

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 410
31 diciembre 2022
Original: español

INFORME No. 397/22

CASO 13.572

INFORME DE ADMISIBILIDAD Y FONDO

PUEBLOS INDIGENAS MASHCO PIRO, YORA Y AMAHUACA
PERÚ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 31 de diciembre de 2022

Citar como: CIDH. Informe No. 397/22. Caso 13.572. Admisibilidad y Fondo. Pueblos Indígenas Mashco Piro, Yora y Amahuaca. Perú. 31 de diciembre de 2022.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	3
II.	ALEGATOS DE LAS PARTES	3
	A. Parte peticionaria	3
	B. Estado	6
III.	ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD	7
	A. Competencia, duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional	7
	B. Agotamiento de recursos internos y plazo de presentación	8
	C. Caracterización.....	9
IV.	DETERMINACIONES DE HECHO	10
	A. Sobre los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca, y el marco normativo nacional	10
	B. Sobre la intangibilidad de los territorios PIACI.....	12
	C. Sobre las actividades desarrolladas en el territorio de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca.....	14
	1. Concesiones forestales.....	14
	2. Actividades madereras avaladas por el Estado peruano.....	16
	3. Actividades de tala ilegal.....	17
	4. Actividad minera	17
	5. Proyectos de infraestructura	19
	D. Sobre la salud de los PIACI	20
	E. Sobre el amparo constitucional interpuesto por FENAMAD	20
V.	ANÁLISIS DE DERECHO	23
	A. Monitoreo realizado por la CIDH sobre los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial en el Perú	23
	B. Estándares generales sobre el principio de la libre determinación de los pueblos y el principio de no contacto en relación con los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario	24
	C. Derechos a la propiedad colectiva (artículo 21.1), libertad de expresión (artículo 13.1), derechos políticos (artículo 23.1) y derechos culturales (artículo 26) en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana	26
	1. El derecho a la propiedad colectiva en relación con pueblos indígenas en aislamiento voluntario	26
	2. Derechos culturales de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.....	31
	3. Análisis del caso.....	33
	4. ...Derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial (artículos 8 y 25) en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana	40

	1. Estándares relativos a las garantías judiciales y la protección judicial en relación con los derechos de los pueblos indígenas.	40
	2. Análisis del caso concreto	41
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	43

I. INTRODUCCIÓN¹

1. El 24 de octubre de 2011 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una petición presentada por la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes – FENAMAD (en adelante “la parte peticionaria”)². En la petición se alega la responsabilidad internacional de la República del Perú (en adelante “el Estado peruano”, “el Estado” o “Perú”) por la grave puesta en riesgo de la pervivencia física, espiritual y cultural de los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (en adelante, “PIACI”) Mashco Piro, Yora y Amahuaca.
2. El 19 de abril de 2018, la Comisión notificó a las partes la aplicación del artículo 36.3 de su Reglamento, dado que la petición queda comprendida en los criterios establecidos en su Resolución 1/16, y se dispuso el diferimiento de la decisión sobre admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo.
3. Adicionalmente, el 22 de marzo de 2007, la Comisión emitió una medida cautelar en favor de los solicitantes, instando al Estado peruano adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca, en especial la adopción de medidas tendientes a evitar daños irreparables resultantes de las actividades de terceros en su territorio³.

II. ALEGATOS DE LAS PARTES

A. Parte peticionaria

4. La parte peticionaria alega que el Estado es responsable por una serie de acciones y omisiones que ponen en grave riesgo la supervivencia e integridad física, espiritual y cultural de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial Mashco Piro, Yora y Amahuaca. Refiere que debido al mandato de representatividad y legitimidad que tienen las organizaciones indígenas que comparten un ámbito territorial con los pueblos indígenas en situación de aislamiento, iniciaron acciones internas y acuden al sistema interamericano. En ese sentido, destaca la existencia de una historia común, compartida y un vínculo indisoluble entre los 7 pueblos indígenas que habitan en Madre de Dios y conforman la FENAMAD, así como la solidaridad y defensa de derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento.
5. Señala que los Mashco Piro son un pueblo indígena en aislamiento que habita en un territorio de ocho millones de hectáreas entre las regiones de Madre de Dios, Cusco y Ucayali en Perú, y el Estado de Acre en Brasil, siendo considerados un pueblo transfronterizo. Refiere que son uno de los pueblos indígenas en aislamiento más numerosos en la Amazonía, con cerca de 750 personas en el Perú y se divide en al menos tres grupos geográficamente diferenciados, uno que habita la cuenca del río Purús al sur de la región de Ucayali y otros dos en las cuencas de los ríos Las Piedras y Manu, al norte y al oeste de Madre de Dios, respectivamente. Afirma que este pueblo indígena en aislamiento ha sido reconocido por el Estado peruano y se encuentra registrado en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios. Asimismo, sostiene que el Estado ha reconocido su existencia dentro de la Reserva Territorial Madre de Dios, y de la Reserva Isconahua, Murunahua y Mashco Piro en el departamento de Ucayali. Manifiesta que los Mashco Piro se dedican principalmente a la cacería y recolección de productos del bosque, por lo que su estilo de vida es predominantemente móvil y dependen en gran parte de su territorio para su subsistencia.
6. Por otra parte, refiere que los Yora son un pueblo indígena en contacto inicial localizado a las cabeceras del río Las Piedras en el norte de Madre de Dios y se encuentran divididos en diversos grupos étnicos como los Nahua, Yaminahua, Sharanahua y Mastanahua. Afirma que el estado ha reconocido su existencia dentro de la Reserva Territorial Madre de Dios, y de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros. Destaca que este pueblo indígena en reciente contacto se dedica principalmente a la caza, la pesca y la recolección,

¹ Conforme con lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Julissa Mantilla, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente caso.

² Durante el trámite ante la CIDH el Instituto Internacional de Derecho y Sociedad – IIDS se retiró de la representación legal del caso, habiendo sido asumida esta labor de manera directa por la FENAMAD.

³ Comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

7. Asimismo, menciona que los Amahuaca son una población en contacto inicial que habitan dentro de la Reserva Territorial de Madre de Dios en la región del mismo nombre en el Perú, y que su actividad principal es la agricultura itinerante a gran escala, motivo por el cual se mudan cada año a un nuevo lugar y abren nuevos espacios para sus chacras. De la misma forma, resalta que los hombres de este pueblo se dedican a la caza, y las mujeres realizan actividades como el hilado, el tejido y la producción de cerámica, además refiere que sus actividades de caza y agricultura implican que deban desplazarse hasta las cabeceras de los ríos Mapuya, Inuya y Envira constantemente.

8. La parte peticionaria alega que los reclamos de estos pueblos provienen de la ausencia de una garantía plena de la integridad de su territorio, tierras y recursos naturales. Así, observa que se fragmenta el territorio de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial bajo diversas figuras jurídicas, lo que impide una homogenización para su protección. Así, ejemplifica la existencia de reservas territoriales (Reserva Territorial Madre de Dios), reservas indígenas (Reserva Indígena Mashco Piro), parques nacionales (Parque Nacional Alto Purús) y bosques de producción permanente (Madre de Dios). Señala que el reconocimiento del territorio en diversas figuras jurídicas no sólo no garantiza la intangibilidad del territorio y tierra PIACI, sino que permite el desarrollo de actividades extractivas, turísticas, y de investigación, las cuales ya implican un primer contacto.

9. Si bien algunos espacios, como la Reserva Territorial Madre de Dios, se encuentran en proceso de categorización como Reserva Indígena, este se encuentra pendiente desde el 2014. En ese sentido, refiere que continúan los riesgos provocados por los regímenes actuales, como las concesiones otorgadas en los Bosques de Producción Permanente de Madre de Dios, contiguos a esta reserva, para “la instalación de campamentos, trochas, carreteras, y el uso de combustible (efectos alternos)”. Asimismo, indica que tanto la Reserva Territorial Madre de Dios como la Reserva Indígena Mashco Piro se encuentran bajo el régimen jurídico de la Ley N°28736, la cual establece un régimen especial transectorial de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, pero no tienen garantizada su plena intangibilidad, toda vez que la norma considera excepciones por “razones de necesidad pública”. Precisa que lo mismo sucede con el Parque Nacional Alto Purús, contemplado bajo un régimen jurídico de áreas naturales protegidas, el cual permite la realización de actividades científicas y educativas que posibilitan el ingreso de terceros.

10. Señala que esta falta de reconocimiento e intangibilidad del territorio genera diversos problemas, tales como la presencia de personas externas dedicadas a actividades extractivas ilegales o informales, el ataque por parte de los PIACI a terceros o la ausencia de personal en los puestos de control. Asimismo, afirma que el Estado ha otorgado concesiones y ha avalado proyectos de infraestructura en el territorio de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Así, ejemplifica que, en la Reserva Territorial Madre de Dios, se observan 10 concesiones forestales vigentes: Agroindustrial Victoria SAC; Canales Tahuamanu SAC – Exp. A y B; Emetci SAC – Exp. B; Maderera Paujil SAC (Agrícola Las Granjas SAC); MADERYJA SAC; Manuela Martin Mayorga Herrera; Maderera Derivados Renzo y Grecia EIRL; Maderera Industrial Sabor a Selva SAC; y Shihuahuaco Timber (Wood Tropical Forest).

11. Además, indica que se tienen proyectos de carreteras en zonas de especial protección para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, algunos avalados por ley, como el caso de la construcción de carreteras y trochas carrozables en la zona de frontera de Ucayali, y otros que continúan a pesar de no tener un sustento legal, como la construcción de la carretera en el tramo Nuevo Edén-Boca Manu (2020-2022). Sobre este último, los peticionarios argumentan que dicha carretera generaría graves afectaciones a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, pues habilitaría el acceso a la cabecera de cuenca del Parque Nacional del Manu, y permitiría que actividades de narcotráfico y minería se junten y existan más conflictos.

12. Indica también que se han realizado operativos para luchar contra la tala ilegal ocurrida en los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, sin embargo, a pesar de haber identificado actividades ilícitas, no se ha detenido a los perpetradores, dada la ausencia de presencia policial.

