseño de políticas públicas: una oportunidad de mejorar los canales de participación de los pueblos indígenas.....	57
4. Conclusiones respecto al desarrollo histórico del marco regulatorio para la protección de los derechos de los pueblos indígenas: logros y retos.....	59

§ CAPÍTULO N.º 3:

Desarrollo histórico del marco regulatorio para la conservación: desde los orígenes hasta américa latina

1. Origen de la figura jurídica de áreas naturales protegidas: de la preservación a la conservación en Estados Unidos.....	62
1.1. La Convención de Washington.....	74
2. Nuevos paradigmas de conservación	76
3. Experiencias iniciales en el Perú de figuras de conservación de áreas naturales protegidas.....	81

4. Evolución de la regulación de áreas naturales protegidas en el Perú: revisión de los principales hitos.....	84
4.1. Las reservas comunales según la regulación forestal: 1975-1996.....	87
4.2. Las reservas comunales en el marco del SINANPE	89
4.3. El derecho al territorio en el Perú y la conservación.....	96
4.4. El derecho a la participación de los pueblos indígenas y la conservación.....	100
5. Conclusiones respecto a la regulación de la conservación en el Perú: logros y retos.....	108

§ CAPÍTULO N.º 4:

El proceso de no confluencia de los marcos regulatorios de conservación y de los derechos de pueblos indígenas frente a los estándares del sidh y el cbc

1. Identificación de las interrelaciones entre ambos marcos.....	113
1.1. Casos de implementación de reservas comunales en el SINANPE.....	114
2. Contradicciones y omisiones del régimen jurídico de las ANP en el Perú respecto al derecho de participación de los pueblos indígenas	117
2.1. La participación de los pueblos indígenas en la creación y delimitación de las ANP.....	119
2.2. La participación de los pueblos indígenas en la gestión de las ANP.....	130
2.3. La participación de los pueblos indígenas en los usos y el aprovechamiento en las ANP	136
CONCLUSIONES	143
RECOMENDACIONES	149
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	151

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Contribuciones de los pueblos indígenas a la conservación.....	20
Tabla 2. Condiciones para la participación efectiva de los pueblos indígenas	44
Tabla 3. Figuras de conservación según la Convención de Washington	58
Tabla 4. El territorio indígena a la luz de la Corta IDH.....	80
Tabla 5. Figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1958	83
Tabla 6. Figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1963	84
Tabla 7. Figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1975	86
Tabla 8. Figuras de conservación según la regulación doméstica al año 1997	91
Tabla 9. Caracterización del derecho colectivo de participación de los pueblos indígenas u originarios	101
Tabla 10. ¿Algún comentario adicional respecto al régimen de conservación en el Perú y los derechos de los pueblos indígenas?.....	118
Tabla 11. Mapa y características del PN del Manu	121
Tabla 12. Procesos de consulta previa realizados sobre ANP al 2022....	124
Tabla 13. Procesos de consulta previa realizados sobre RC al 2021	126

ÍNDICE DE FIGURAS

Ilustración 1. Norma de creación del Parque Nacional de Yellowstone.....	67
Ilustración 2. Delimitación territorial de acuerdo con el Tratado de Fort Laramie de 1851.....	70
Ilustración 3. Decreto Supremo N.º 061-1950	82
Ilustración 4. Proceso de creación de una reserva comunal	95

Acrónimos

ANP	Áreas Naturales Protegidas
ANECAP	Asociación Nacional de Ejecutores de Contrato de Administración
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CdG	Comité(s) de Gestión
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
Convenio N.º 169	Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DDHH	Derechos humanos
DADPI	Declaración Americana de los derechos de los pueblos indígenas
DNUDPI	Declaración de Naciones Unidas de los derechos de los pueblos indígenas
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano

INRENA	Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente
Ley de ANP	Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N.º 26834)
MINAM	Ministerio del Ambiente
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
OEA	Organización de Estados Americanos
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
ONU/UN	Organización de las Naciones Unidas
PCM	Presidencia de Consejo de Ministros
PIACI	Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial
PNCB	Programa Nacional de Conservación de Bosques
PN	Parque(s) Nacional(es)
PPII	Pueblos indígenas
RC	Reserva(s) Comunal(es)
RCA	Reserva Comunal Amarakaeri
REARC	Régimen Especial de Administración de las RC
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
TC	Tribunal Constitucional peruano
TDC	Transferencias Directas Condicionadas
TLC	Tratado de Libre Comercio
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Introducción

El 150 % de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) en el mundo se han establecido en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas (PPII) (ONU 2019). Estos pueblos conforman alrededor de 70 millones de personas y dependen de los bosques (Martín *et al.* 2018). En la Amazonía peruana, el 5.1 % del territorio amazónico está conformado por ANP que se superponen con territorios indígenas reconocidos oficialmente (RAISG 2021). Sin embargo, este porcentaje puede ser mayor por el bajo índice de titulación de territorios indígenas, donde más de seiscientas comunidades están pendientes de ser tituladas (Notess *et al.* 2018).