13. Sobre la actividad minera, señala que hay dos lotes concesionados en el territorio de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial que ponen en riesgo su vida e integridad, a ser los Lotes 187 y 157, aunque la concesión en este último se encuentra suspendida por actos de corrupción desde el 2008. Refiere que dichas

concesiones fueron otorgadas sin invitar a la FENAMAD a los eventos de Licitación Pública, es decir, sin participación de los representantes de los PIACI. Adicionalmente, indica que en la actualidad se encuentra en el Congreso el Proyecto de Ley N°2415-2017-PE, que busca modificar la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Argumenta que este proyecto pone en riesgo los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, así como su ecosistema, toda vez que faculta que la empresa petrolera sea la única que genere la información ambiental relativa al proyecto, debiendo solicitar permisos solo al Ministerio de Energía y Minas mas no al Ministerio del Medio Ambiente ni al Ministerio de Cultura.

14. Refiere que acudieron a la CIDH solicitando una medida cautelar, que fue otorgada en el 22 de marzo de 2007 mediante la cual la Comisión solicitó al Estado peruano adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca, en especial la adopción de medidas tendientes a evitar daños irreparables resultantes de las actividades de terceros en su territorio.

15. La parte peticionaria señala en principio que la acción de amparo no fue un recurso idóneo, pues éste no protegió los derechos de los PIACI. Así, plantea que se configura una excepción al agotamiento de los recursos internos, toda vez que no existe una decisión definitiva en el ámbito nacional por causa de un retardo injustificado de justicia. Al respecto, señala que el 2 de junio de 2008 interpuso un recurso de amparo ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata contra el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (en adelante "MIMDES"); el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (en adelante "INDEPA"); y de la Dirección Regional Agraria del Ministerio de Agricultura de Madre de Dios debido a las amenazas a la vida, propiedad, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, y el derecho al libre tránsito a raíz de las "actividades desarrolladas por terceros y aprobadas por el Estado peruano, como concesiones forestales de hidrocarburos, carreteras y otras actividades derivadas del desarrollo de estas concesiones otorgadas".

16. Afirma que, el 23 de enero de 2009, el MIMDES interpuso tres excepciones procesales. La primera por representación defectuosa o insuficiente del demandante; la segunda por prescripción; y una tercera por obscuridad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda. Indica que el 23 de abril de 2012, el Primer Juzgado Mixto de Tambopata aceptó las excepciones de representación defectuosa e insuficiente y la de oscuridad o ambigüedad, suspendiendo el proceso y otorgando a la parte peticionaria dos días para subsanar su demanda. Finalmente, el 23 de mayo de 2012, el Juzgado declaró la nulidad de todo lo actuado, dando por concluido el proceso. Sobre este punto, argumenta que los jueces pudieron requerir de oficio la información relativa a la partida electrónica señalada por FENAMAD al momento de interponer la demanda (N°11000655), registro que brinda claridad sobre la conformación de la persona jurídica y la legitimidad de su presidente. Indica que esa información se encontraba en manos del Estado, en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

17. Resalta que el proceso solamente versó en el análisis sobre la admisibilidad de la cuestión y que en ningún momento se realizó un análisis sobre el fondo y la urgencia alegada por los demandantes, desnaturalizando con ello el carácter de la acción. Asimismo, argumenta que las excepciones interpuestas son propias del procedimiento civil y no estaban reconocidas como tales en el Código Procesal Constitucional vigente para la época. Precisa que las normas procesales civiles son únicamente de aplicación supletoria, en tanto ayuden al desarrollo de la causa y no que la demore, como ocurrió en el caso. La parte peticionaria considera que esta situación de retraso habilita una excepción de retardo injustificado en la tramitación de la demanda de amparo de acuerdo con el artículo 46.2 c) de la Convención Americana, a la par de vulnerar su derecho a las garantías y protección judicial tutelado en mismo instrumento, específicamente la garantía de acceder a un recurso efectivo y que este sea resuelto en un plazo razonable.

18. Con respecto a sus fundamentos de derecho, la parte peticionaria indica que el Estado vulnera los derechos a la vida e integridad de los miembros de los referidos pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, toda vez que viene desarrollando una serie de acciones y omisiones que afectan el reconocimiento de su territorio y la intangibilidad de este. A este respecto, recuerda que los PIACI requieren de su territorio para subsistir dadas sus actividades principales, por lo que la entrada de terceros a estos espacios aunado con la ausencia de reconocimiento de sus territorios y de su respectiva intangibilidad por parte de la normativa peruana generan

riesgos en la subsistencia de estos pueblos. Sobre ello, señala que la Ley N°28736, “Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial”, no solo no asegura la intangibilidad, por no establecer restricciones o condiciones mínimas para definir el aprovechamiento de recursos naturales, sino que ni siquiera reconoce el concepto de “territorio” sino tan solo el de “tierras”, referidas a la ocupación directa no la totalidad del hábitat, a la vez que no contempla la existencia de zonas o tierras de amortiguamiento.

19. Manifiesta que a diferencia de los pueblos indígenas que no se encuentran en la situación de aislamiento, el derecho al reconocimiento de la titularidad sobre su territorio y tierra no se encuentra protegido por la normativa aplicable, lo cual además configura una vulneración al derecho de igualdad y no discriminación.

20. Además, alega que se vulnera el principio de libre determinación y su derecho al aislamiento, por la ausencia de un marco legal adecuado y de acciones efectivas para la protección de estos pueblos, toda vez que la normativa aplicable no contempla su participación mediante instituciones representativas indígenas además de que el Estado no permite el goce ineludible de su derecho al territorio, tierra y recursos naturales. Además, indica que la propuesta de crear “reservas territoriales con carga” contraviene a la normatividad y al principio de no contacto. Por dichos motivos, sostiene también se viola el derecho al reconocimiento de personalidad jurídica de los PIACI, así como su derecho a la propiedad colectiva.

21. Asimismo, argumenta que el Estado vulnera el derecho a la vida privada, el cual en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial incluye el derecho al no tener contacto forzado, toda vez que no cumple con su obligación de protegerlos adecuadamente del contacto con terceros.

22. Finalmente, considera que se vulnera el derecho a la salud, el derecho a la alimentación y el derecho al medio ambiente sano, tutelados en el Protocolo de San Salvador. En relación con los derechos a la salud y a la alimentación, la parte peticionaria sostiene que estos derechos se ven afectados por la ausencia de políticas y protocolos adecuados de atención. Refiere además que los PIACI se encuentran en riesgo por la puesta en contacto con terceros y las actividades de exploración y explotación minera, así como la tala ilegal que se da en sus territorios y las zonas de amortiguamiento. Alega que se viola el derecho al medio ambiente sano, en su dimensión individual por la falta de reconocimiento de la intangibilidad del territorio indígena, lo que a su vez ha producido la generación de daños al ecosistema por parte de terceros, así como empresas concesionarias autorizadas por el Estado peruano.

B. Estado

23. El Estado manifiesta que la demanda debe ser declarada inadmisibles, toda vez que los peticionarios pretenden que la CIDH actúe como cuarta instancia, revisando el fondo del proceso de amparo. Al respecto, señala que, existe similitud entre el petitorio planteado por los peticionarios en sede interna y el presentado en la petición ante la CIDH. Además, indica que el amparo constitucional es un recurso adecuado y que no existió impedimento para que los peticionarios pudiesen ejercer su derecho de acción. Asimismo, precisa que el 11 de agosto de 2010, se informó a los peticionarios de las excepciones de representación insuficiente, prescripción y ambigüedad u obscuridad en el modo de presentación de la demanda, y se les otorgó dos días para subsanar las mismas. Refiere que, el 13 de agosto del mismo año, los peticionarios solicitaron informar de manera oral sobre las excepciones y los asuntos de fondo, solicitud que fue denegada por el Primer Juzgado Mixto de Tambopata. Por ello, alega que, al no absolverse las excepciones, el Juzgado declaró nulo todo lo actuado el 31 de mayo de 2012, decisión que no fue impugnada por los peticionarios, por lo que pasó a tener condición de consentida el 20 de junio de 2012. En este sentido, el Estado considera que existió un recurso adecuado para las pretensiones de la parte peticionaria y que no existió impedimento para que ésta accediera a ellos. Asimismo, afirma que es evidente que los representantes buscan que la CIDH actúe como cuarta instancia interviniendo y pronunciándose sobre el fondo del proceso al no encontrarse conformes con las valoraciones emitidas en sede interna.

24. Por otro lado, alega que no tiene responsabilidad internacional por los hechos alegados por la parte peticionaria. Manifiesta que, mediante la Ley N°28736, se reconoce a los PIACI como sujetos de derechos y obligaciones. De manera adicional, señala que mediante el Decreto Supremo N°001-2014-MC se otorgó un

reconocimiento expreso al deber de garantía de los derechos del pueblo Mashco Piro. Adicionalmente, indica que viene actuando a favor de los derechos de los PIACI mediante la delimitación de áreas intangibles, y el desarrollo de protocolos de actuación, así como de regulaciones y procedimientos referidos a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

25. Con respecto a la intangibilidad de territorios, señala que, para el caso de la Reserva Madre de Dios, esta se encuentra en proceso de adecuación con la finalidad de ampliar el área y poder proteger de mejor manera a los Mashco Piro. Sobre la Reserva Indígena Mashco Piro, refiere que de acuerdo con la Ley N°28736, esta goza de intangibilidad y que, si bien se puede facultar la realización de ciertas actividades en la misma, esto requiere de un análisis y autorización por parte del Viceministerio de Interculturalidad, el cual tiene por finalidad garantizar la protección de los derechos de los PIACI.

26. En torno a la protección de la propiedad comunal, el Estado manifiesta que, actualmente, el Ministerio de Cultura viene trabajando una Política Nacional para los pueblos indígenas en situación de aislamiento y de contacto inicial, mediante mecanismos participativos y la colaboración de la CEPAL. Adicionalmente, expresa que se ha fortalecido el sistema de monitoreo, control y alerta temprana ante amenazas a la vida e integridad de PIACI, mediante una serie de actividades de monitoreo y patrullaje, las cuales tienen por finalidad obtener información actualizada de la zona, para la mejor protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

27. Sobre el derecho a la vida e integridad personal, el Estado argumenta que existen diversas figuras territoriales para la protección del espacio de los PIACI, todas las cuales reconocen la garantía y protección de sus derechos. Asimismo, indica que no existen amenazas a raíz de las concesiones forestales, dado que ninguna de las Unidades de Aprovechamiento Forestal ni los bosques de producción permanente se encuentran en las áreas protegidas correspondientes a los territorios indígenas. De la misma manera, advierte que no existen riesgos por los proyectos de hidrocarburos, toda vez que, a la fecha, los Lotes 157 y 187 no se encuentran concesionados ni en proceso de licitación pública. Con respecto a los proyectos de infraestructura mencionado por los peticionarios aprobados por la Ley N°30723, que dispone la priorización de los proyectos en el departamento de Ucayali, indica que esta norma fue observada incluso antes de su aprobación, y que, actualmente, el predictamen del proyecto para su derogación se encuentra en la Comisión de Transportes y Comunicaciones. Asimismo, refiere que la Ruta Regional MD-103 (carretera Nuevo Edén – Boca Manu) es un proyecto necesario para beneficiar a las comunidades nativas que se encuentran en estas zonas y que las vías no se encuentran dentro de las reservas que habitan los PIACI, por lo que no genera una afectación.

28. Finalmente, con respecto al derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, manifiesta que el Ministerio de Salud tiene la obligación de elaborar un diagnóstico inicial de la salud, lo que se viene realizando en diferentes sectores del país. Adicionalmente, señala que dicho ministerio se encuentra también en proceso de revisión y actualización de la norma técnica para la intervención en salud en los PIACI.

III. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

A. Competencia, duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana sobre Derechos Humanos (depósito de instrumento de ratificación realizado el 19 de abril de 1978),
Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional	No

B. Agotamiento de recursos internos y plazo de presentación

29. La parte peticionaria señala que en el caso concreto, se configura una excepción al agotamiento de los recursos internos, toda vez que no existe una decisión definitiva en el ámbito nacional por causa de un retardo injustificado de justicia. Indica que presentó un recurso de amparo el 2 de junio de 2008 ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata, el cual fue declarado nulo y archivado el 23 de abril de 2012, es decir 4 años después de su interposición. Por su parte, el Estado argumenta que la petición es inadmisibles pues pretende que la CIDH se constituya en una cuarta instancia que emita pronunciamientos que no se lograron conseguir en jurisdicción interna.

30. En el presente caso, la Comisión nota que los hechos denunciados tienen relación con la protección efectiva del territorio ancestral de los pueblos indígenas Mashco Piro, Yora y Amahuaca que se encuentran en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial. En este sentido, la Comisión reitera la necesidad dentro del derecho internacional en general, y en el derecho interamericano específicamente, de protección especial para que los pueblos indígenas y las comunidades tribales a fin de que puedan ejercer sus derechos plena y equitativamente con el resto de la población. Particularmente, en lo que respecta a pueblos indígenas y pueblos tribales afrodescendientes, de acuerdo con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y en la Convención Americana de Derechos Humanos, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres⁴.

31. En esa línea, la Comisión enfatiza que el requisito de agotamiento de los recursos internos no implica que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos posibles a su disposición. En este sentido, la CIDH ha mantenido que “si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida”⁵.

32. Ahora bien, la Comisión observa que por un lado, los reclamos de los peticionarios tienen que ver con el reconocimiento de la propiedad colectiva de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca de los territorios que habitan. Sobre ello, la Comisión toma en cuenta que, debido a las circunstancias particulares de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, la propia normativa peruana determina que, para una mayor protección de sus derechos, debe constituirse una reserva indígena. En los hechos, la Comisión observa que el proceso de categorización para que la reserva territorial Madre de Dios, donde habitan los citados PIACI, se convierta en una reserva indígena que goce de intangibilidad, inició el año 2014. Sin embargo, de acuerdo con la información remitida por ambas partes, dicho proceso aún no ha concluido. En consecuencia, corresponde a la Comisión determinar si esta demora en adoptar una decisión puede configurar la excepción prevista en el artículo 46.2.c.

33. Sobre este punto, la Comisión estima oportuno resaltar que, el artículo 46.2 de la Convención, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo frente a las normas sustantivas de la Convención Americana. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones a la regla de agotamiento de los recursos internos resultan aplicables al caso en cuestión debe llevarse a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo del asunto, ya que depende de un estándar de apreciación distinto de aquél utilizado para determinar la posible violación de los artículos 8 y 25 de la Convención. La CIDH también ha subrayado que no existen disposiciones convencionales o reglamentarias que regulen de modo específico el lapso de tiempo que constituye retardo injustificado, por lo cual la Comisión evalúa caso por caso para determinar si se configura dicho retardo⁶. En esta línea, la Corte Interamericana ha establecido como principio rector del análisis del eventual retardo injustificado como excepción a la regla del agotamiento de los recursos internos, que “de ninguna manera la regla del previo agotamiento debe conducir a que se detenga o se demore hasta la inutilidad

⁴ CIDH, Informe No. 33/20, Petición 1458/11, Admisibilidad, Comunidad Garífuna de Travesía. Honduras, 25 de febrero de 2020, párr. 12.

⁵ CIDH, Informe No. 70/04, Petición 667/01, Admisibilidad, Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros, Jubilados de la empresa venezolana de aviación VIASA. Venezuela, 15 de octubre de 2004, párr. 52.

⁶ CIDH, Informe N°14/08, Petición 652-04. Admisibilidad. Hugo Humberto Ruíz Fuentes. Guatemala. 5 de marzo de 2008, párr. 68

la actuación internacional en auxilio de la víctima indefensa”⁷. Es decir, a juicio de la Comisión, la naturaleza complementaria de la protección internacional prevista en la Convención Americana implica también que la intervención de los órganos del Sistema Interamericano sea oportuna para que esta pueda tener algún tipo de efecto útil en la protección de los derechos de las presuntas víctimas.

34. Con base en estas consideraciones, la Comisión nota que, si bien las autoridades internas iniciaron el proceso de categorización para que la reserva territorial Madre de Dios obtenga la condición de reserva indígena, y con ello el reconocimiento de la titularidad del territorio indígena, la información aportada por las partes no permite concluir que las acciones emprendidas en dicho trámite justifiquen un plazo de más de ocho años, sin que a la fecha exista una resolución al respecto. La CIDH reitera que el requisito del agotamiento de los recursos internos no puede ser tal que retrase indefinidamente el acceso de las presuntas víctimas al sistema interamericano de protección de los derechos humanos⁸ y, por lo tanto, considera aplicable a este respecto la excepción establecida en el artículo 46.2.c. de la Convención Americana.

35. En cuanto al plazo de presentación, la Comisión observa que la petición fue recibida el 24 de octubre de 2011, el proceso de categorización habría iniciado en 2014, y sus efectos se extenderían hasta el presente. En consecuencia, la CIDH considera que la petición bajo análisis se presentó en un plazo razonable, en los términos del artículo 32.2 de su Reglamento.

36. Por otra parte, la Comisión observa que ante la intervención de terceros en la reserva natural Madre de Dios, FENAMAD utilizó válidamente la vía constitucional mediante un recurso de amparo constitucional en junio de 2008, alegando la falta de protección de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial de Reserva Madre de Dios. En ese sentido, señalaron la necesidad de una tutela urgente, toda vez que las diferentes actividades que se venían desarrollando en los territorios citados conllevaban severas consecuencias en la subsistencia e integridad de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca. Frente a ello, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social interpuso las excepciones de representación defectuosa, de prescripción y de oscuridad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda.

37. La Comisión toma nota de que, el 27 de enero de 2009, el Primer Juzgado Mixto de Tambopata consideró que los peticionarios no habían adjuntado el documento de la personería jurídica de FENAMAD por lo que era procedente amparar la excepción de representación defectuosa. Además, acogió la excepción de oscuridad y ambigüedad, indicando que no existía claridad y que “no se puntualizaba la pretensión principal”. A tal efecto, concedió un plazo de dos días para que los demandantes absolviesen las excepciones. Pese a lo anterior, la Comisión observa que la información obrante en el expediente da cuenta de que, habiendo transcurrido un periodo de 4 años, el proceso constitucional habría sido archivado el 31 de mayo de 2012 por el Primer Juzgado Mixto de Tambopata, sin una resolución de fondo.

38. En consecuencia, la Comisión considera que, los peticionarios acudieron válidamente a una vía recursiva, a través de una acción de amparo constitucional denunciando el desarrollo de actividades en territorios habitados por pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial. En consecuencia, es, a efectos de la admisibilidad, agotaron los recursos internos disponibles en la normativa peruana, cumpliendo con lo requerido por el artículo 46.1.a de la Convención Americana.

39. En cuanto al plazo de presentación, la Comisión observa que fue recibida el 24 de octubre de 2011 y la resolución que archiva el amparo constitucional fue emitida el 31 de mayo de 2012 por el Primer Juzgado Mixto de Tambopata. En consecuencia, el agotamiento de los recursos internos se dio mientras el caso se hallaba bajo estudio de admisibilidad, por lo que la Comisión considera que la petición fue presentada oportunamente y que debe darse por satisfecho el requisito de admisibilidad referente al plazo de presentación.

C. Caracterización

40. A los fines de admisibilidad, la Comisión debe decidir si en la petición se exponen hechos que podrían caracterizar una violación, como estipula el artículo 47 b) de la Convención Americana, si la petición es

⁷ Corte. IDH. Caso Fairén Garbí y Solís Corrales Vs. Honduras. Excepciones preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987, párr. 92.

⁸ CIDH, Informe No. 50/08, Petición 298-07. Admisibilidad. Néstor José Uzcátegui y otros. Venezuela. 24 de julio de 2008.

“manifiestamente infundada” o si es “evidente su total improcedencia”, según el inciso (c) del mismo artículo. El estándar de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre los méritos de una denuncia. La Comisión debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención y no para establecer la existencia de una violación. Tal examen es un análisis sumario que no implica un prejuicio o un avance de opinión sobre el fondo.

41. La CIDH considera que de probarse la falta de reconocimiento de la propiedad colectiva de los territorios que habitan los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca, la realización de actividades en los mismos, así como la falta de establecimiento de zonas de amortiguamiento de sus territorios ancestrales, la alegada ausencia de medidas para evitar que se afecte su subsistencia y la falta de protección judicial efectiva para revertir dicha situación; tales hechos podrían caracterizar la violación a los derechos consagrados en los artículos 8.1, 13, 21, 23, 25 y 26 de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1.

IV. DETERMINACIONES DE HECHO

A. Sobre los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca, y el marco normativo nacional

42. Los Mashco Piro son un pueblo indígena en situación de aislamiento voluntario, que habita diversas partes del territorio peruano, incluyendo la cuenca del río Purús, al sur del departamento de Ucayali y las cuencas de los ríos Las Piedras y Manu, al norte y oeste de Madre de Dios⁹. La parte peticionaria indicó que este pueblo también habita en la región de Cusco en Perú y el Estado de Acre en Brasil, además señaló que son uno de los pueblos indígenas en aislamiento más numerosos de la Amazonía con cerca de 750 personas¹⁰. Los Mashco Piro se dividen en al menos tres grupos geográficamente diferenciados, compuestos por subgrupos residenciales localizados de manera dispersa por los bosques y ríos que habitan¹¹. De estos grupos, uno de ellos habita la cuenca del río Purús, al sur del departamento de Ucayali; los otros dos se encuentran en las cuencas de los ríos Las Piedras (incluyendo los ríos Tahuamanu y Los Amigos) y Manu, al norte y oeste de Madre de Dios¹².

43. Este pueblo indígena en aislamiento se dedica principalmente a la caza y la recolección, habiendo abandonado la agricultura en favor de un estilo de vida nómada que evite su contacto con personas externas, lo que implica que hacen un uso extensivo del bosque que habitan¹³.

44. Este pueblo ha sido reconocido por el Estado peruano mediante el Decreto Supremo N°001-2014-MC del 4 de abril de 2014¹⁴. Aunado a ello, la parte peticionaria indicó que se encuentra registrado en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI)¹⁵. Asimismo, se ha reconocido su existencia en diversos espacios protegidos, tales como la Reserva Territorial Madre de Dios, la Reserva Territorial Murunahua, y la Reserva Territorial Mashco Piro¹⁶.

⁹ Anexo 1. Libro “Pueblos indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial”, noviembre 2012. Anexo 10 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹⁰ Comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹¹ Anexo 1. Libro “Pueblos indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial”, noviembre 2012. Anexo 10 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹² Anexo 1. Libro “Pueblos indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial”, noviembre 2012. Anexo 10 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹³ Anexo 2. Informe del Ministerio de Cultura “Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos”, enero 2016. Anexo 18 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018. También en: Informe del Ministerio de Cultura “Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos”, enero 2016. Anexo 4 a la comunicación del Estado de 9 de julio de 2019.

¹⁴ Anexo 2. Informe del Ministerio de Cultura “Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos”, enero 2016. Anexo 18 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018. También en: Informe del Ministerio de Cultura “Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos”, enero 2016. Anexo 4 a la comunicación del Estado de 9 de julio de 2019.

¹⁵ Comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹⁶ Anexo 2. Informe del Ministerio de Cultura “Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos”, enero 2016. Anexo 18 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018. También en: Informe del Ministerio de Cultura “Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos”, enero 2016. Anexo 4 a la comunicación del Estado de 9 de julio de 2019.

45. Por otro lado, los Yora son un pueblo indígena en situación de contacto inicial, cuya presencia ha sido reconocida dentro de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros¹⁷. Este pueblo habita en la cuenca del río Las Piedras, en el norte del departamento de Madre de Dios¹⁸. También, se encuentra presente dentro de la Reserva Territorial Madre de Dios¹⁹. De acuerdo con los peticionarios, los Yora se dedican principalmente a la caza, a la pesca y a la recolección²⁰.

46. Los Amahuaca son una población en situación de contacto inicial, ubicados en la Reserva Territorial Murunahua²¹. De acuerdo con los peticionarios, este pueblo se encuentra también en la Reserva Territorial Madre de Dios²². Sus principales ocupaciones son la caza y la pesca, para las cuales se desplazan hasta las cabeceras de los ríos Mapuya, Inuya y Envira; sin embargo, también se dedican a la agricultura itinerante²³. Adicionalmente, las mujeres amahuaca realizan diversas actividades como el hilado, el tejido y la producción de cerámica²⁴.

47. De acuerdo con la declaración brindada por Daniel Rodríguez en la audiencia pública convocada por la Comisión, estos pueblos tienen además la particularidad de que no se les conoce asentamientos permanentes y, por lo tanto de agricultura desarrollada, lo que determina que dependan casi exclusivamente de recursos del bosque que obtienen a través de desplazamientos a lo largo de un territorio muy amplio. Lo anterior los hace muy susceptibles a impactos ambientales en las condiciones ecológicas del bosque, que pueden afectar su subsistencia²⁵.

48. De acuerdo con la información contenida en el expediente, el 18 de mayo de 2006 fue aprobada la Ley N°28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, que se constituye en un marco normativo nacional para la protección de los PIACI²⁶.

49. Dicha ley establece un régimen especial transectorial de protección de los PIACI, y determina una serie de obligaciones estatales respecto de los miembros de los referidos pueblos. Dentro de estas obligaciones, se encuentran el reconocimiento del derecho a poseer las tierras que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos a las mismas; así como el deber de garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y recursos naturales. Tal como lo han advertido los peticionarios, esta normativa solo hace referencia al concepto de tierras, mas no al de territorio.

50. Asimismo, de acuerdo con la normativa, el Estado se encuentra obligado a establecer reservas indígenas, determinadas sobre las áreas de ocupación de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial y a las

¹⁷ Anexo 2. Informe del Ministerio de Cultura "Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos", enero 2016. Anexo 18 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018. También en: Informe del Ministerio de Cultura "Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos", enero 2016. Anexo 4 a la comunicación del Estado de 9 de julio de 2019.

¹⁸ Anexo 1. Libro "Pueblos indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial", noviembre 2012. Anexo 10 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹⁹ Anexo 3. Ayuda memoria para la propuesta de Ordenanza Regional Protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario en la Reserva Territorial de Madre de Dios, 22 de noviembre de 2010. Anexo 6 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

²⁰ Comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

²¹ Anexo 2. Informe del Ministerio de Cultura "Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos", enero 2016. Anexo 18 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018. También en: Informe del Ministerio de Cultura "Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos", enero 2016. Anexo 4 a la comunicación del Estado de 9 de julio de 2019.

²² Comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

²³ Anexo 2. Informe del Ministerio de Cultura "Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos", enero 2016. Anexo 18 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018. También en: Informe del Ministerio de Cultura "Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos", enero 2016. Anexo 4 a la comunicación del Estado de 9 de julio de 2019.

²⁴ Anexo 2. Informe del Ministerio de Cultura "Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos", enero 2016. Anexo 18 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018. También en: Informe del Ministerio de Cultura "Los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos", enero 2016. Anexo 4 a la comunicación del Estado de 9 de julio de 2019.

²⁵ Audiencia pública N°12. Caso 13.572 Pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca vs Perú, realizada el 23 de junio de 2022.

²⁶ Comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018. También en: Comunicación del Estado de 9 de julio de 2019

que hayan tenido acceso tradicional. Sobre las reservas indígenas, la referida ley, declara su carácter intangible, sin embargo, permite el otorgamiento de derechos para el aprovechamiento de recursos naturales cuya explotación resulta de necesidad pública para el Estado. Además, se autoriza excepcionalmente el ingreso de entes estatales a las Reservas Indígenas por motivos de riesgo para la salud de los pueblos, la seguridad o soberanía nacional, la contaminación de recursos aire, agua, suelo o de la biodiversidad, entre otros. La normativa en cuestión otorgó un plazo de sesenta días para la adecuación de las tierras a reservas indígenas.

51. Finalmente, a pesar de tratarse de pueblos en situación de aislamiento, en los últimos años, se han registrado diversos avistamientos de integrantes del pueblo Mashco Piro, así como incidentes con miembros de otras comunidades nativas, que han resultado inclusive en la muerte de un comunero por el impacto de flechas de los Mashco Piro. Por ejemplo, entre diciembre de 2019 y julio de 2020 un informe registró al menos 15 avistamientos de integrantes de estos pueblos indígenas, en las regiones de la Comunidad Nueva Oceanía y la Comunidad Nativa Monte Salvado en el río Tahuamanu²⁷. Según el declarante Daniel Rodríguez, especialista en materia de protección de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en la Amazonía, la presencia de personas externas incrementa el riesgo de posibles contactos con estos pueblos, encuentros hostiles, transmisión de enfermedades, desplazamientos y situaciones de conflicto con otros actores o pueblos indígenas²⁸.

B. Sobre la intangibilidad de los territorios PIACI

52. Tanto los peticionarios como el Estado concuerdan en que, en Perú, existen figuras jurídicas que sirven para la categorización de las tierras y territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, siendo una de estas la contemplada en el régimen jurídico de la Ley N°28736 de 18 de mayo de 2006, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.²⁹ Como se señaló previamente, el artículo 5 de dicha norma establece que las reservas indígenas tienen carácter de intangibles, en tanto mantengan la calidad de tales. Además, determina que no podrán establecerse asentamientos poblacionales distintos a los de los pueblos indígenas que habitan en su interior y se prohíbe la realización de cualquier actividad distinta a la de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas. Dispone que 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. No obstante, establece que en caso de ubicarse un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado, se procederá de acuerdo con la ley.³⁰ Asimismo, con el objetivo de apoyar este proceso, el artículo 3 de la Ley N°28736, dispuso la creación de una Comisión Multisectorial, en la que participa el Ministerio de Cultura, la cual está encargada del reconocimiento de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial y de la categorización de Reservas Indígenas³¹.

53. Posteriormente, el 4 de octubre de 2007 se aprobó el Reglamento de la Ley N°28736, el cual establece y regula los mecanismos de protección de derechos de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, entre ellos, el procedimiento para la categorización de reservas indígenas³².

54. Ahora bien, en el año 2002, en el marco de la entonces vigente Ley N°22175 “Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva”, mediante la Resolución Ministerial N°0427-2002-AG, se creó la Reserva Territorial Madre de Dios en el Departamento de Madre de Dios, con la finalidad de preservar los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario que habitan dicho territorio y el aprovechamiento de

²⁷ Anexo 4. Informe de incidentes y avistamientos de indígenas aislados Mashco Piro entre el 15 de noviembre de 2019 y el 9 de julio de 2020. Anexo 5 a la comunicación de los peticionarios del 21 de julio de 2020, en el trámite de las medidas cautelares.

²⁸ Audiencia pública N°12. Caso 13.572 Pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca vs Perú, realizada el 23 de junio de 2022.

²⁹ Comunicación del Estado de 9 de julio de 2019.

³⁰ Anexo 5. Ley N°28736 de 18 de mayo de 2006, parte del texto normativo contenido en el Anexo 2. Actualización de Información y Solicitud sobre la situación grave y urgente de los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca, 12 de julio de 2013. Anexo a la comunicación de la parte peticionaria de 10 de julio de 2018

³¹ Ley N°28736 de 18 de mayo de 2006, parte del texto normativo contenido en la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

³² Escrito del Estado de 9 de julio de 2019.

recursos naturales³³. Con el objetivo de adecuar esta reserva territorial, ya no bajo la Ley N°22715 sino de acuerdo con las disposiciones de la Ley N°28736 y su reglamento, se inició en 2014 el proceso de recategorización de esta reserva, a fin de que adquiriera la condición de Reserva Indígena, lo que otorgaría la calidad intangibilidad a sus territorios³⁴.

55. En ese sentido, en el marco del referido proceso de categorización, en el año 2016, la organización no gubernamental World Wildlife Fund Perú realizó un Estudio Adicional de Categorización (en adelante “EAC”), el cual es requerido en todo proceso para categorizar una reserva territorial a indígena y delimitar la real dimensión del territorio. Dicho estudio, determinó la necesidad de ampliar el área actual de la reserva, ante la identificación de presencia continua de diversos pueblos indígenas en aislamiento voluntario en zonas no consideradas como parte de la misma³⁵. El EAC fue aprobado el 30 de noviembre de 2016 por la Comisión Multisectorial³⁶. Según la parte peticionaria, la presencia de los PIACI en zonas no incluidas dentro de las reservas territoriales o indígenas reconocidas es un punto de especial preocupación, toda vez que se encuentran en proximidad de diversas actividades realizadas por terceros, lo que los coloca en riesgo de contacto con terceros, y pone en riesgo su integridad y vida³⁷. El Estado ha señalado que debido a la contundente evidencia de la presencia de indígenas Mashco Piro en situación de aislamiento que trascienden la Reserva Territorial Madre de Dios en los últimos años, el estudio propuso la ampliación del área de la reserva por el lado Este de la misma (meridiano 343). Además, afirmó que, en el ámbito propuesto para la ampliación de la reserva, el Estado peruano ya ha otorgado derechos de aprovechamiento forestal³⁸.

56. Los peticionarios señalan que, como la propuesta de ampliación de la reserva territorial en proceso de categorización, derivada del EAC, se sobreponía a diversas concesiones forestales vigentes, la Comisión Multisectorial ordenó la conformación de un Grupo de Trabajo para abordar dicho problema³⁹. Así, el 12 de junio de 2017, el referido Grupo de Trabajo emitió su informe final N°001-2017-GT-CM/MC, en el cual el Ministerio de Cultura propuso que la categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios se realice bajo una figura de ampliación gradual sobre concesiones forestales vigentes y aquellas caducadas o judicializadas. Respecto a las concesiones forestales vigentes, se propuso que sus contratos se respeten y una vez que caduquen estos sean revertidos al Estado, sin que sus titulares puedan solicitar la ampliación del plazo de la concesión. Por su parte, respecto a las concesiones caducadas y judicializadas, estas una vez concluidos los procesos administrativos o judiciales serían revertidas al Estado⁴⁰.

57. La parte peticionaria indica que, frente a ese informe, en el marco de la Sexta Reunión de la Décima Primera Sesión Ordinaria de la Comisión Multisectorial el 23 de agosto de 2017, alegó que la permanencia de las concesiones forestales en el área de ampliación vulnera la intangibilidad de la reserva y el principio de no contacto de los Mashco Piro. Refiere que, debido a ello, se acordó elevar el expediente que contiene el informe del Grupo de Trabajo y los Informes de las partes tanto al Ministerio de Agricultura, el SERFOR, el Gobierno Regional de Madre de Dios y las municipalidades provinciales de Tambopata y Tahuamanu, el Ministerio de Cultura, y organizaciones indígenas (AIDSESEP, CONAP y FENAMAD). No obstante, indican que, hasta el momento de remitir sus observaciones sobre el fondo, no tenían información sobre el resultado de haber elevado dicho expediente⁴¹.

³³ Anexo 6. Resolución Ministerial N° 0427-2002-AG, Declaran como Reserva del Estado área ocupada por pueblos indígenas en aislamiento voluntario, ubicada en el departamento de Madre de Dios, 22 de abril de 2002. Anexo 2 a la comunicación de la parte peticionaria de 24 de octubre de 2011.

³⁴ Comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

³⁵ Anexo 7. PPT “Diagnostico del Estudio Adicional de Categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios”, 30 de noviembre de 2016. Anexo 20 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

³⁶ Anexo 8. Acta de la Décimo Primera Sesión de la Comisión Multisectorial encargada del reconocimiento de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y categorización de reservas indígenas, 30 de noviembre de 2016. Anexo 21 a la comunicación de los peticionarios de 20 de noviembre de 2018.

³⁷ Comunicación de la parte peticionaria del 22 de enero de 2021. Comunicación de la parte peticionaria del 26 de marzo de 2021, en el trámite de las medidas cautelares.

³⁸ Escrito del Estado de 5 de septiembre de 2022.

³⁹ Comunicación de los peticionarios de 20 de noviembre de 2018.

⁴⁰ Anexo 9. Informe No. 001-2017-GT-CM/MC. Informe del Grupo de Trabajo conformado en el marco de la décimo primera sesión ordinaria de la Comisión Multisectorial encargada del reconocimiento de PIACI, dirigido a los miembros de la Comisión Multisectorial encargada del reconocimiento de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial y categorización de Reservas Indígenas, 12 de junio de 2017. Anexo 32 a la comunicación de los peticionarios de 20 de noviembre de 2018.

⁴¹ Comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

58. Tanto el Estado, como la parte peticionaria han informado que a la fecha el proceso de categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios aún no ha culminado⁴². Al respecto, el declarante Majed Ulises Velásquez, Jefe de la Dirección de los Pueblos en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial del Ministerio de Cultura, propuesto por el Estado, afirmó en la audiencia pública convocada por la Comisión en junio de 2022 que, el Ministerio de Culturas como presidencia de la Comisión Multisectorial emitió la última convocatoria a sesiones ordinarias el 20 de julio de 2021. Indicó que, no se logró un consenso con todos los miembros que forman parte de la Comisión Multisectorial respecto de la ruta legal a cargo de las autoridades forestales regionales y nacionales en relación con las concesiones forestales superpuestas, por lo que la recategorización no ha sido posible⁴³.

59. Por otra parte, la Comisión observa que los peticionarios también han señalado que la legislación peruana no contempla el establecimiento de zonas de amortiguamiento para reservas indígenas ni las reservas territoriales. Según los peticionarios, la ausencia de delimitación de zonas de amortiguamiento y su protección implica que estas no sean consideradas como parte del territorio indígena, otorgándose concesiones o permitiéndose la generación de proyectos en las mismas⁴⁴. El Estado no se ha pronunciado con respecto a la denunciada inexistencia de zonas de amortiguamiento.

60. Por último, el declarante Majed Ulises Velásquez indicó que, con el objetivo de garantizar la protección de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, el Ministerio de Culturas ha implementado una red de quince puestos de control y vigilancia, 55 agentes contratados, ubicados en zonas estratégicas de las principales cuencas de acceso a la reserva, y que se tiene previsto incrementar cuatro más próximamente⁴⁵. El Estado informó respecto a los agentes de protección son personas pertenecientes a pueblos indígenas u originarios, procedentes de comunidades nativas aledañas a las reservas indígenas y reservas territoriales, a fin de asegurar que cuenten con conocimiento geográfico de la zona y compartan la lengua de la población local, elementos clave para el desarrollo de sus funciones⁴⁶.

C. Sobre las actividades desarrolladas en el territorio de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca

1. Concesiones forestales

61. Conforme a la información contenida en el expediente, actualmente no se encuentra ninguna concesión forestal, unidad de aprovechamiento forestal ni bosques productivos que se superpongan al territorio indígena, ubicado en la Reserva Territorial Madre de Dios, el Parque Nacional Alto Purús y la Reserva Comunal Purús⁴⁷. De la misma forma, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego del Perú no otorga títulos habilitantes en zonas categorizadas como Reservas de Tierras para Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento o Contacto Inicial⁴⁸.

62. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el Estudio Adicional de Categorización determinó la necesidad de ampliar el territorio PIACI⁴⁹. En esta línea, la CIDH observa que el EAC identificó 13 concesiones forestales, correspondientes a 193,000 hectáreas de las recomendadas en la ampliación, de las cuales 10 se encuentran aún vigentes, siendo estas: Agroindustrial Victoria SAC; Canales Tahuamanu SAC – Exp. A y B; Emetci SAC – Exp. B; Maderera Paujil SAC (Agrícola Las Granjas SAC); MADERYJA SAC; Manuela Martin Mayorga Herrera; Maderera Derivados Renzo y Grecia EIRL; Maderera Industrial Sabor a Selva SAC; y Shihuahuaco Timber (Wood

⁴² Comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018. También Escrito del Estado de 9 de julio de 2019.

⁴³ Audiencia pública N°12. Caso 13.572 Pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca vs Perú, realizada el 23 de junio de 2022.

⁴⁴ Comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

⁴⁵ Audiencia pública N°12. Caso 13.572 Pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca vs Perú, realizada el 23 de junio de 2022.

⁴⁶ Escrito del Estado de 5 de septiembre de 2022.

⁴⁷ Anexo 10. Informe Técnico N°192-2019-MINAGRI-SEFOR-DGIOFFS/DCZO, de 5 de junio de 2019. Anexo 5 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁴⁸ Anexo 10. Informe Técnico N°192-2019-MINAGRI-SEFOR-DGIOFFS/DCZO, de 5 de junio de 2019. Anexo 5 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁴⁹ Anexo 7. PPT "Diagnostico del Estudio Adicional de Categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios", 30 de noviembre de 2016. Anexo 20 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

Tropical Forest)⁵⁰. Adicionalmente, hasta julio de 2012, se mantenía activa la Concesión Forestal Consolidado Catahua, correspondiente a un Bosque de Producción ubicado en la provincia de Tahuamanu, Distrito de Iñapari, en áreas colindantes con la Reserva Territorial de Madre de Dios⁵¹.

63. La parte peticionaria ha denunciado la inacción del Estado en torno a la presencia de las concesiones forestales en áreas colindantes con los pueblos indígenas Mashco Piro, Yora y Amahuaca. Así, ante la noticia de presencia de madereros en la Reserva Territorial Madre de Dios, la FENAMAD remitió notas al Ministerio de Cultura, solicitando la implementación de acciones el 10 de octubre de 2018⁵². No consta en el expediente que dichas solicitudes hubieran sido respondidas por la cartera ministerial.

64. Sobre el tema, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, a través del Informe Legal N°244-2018-JUS/DODNCR, del 12 de septiembre del 2018, ha señalado que deberían mantenerse las concesiones existentes, por considerar que se tratan de un derecho adquirido y que es posible la coexistencia de los derechos de los PIACI y de los concesionarios⁵³. A tal criterio, se sumó posteriormente el Ministerio de Cultura⁵⁴. El Estado manifestó que según esta propuesta solo se permitiría que los concesionarios y sus trabajadores ingresen al área de la ampliación de la Reserva Territorial Madre de Dios, debiendo el Ministerio de Cultura realizar acciones de fiscalización y control del territorio⁵⁵.

65. Dicha postura, ha sido cuestionada por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónico y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, la cual emitió un Informe de Asesoría el 12 de julio de 2019, donde señala que:

"El Informe [del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos] causa preocupación, pues no toma en consideración en su análisis la importancia de respetar y garantizar el principio de no contacto, intangibilidad y libre determinación que se les reconoce a los PIACI, en virtud de su grado de vulnerabilidad ante contactos con terceros"⁵⁶.

66. Asimismo, consideró que toda vez que ya se encontraba en vigencia el Convenio 169 de la OIT al otorgar las concesiones, "dicho otorgamiento debió respetar los derechos de posesión y al territorio que este reconoce, así como la libre determinación y los principios de no contacto e intangibilidad"⁵⁷.

67. Por su parte, Defensoría del Pueblo, mediante el Informe N°002-2019-DP-AMASPPI-PPI, de 5 de septiembre de 2019, señala que:

"... los análisis [del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos] no han considerado aspectos antropológicos ni en rigor las obligaciones de protección a los PIACI como parte de sus conclusiones. Como lo ha señalado la CIDH, las principales amenazas al pleno goce de los derechos humanos de los PIACI son resultado del contacto. Una de las acciones que frecuentemente lleva al contacto es la enorme presión sobre los territorios en los que habitan y transitar. Esta presión conlleva a ingresos a los territorios de los pueblos en aislamiento, que se dan en su mayoría en el contexto de extracción de recursos naturales como la madera, tanto

⁵⁰ Comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁵¹ Anexo 11. Informe Técnico del Sobrevuelo realizado en la cuenca del Río Pariamanu, meridiano 343000, Río Piedras y Quebrada Curiaco, Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Alto Purús y la Reserva Territorial de Madre de Dios. Elaborado por Eddy Torres Rodríguez/AVISA SZF-PERU, Coordinador de Especialista PCV Tahuamanu (PNAP) y representantes de las Instituciones participantes, 20 de enero de 2011. Anexo 8 a la comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁵² Anexo 12. FENAMAD. Carta No. 347-2018-FENAMAD, enviada a la Viceministra de Interculturalidad, Elena Burga Cabrera con fecha 10 de octubre de 2018; y Carta No. 348-2018-FENAMAD, enviada a la Ministra de Cultura, Patricia Balbuena Palacios con fecha 10 de octubre de 2018. Anexa a la comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁵³ Anexo 13. Informe Legal N°244-2018-JUS/DODNCR del 12 de septiembre de 2018. Anexo 2 a la comunicación de la parte peticionaria del 26 de marzo de 2021, en el trámite de las medidas cautelares.

⁵⁴ Comunicación de la parte peticionaria del 26 de marzo de 2021, en el trámite de las medidas cautelares.

⁵⁵ Escrito del Estado de 5 de septiembre de 2022.

⁵⁶ Anexo 14. Oficio N°1255-2018-2019-CPAAAAE-CR, del 12 de julio de 2019. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria del 26 de marzo de 2021, en el trámite de las medidas cautelares.

⁵⁷ Anexo 14. Oficio N°1255-2018-2019-CPAAAAE-CR, del 12 de julio de 2019. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria del 26 de marzo de 2021, en el trámite de las medidas cautelares.

legal e ilegal, lo que constituyen una grave amenaza a la integridad física y cultural de estos pueblos, y su supervivencia"⁵⁸.

68. En esta línea, finaliza recomendando al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos "reevaluar la situación de la categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios con ampliación y emitir un nuevo informe que recoja un análisis acorde con la protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial"⁵⁹.

69. En relación con el tema, el declarante Daniel Rodríguez informó que, la propuesta del Estado referida a la creación de reservas con concesiones forestales activas en su interior, denominadas "Reservas con carga", a su criterio es contraria el principio de no contacto, pues crearía una situación permanente de contacto y riesgos de conflicto⁶⁰.

2. Actividades madereras avaladas por el Estado peruano

70. De acuerdo con la información recibida, la empresa Canales Tahuamanu S.A.C. ingresó a la zona de ampliación de la Reserva Territorial Madre de Dios, en virtud de la habilitación otorgada por el Estado para operar en dos concesiones desde junio de 2020⁶¹. Según un pronunciamiento emitido por la FENAMAD, la presencia de personal y maquinaria de la empresa maderera en zonas que se han considerado deben ser incluidas como parte del territorio indígena protegido, en pleno pico de la pandemia del COVID-19, no solo implica un riesgo para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial por el contagio de COVID-19, sino que también genera un potencial riesgo para los trabajadores de la empresa ante posibles enfrentamientos y conflictos con los pueblos indígenas de la zona⁶².

71. Al respecto, cabe señalar que, el Ministerio de Cultura solicitó que no se reactivaran las actividades en títulos habilitantes superpuestos y/o colindantes con áreas de Reservas Indígenas o que, alternativamente, se dieran los protocolos correspondientes para mitigar los riesgos a los PIACI⁶³. En esta ocasión, se optó por la creación de un protocolo, el cual cuenta con un apartado de media página referido a las "Consideraciones Generales para la protección de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI) en la vigilancia, prevención y control del COVID-19", donde se recuerda que las empresas con títulos habilitantes en zonas PIACI deberán contar con planes de contingencia que *"sean la base que establezca las medidas técnicas implementadas por los titulares de títulos habilitantes, ante los encuentros o avistamientos con las poblaciones indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, o donde existan reportes sobre su existencia, con la finalidad de salvaguardar su existencia e integridad"*⁶⁴.

72. Al respecto, según la declaración de Daniel Rodríguez, los planes de contingencia son instrumentos específicos en los cuales se establecen una serie de procedimientos para que distintos actores externos respondan a escenarios que se puedan presentar con pueblos en aislamiento voluntario, desde encuentros de evidencias hasta situaciones de proximidad física. Éstos se desarrollan con base en experiencias previas y a premisas fundadas en el principio de no contacto. Aunque estos instrumentos son orientativos, no son una garantía que un encuentro no derive en situaciones de alto riesgo peligrosas para ambas partes. Por ello, estos

⁵⁸ Anexo 15. Informe N°002-2019-DP-AMASPP-PP. La categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios y la protección de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial, del 5 de septiembre de 2019. Anexo 3 a la comunicación de la parte peticionaria del 26 de marzo de 2021.

⁵⁹ Anexo 15. Informe N°002-2019-DP-AMASPP-PP. La categorización de la Reserva Territorial Madre de Dios y la protección de los pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial, del 5 de septiembre de 2019. Anexo 3 a la comunicación de la parte peticionaria del 26 de marzo de 2021.

⁶⁰ Audiencia pública N°12. Caso 13.572 Pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca vs Perú, realizada el 23 de junio de 2022.

⁶¹ Comunicación de la parte peticionaria del 27 de agosto de 2020, en el trámite de las medidas cautelares.

⁶² Anexo 16. Pronunciamiento: Empresa forestal ingresa maquinaria y personal a territorio Mashco Piro en pico de contagio covid-19 en Madre de Dios, con autorización del Ministerio de Salud y el silencio del Ministerio de Cultura. Anexo 2 a la comunicación de los peticionarios del 21 de julio de 2020, en el trámite de las medidas cautelares.

⁶³ Comunicación del Estado del 2 de septiembre de 2020, en el trámite de las medidas cautelares.

⁶⁴ Anexo 17. Resolución Ministerial N°0117-2020-MINAGRI de fecha 10 de mayo de 2020, que anexa el Protocolo para la implementación de medidas de vigilancia, prevención y control frente al COVID-19, en la actividad forestal. Anexo 3 a la comunicación del Estado del 2 de septiembre de 2020, en el trámite de las medidas cautelares.

instrumentos deben verse como complementarios a la medida de protección principal que es asegurar la intangibilidad de los territorios⁶⁵.

73. Actualmente los peticionarios se encuentran en una controversia judicial con la empresa Maderera Canales Tahuamanu S.A.C.⁶⁶. Lo anterior debido a que la empresa ha interpuesto un amparo contra FENAMAD, alegando que se han vulnerado sus derechos al honor, buena reputación e imagen y el derecho a la rectificación, a raíz de los pronunciamientos emitidos por dicha organización indígena en los cuales señaló que el ingreso de maquinaria y personal al territorio Mashco Piro suponía “un alto riesgo de conflictos, contactos forzados y transmisión del COVID-19, dada la alta vulnerabilidad epidemiológica de los pueblos en aislamiento”⁶⁷. Para los peticionarios, esto corresponde a una estrategia de intimidación judicial por parte de la empresa, a fin de evitar su labor en defensa de derechos de los PIACI⁶⁸.

3. Actividades de tala ilegal

74. Los peticionarios refieren que el Decreto Supremo N°052-2002-AG del 25 de octubre de 2002, constituyó una Comisión Multisectorial encargada de diseñar y llevar a cabo una estrategia para la lucha contra la tala ilegal en los territorios de comunidades nativas⁶⁹. Dicha comisión se encuentra conformada por representantes del Ministerio de Agricultura, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, un representante de la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos - CONAPA - de la Presidencia del Consejo de Ministros, y un representante de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado por los peticionarios, tal Comisión no cuenta con participación directa de las organizaciones indígenas.

75. De la información contenida en el expediente, se observa que, a pesar de estos esfuerzos, informes de patrullaje han registrado actividades de tala ilegal en los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, lo que pone en riesgo su integridad y vida. Así, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas realizó en diciembre de 2009, septiembre de 2010 y septiembre de 2011 actividades de sobrevuelo a través de las cuales detectaron sitios y campamentos de extracción ilegal de madera⁷⁰.

76. Por su parte, el Estado señaló que ha acordado realizar acciones en favor de la fiscalización y el control de la tala ilegal⁷¹. Al respecto, durante el 2020, se realizaron intervenciones por parte del Ministerio Público para verificar la presencia de actividades de tala ilegal⁷². A raíz de ello, se ha determinado la apertura de una carpeta fiscal a fin de iniciar las investigaciones correspondientes sobre los presuntos ilícitos ambientales⁷³. Sin embargo, la parte peticionaria manifiesta que el Estado ha sido inoperativo en garantizar medidas apropiadas para la protección de los PIACI Mashco Piro, Yora y Amahuaca respecto de esta amenaza⁷⁴.

4. Actividad minera

77. Dentro del territorio PIACI, diversos informes técnicos han registrado la presencia de actividad minera ilegal, mediante campamentos mineros en la cuenca de diversos ríos⁷⁵. Así, un informe técnico de sobrevuelo

⁶⁵ Audiencia pública N°12. Caso 13.572 Pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca vs Perú, realizada el 23 de junio de 2022.

⁶⁶ Comunicación de los peticionarios del 27 de mayo de 2021, en el trámite de las medidas cautelares.

⁶⁷ Anexo 18. Expediente del proceso de amparo 00136-2020-0-2701-JR-CI-01, acción interpuesta por la empresa Maderera Canales Tahuamanu SAC en contra de FENAMAD y su presidente Julio Ricardo Cusurichi Palacios. Anexo 2 a la comunicación de los peticionarios del 27 de mayo de 2021, en el trámite de las medidas cautelares.

⁶⁸ Comunicación de los peticionarios del 27 de mayo de 2021, en el trámite de las medidas cautelares.

⁶⁹ Comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁷⁰ Anexo 19. Informe Pueblos Indígenas en Aislamiento del Norte de Madre de Dios. Análisis de su situación y propuestas para su protección, diciembre de 2009. Anexo 16 a la comunicación de la parte peticionaria del 24 de octubre de 2011.

⁷¹ Anexo 20. Acta de Reunión Multisectorial con FENAMAD, de 18 de agosto de 2009. Anexo 13 a la comunicación de la parte peticionaria del 24 de octubre de 2011.

⁷² Comunicación del Estado del 23 de octubre de 2020, en el trámite de las medidas cautelares.

⁷³ Anexo 21. Oficio N°000922-2020-MP-FN-CN-FEMA de fecha 14 de setiembre de 2020, suscrito por la Coordinación de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental. Anexo 4 a la comunicación del Estado del 23 de octubre de 2020, en el trámite de las medidas cautelares.

⁷⁴ Comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁷⁵ Anexo 11. Informe Técnico del Sobrevuelo realizado en la cuenca del Río Pariamanu, meridiano 343000, Río Piedras y Quebrada Curiaco, Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Alto Purús y la Reserva Territorial de Madre de Dios. Elaborado por Eddy Torres [continúa...]

realizado en enero de 2011 en el río Pariamanu, y la Reserva Territorial de Madre de Dios, determinó la presencia de 9 campamentos mineros en la cuenca de este río⁷⁶. Aunque para el año 2014, se advirtió una disminución en la explotación de la minería ilegal, aún se mantenían actividades auríferas en el río Pariamanu⁷⁷.

78. Por otro lado, respecto a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, información técnica, así como la propuesta de Plan de Protección de la Reserva Territorial Madre de Dios 2017-2021, elaborado por el Viceministerio de Interculturalidad, dan cuenta de que los Lotes 157 y 187, ubicados en el departamento de Madre de Dios, se encontrarían en territorio ocupado por pueblos indígenas en situación de aislamiento, en específico, los pueblos Mashco Piro⁷⁸. Cabe señalar que el Lote 157 estuvo concesionado a el Consorcio PETROPERÚ DISCOVER, conformado por las empresas Petróleos del Perú – PETROPERÚ S.A. y Discover Petroleum International A.S., entre el 2008 y el 2012, y fue incluido en procesos posteriores de licitación hasta el 2015, época desde fue retirado por su poco atractivo. A su vez, el Lote 187 formó parte de un proceso de licitación pública entre el 2014 y el 2015, año en que dicho proceso fue suspendido⁷⁹. A la fecha, los Lotes 157 y 187 no se encuentran concesionados ni en proceso de licitación pública⁸⁰.

79. Ambas partes refieren que las concesiones y los procesos de licitación fueron otorgadas sin consultar a los PIACI⁸¹. Ello, a pesar de que, de acuerdo con los peticionarios y no controvertido por el Estado, los lotes concesionados se sobreponen al territorio de los Mashco Piro, Yora y Amahuaca⁸². Con respecto al proceso de licitación pública del Lote 157, realizado en el 2013 tras el vencimiento de la concesión al Consorcio PETROPERÚ DISCOVER, el Estado se reunió con los representantes de los pueblos indígenas considerados como afectados para la realización de un Plan de Consulta; sin embargo, no se llegaron a concretar los talleres con las comunidades nativas Tres Islas y San Jacinto⁸³. De acuerdo con información de público conocimiento, estas comunidades nativas se encuentran ubicadas en Tambopata, en el departamento de Madre de Dios. No obstante, no se tiene información respecto a ninguna posible relación entre estas comunidades nativas y los pueblos en aislamiento Mashco Piro, Yora y Amahuaca. Posteriormente, se modificó el área del Lote 157, con lo cual el Estado dejó sin efecto el proceso de consulta, por considerar que las comunidades nativas que se habían identificado no se verían afectadas⁸⁴. Respecto al proceso de licitación del Lote 187, el Estado refirió que no se realizó el proceso de consulta previa puesto que “no se identificó presencia de pueblos indígenas”⁸⁵.

80. De manera adicional, la parte peticionaria informa sobre la existencia del Proyecto de Ley N°2415-2017-PE, que busca modificar la Ley Orgánica de Hidrocarburos, poniendo en riesgo los derechos de los PIACI, así como su ecosistema, puesto que permite que la única información ambiental presentada para los proyectos sea creada por las empresas petroleras, quienes solo deberán solicitar permisos al Ministerio de Energía y Minas

Rodríguez/AVISA SZF-PERU, Coordinador de Especialista PCV Tahuamanu (PNAP) y representantes de las Instituciones participantes, 27 de enero de 2011. Anexo 8 a la comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018. También en: SERNARP. Informe Técnico de Patrullaje a la Cuenca del Río Pariamanu del sector Madre de Dios. 11-17 de febrero de 2014. Anexo 13 a la comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁷⁶ Anexo 11. Informe técnico del Sobrevuelo realizado en la cuenca del Río Pariamanu, meridiano 343000, Río Piedras y Quebrada Curiaico, Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Alto Purús y la Reserva Territorial de Madre de Dios, de 27 de enero de 2011. Anexo 8 a la comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁷⁷ Anexo 22. Informe técnico Patrullaje Cuenca Río Pariamanu Sector Madre de Dios, febrero 2014. Anexo 13 a la comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁷⁸ Anexo 23. Huertas Castillo, Beatriz. “Pueblos indígenas en aislamiento del Norte de Madre de Dios. Análisis de su situación y propuestas para su protección”. Diciembre de 2009. Anexo 5 a la comunicación de los peticionarios de 20 de noviembre de 2018. También en: Noticias. “Así los tengan al frente Perupetro siempre va a negar la existencia de indígenas aislados”, de 6 de enero de 2015. Anexo 17 a la comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁷⁹ Anexo 24. GGRL-LEGL-0111-2019 expedido por la Gerencia General de PERUPETRO, de 28 de marzo de 2019. Anexo 9 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁸⁰ Anexo 24. GGRL-LEGL-0111-2019 expedido por la Gerencia General de PERUPETRO, de 28 de marzo de 2019. Anexo 9 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁸¹ Comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018. También en: Anexo 24. GGRL-LEGL-0111-2019 expedido por la Gerencia General de PERUPETRO, de 28 de marzo de 2019. Anexo 9 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁸² Comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁸³ Anexo 24. GGRL-LEGL-0111-2019 expedido por la Gerencia General de PERUPETRO, de 28 de marzo de 2019. Anexo 9 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁸⁴ Anexo 24. GGRL-LEGL-0111-2019 expedido por la Gerencia General de PERUPETRO, de 28 de marzo de 2019. Anexo 9 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁸⁵ Anexo 24. GGRL-LEGL-0111-2019 expedido por la Gerencia General de PERUPETRO, de 28 de marzo de 2019. Anexo 9 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

mas no al Ministerio del Medio Ambiente ni al Ministerio de Cultura⁸⁶. La Comisión observa que el Estado no controvertió estas afirmaciones ni remitió mayor información al respecto.

5. Proyectos de infraestructura

81. Un primer punto relevante con respecto a la generación de proyectos de infraestructura tiene que ver con el Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC), creado mediante el Decreto Supremo N°017-2007-MTC de 29 de mayo de 2007, y posteriormente modificado y actualizado mediante Decreto Supremo N°011-2016-MTC de 24 de julio de 2016. Dicha modificación incorporó dos nuevas rutas que atraviesan los departamentos de Madre de Dios y Ucayali. De la referida normativa, no se desprende que se haya realizado ningún tipo de consulta ni conversación con los pueblos ni comunidades que pudieran verse afectadas por las rutas⁸⁷. Los peticionarios señalaron que, aunque las rutas han sido modificadas mediante resoluciones ministeriales el año 2018, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no emitió un mapa oficial de los nuevos trayectos⁸⁸.

82. El decreto señalado en el apartado anterior guarda relación con la Ley N°30723 de 22 de enero de 2018, que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras y trochas carrozables en la zona frontera de Ucayali, bajo el irrestricto respeto a las áreas naturales protegidas y los pueblos indígenas que lo habitan⁸⁹. Al igual que con la normativa anterior, no se desprende de la referida ley que haya existido algún proceso de consulta previa o aviso a los PIACI que puedan ser afectados por sus efectos. En ese sentido, antes de su publicación, el Ministerio de Cultura consideró que “el proyecto de ley no resultaba viable debido a los impactos negativos que la construcción de la carretera podría producir en zonas donde habitan pueblos indígenas en situación de aislamiento y en contacto inicial”. No obstante, y pese a las observaciones del Poder Ejecutivo, la norma fue aprobada y publicada por el Congreso Nacional y se encuentra en vigencia⁹⁰. Actualmente existe un proyecto de ley que busca derogar esta ley, cuyo predictamen se encuentra en elaboración por parte de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República del Perú⁹¹.

83. Por otro lado, con respecto a la construcción de la carretera en el tramo Nuevo Edén-Boca Manu (2020-2022), se observa que, de acuerdo con lo señalado por el Estado, esta no se superpone al territorio PIACI⁹². Sin embargo, la parte peticionaria ha señalado que la afectación se da por la cercanía de la carretera a los territorios de los PIACI, lo que facilita el acceso a la cuenca del Parque Nacional del Manu, permitiendo que actividades como el narcotráfico y la minería se junten, además de la entrada y presencia de terceros u otras comunidades al territorio PIACI, lo que generaría potenciales conflictos⁹³. Sobre el tema, el Ministerio de Culturas señaló que “la apertura de vías en zonas poco intervenidas de la Amazonía viene usualmente acompañada de procesos de ingreso de foráneos a territorios indígenas y áreas naturales protegidas, así como la exacerbación de economías ilegales presentes en la región. En este caso los problemas relacionados a la minería y tala ilegal que azotan Madre de Dios, presentan un contexto sumamente peligroso para la apertura de esta vía y en buena cuenta explican los intereses de ciertos sectores para su construcción”⁹⁴. A criterio de los peticionarios, ello cobra especial relevancia, toda vez que, con anterioridad, se han registrado una serie de enfrentamientos con otras comunidades y otros terceros por parte de los pueblos en aislamiento⁹⁵.

⁸⁶ Comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁸⁷ Decreto Supremo No. 011-2016-MTC, Rutas MD-104 y UC-106. Citado por los peticionarios en su escrito de 20 de noviembre de 2018.

⁸⁸ Comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁸⁹ Artículo único de la Ley N°30723. Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali.

⁹⁰ Anexo 25. Oficio N°1113-2018-2018-CTC/CR, de 22 de marzo de 2019. Anexo 8 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁹¹ Anexo 25. Oficio N°1113-2018-2018-CTC/CR, de 22 de marzo de 2019. Anexo 8 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁹² Anexo 26. Informe Técnico Legal N°004-2019-MTC/16.VAJ/VDP/AEM, de 11 de abril de 2019. Anexo 7 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁹³ Comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁹⁴ Anexo 27. Ministerio de Cultura. Nota de prensa: Ministerio de Cultura manifiesta su preocupación por el proyecto de carretera Nuevo Edén-Boca Manu-Boca Colorado en Madre de Dios, noviembre de 2015. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/47528-ministerio-de-cultura-manifiesta-su-preocupacion-por-el-proyecto-de-carretera-nueva-eden-boca-manu-boca-colorado-en-madre-de-dios> Citado en la comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

⁹⁵ Anexo 28. Noticias. Temor en indígenas nahuas tras enfrentamientos con indígenas aislados, de fecha 07 de noviembre de 2016. Anexo 19 a la comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018. También ver: Oficio No. 139-2017-FENAMAD de fecha 19 de julio de 2017. Anexo 22 a la comunicación de la parte peticionaria del 20 de noviembre de 2018.

D. Sobre la salud de los PIACI

84. En mayo del 2019 se aprobó la “Norma Técnica para la Prevención, Contingencia ante Contacto y Mitigación de Riesgos para la Salud en escenarios con presencia de Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial”, y la “Guía Técnica de Relacionamiento para casos de interacción con Indígenas de Aislamiento o en Contacto Reciente”⁹⁶. El Estado informó que con anterioridad se contaba con una “Guía Técnica para la Atención de Salud a Indígenas en Contacto Reciente y en Contacto Inicial en Riesgo o de Alta Morbilidad”, que se venía implementando a nivel nacional⁹⁷. Adicionalmente, señaló que se vienen realizando diversas reuniones de coordinación para la aprobación de diversos protocolos adicionales relacionados a la atención en salud de los PIACI⁹⁸.

85. A raíz de la pandemia originada por el COVID-19, el Estado informó que ha brindado atención e insumos a las comunidades nativas que se encuentran en la cercanía de los PIACI Mashco Piro, Yora y Amahuaca⁹⁹. Sin embargo, los peticionarios han observado que existen diversas falencias en la estrategia del Estado, lo que ha causado una desatención a las comunidades nativas, dada la ausencia de respuestas oportunas y la falta de personal médico suficiente en Madre de Dios para la atención de la pandemia. Alegan, por ejemplo, que en julio de 2020 se instaló el “Comando Covid Indígena” en Madre de Dios, buscando fortalecer acciones articuladas entre el gobierno y las organizaciones indígenas; sin embargo, no se conoce la designación de una partida presupuestal para dicha iniciativa. Además, afirman que se aprobó el Decreto Legislativo 1489 el cual determina que las estrategias de intervención culturalmente adecuadas se implementarán por parte del Gobierno central, en coordinación con los Gobiernos Regionales, y que el Ministerio de Salud promulgó la Resolución Ministerial 308-2020- MINSa, que aprueba el “Plan de intervención del Ministerio de Salud para Comunidades indígenas y Centros poblados rurales de la Amazonía frente a la emergencia del COVID-19”. No obstante, indican que estas medidas no han sido consultadas previamente y su implementación no se ha traducido en acciones específicas¹⁰⁰.

86. Adicionalmente, los peticionarios han señalado que si bien el Estado ha determinado la inclusión de la variable étnica en los registros de casos de COVID-19, esta inclusión todavía no se ha hecho efectiva, lo que dificulta el análisis del impacto específico de la pandemia en los pueblos indígenas del Perú¹⁰¹.

87. El Estado ha informado que, durante los años 2021 y 2022, se han desarrollado campañas de vacunación contra el COVID-19 en las comunidades nativas de Santa Alicia, Puerto Nuevo y Monte Salvado, ubicadas en la cuenca del río Las Piedras, ámbito de la Reserva Territorial Madre de Dios¹⁰².

E. Sobre el amparo constitucional interpuesto por FENAMAD

88. El 2 de junio de 2008, la parte peticionaria interpuso un recurso de amparo ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata contra el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano (en adelante “MIMDES”), el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos Amazónicos y la Dirección Regional Agraria del Ministerio de Agricultura de Madre de Dios ante el inminente peligro contra la propiedad y la vida de los PIACI por las actividades de tala ilegal, de hidrocarburos y de infraestructura. Así, solicitaron:

“a) Se abstenga de realizar, actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la

⁹⁶ Anexo 29. Informe N°034-2019-DPI-DGIESP/MINSA, de 24 de mayo de 2019. Anexo 10 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁹⁷ Anexo 29. Informe N°034-2019-DPI-DGIESP/MINSA, de 24 de mayo de 2019. Anexo 10 a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

⁹⁸ Comunicación del Estado del 1 de octubre de 2021, en el trámite de las medidas cautelares.

⁹⁹ Anexo 30. Informe N°033-2021-JMDC-DPI-DGIESP/MINSA de fecha 9 de junio de 2021. Anexo 1 a la comunicación del Estado del 1 de octubre de 2021, en el trámite de las medidas cautelares.

¹⁰⁰ Comunicación de los peticionarios del 27 de agosto de 2020, en el trámite de las medidas cautelares.

¹⁰¹ Comunicación de los peticionarios del 27 de agosto de 2020, en el trámite de las medidas cautelares.

¹⁰² Escrito del Estado de 5 de septiembre de 2022.

zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los Pueblos Indígenas en Aislamiento voluntario de Madre de Dios.

b) Establezca, implemente y efectivice mecanismo que tenga como resultado la protección de la integridad física, cultural y territorial de los pueblos aislados, a través de reconocimientos oficiales de puestos de control con personal idóneo y presupuesto económico permanente, que en un plazo máximo de dos meses tengan las condiciones que garanticen la seguridad necesaria en las rutas de acceso a la Reserva Territorial como son el Río Acre, río Tahuamanu, río Las Piedras, río Los Amigos.

c) La exclusión definitiva así como la prohibición inmediata de tales actividades en el futuro de los lotes petroleros 113 y 133 que se superponen a los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y la suspensión inmediata de las actividades en aquellas que se encuentran en plena etapa de exploración y/o explotación.

d) Se ordene el archivamiento definitivo de los proyectos de ley N°14369/2005-CR y 01295/2006-CR por el que se propone la construcción de una vía terrestre entre Puerto Esperanza (Ucayali) y culmina en