La superposición de ANP con los territorios ancestrales indígenas es una manifestación del enfoque de conservación que prevalece en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE): la conservación utilitarista. Este enfoque se origina en Estados Unidos como el movimiento impulsado por Gifford Pinchot que busca favorecer con la conservación a la mayoría de la población sin una preocupación genuina por los habitantes ancestrales de las áreas protegidas (Pinchot 1998; Collomb 2019). Por ello, este tipo de conservación excluye a los pueblos indígenas al considerarlos como elementos salvajes u

objetos de la naturaleza. Debido al fortalecimiento de Estados Unidos como país pionero en figuras de conservación como los Parques Nacionales (PN), el modelo de conservación utilitarista se traslada al Perú en la década del 1950 en el contexto de la celebración de la Convención de Washington, la primera convención que presenta conceptos de conservación en la región.

Entre las décadas de 1980 y 1990, surgieron nuevos paradigmas de conservación, como la Conservación Basada en la Comunidad¹ (CBC) (Campbell y Vainio-Mattila 2003). Bajo este enfoque, las iniciativas de conservación deben partir de la voluntad de las personas, expresada en procesos participativos para conservar y beneficiar a las comunidades (Little 1994; Campbell y Vainio-Mattila 2003; Western y Wright 2013). Sin embargo, este paradigma no ha sido realmente considerado en el proceso de creación ni en la evolución del sistema de conservación en el Perú. Por ello, un derecho como el de participación de los pueblos indígenas no se ejerce ni se garantiza plenamente en el marco regulatorio del SINANPE.

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

¹ En inglés, *Community-Based Conservation*.

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

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

Después, en el cuarto capítulo, mediante el análisis empírico de las entrevistas, documentos y casos de estudio, se identifican los principales hallazgos de la investigación, demostrando que ambos marcos regulatorios —de conservación y de los derechos de los pueblos indígenas— presentan deficiencias respecto a los estándares internacionales de participación de los pueblos indígenas. Por último, el quinto capítulo señala las conclusiones y recomendaciones.

§ CAPÍTULO 1

Planteamiento del problema

1. JUSTIFICACIÓN

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

En efecto, los diferentes espacios ecológicos han formado y forman parte del *modus vivendi* de los pueblos indígenas, e incluyen sus formas de subsistencia, su cosmovisión, mitos y espacio espiritual. Como señala Varese, los aspectos vinculados con la territorialidad y las tierras son el eje central respecto al sentido de comunidad, su cultura y autonomía (2016). Es debido al vínculo que tienen los pueblos indígenas con su territorio que, de manera histórica, han realizado labores de conservación, porque sus

prácticas de uso de la tierra combinan formas de vida tradicionales con “perspectivas modernas sobre el uso sostenible” (Walker *et al.* 2020, 3016-3017). En la misma línea, la exrelatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, señala que, “debido a su estrecha relación con el medio ambiente, los pueblos indígenas están en una posición única para adaptarse al cambio climático” (ONU 2017, 5).

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

TABLA 1. CONTRIBUCIONES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
A LA CONSERVACIÓN

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – Pueden coproducir, sostener y proteger la diversidad genética, de especies y de ecosistemas en todo el mundo. – Pueden “acompañar” procesos naturales, por ejemplo, creando paisajes culturales con heterogeneidad de hábitats y desarrollando y restaurando ecosistemas. – Elaboran formas innovadoras de diseñar reservas de conservación, instrumentos de política ambiental, programas de monitoreo y manejo de la vida silvestre. – A través de sus conocimientos ancestrales están proporcionando vías que reevalúan los marcos de conservación existentes |
|---|

Elaboración propia. Fuente: Garnett *et al.* 2018, 371.

De acuerdo con la exrelatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, la función de

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

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

1.1. ¿Se ha reconocido este aporte de los pueblos indígenas a la conservación?

De acuerdo con MAPBIOMAS, entre el año 1985 y el 2020 en la Amazonía se perdieron 69 millones de hectáreas de bosque, de los cuales solo 6,5 millones de hectáreas fueron dentro de territorios indígenas y ANP: 2,8 millones en territorios indígenas y aproximadamente 3,7 millones en ANP (2021). Es decir, que la deforestación se da en mayor medida en territorios que no son indígenas ni se encuentran resguardados bajo la figura de una ANP, puesto que los niveles de deforestación son mayores donde no existe una asignación de derechos sobre los bosques (Che Piu y Galván 2015).

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

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

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

El caso peruano no es ajeno a esta realidad frente a los dos planos: el indígena y el de la conservación. Las normas de

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

2. PREGUNTA E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

El presente trabajo tiene dos preguntas de investigación. La primera es: ¿Cuál es el modelo de conservación más influyente para el SINANPE y qué consecuencias genera en la creación, gestión y usos de las ANP? La respuesta a esta interrogante se encuentra en la siguiente hipótesis:

“El modelo de conservación más influyente es el de la conservación utilitarista, lo cual limita el ejercicio de la participación intercultural en el SINANPE en tres niveles: (i) la creación de ANP, por la falta de consulta previa, que evidencia la ausencia de consentimiento pleno, libre e informado (CLPI) de los pueblos indígenas, (ii) la gestión de las ANP, por aprobación de instrumentos de gestión sin la adecuada participación y (iii) en los usos y el aprovechamiento en las ANP, por las limitaciones los PPII para el pleno aprovechamiento de los recursos bajo la figura de ‘cesión en uso’, en vez del derecho al territorio”.

Luego, como segunda pregunta de investigación se plantea la siguiente: ¿Qué modelo de conservación y reformas correspondientes deberían implementarse para incorporar la participación intercultural? La respuesta a esta interrogante se encuentra en la siguiente hipótesis: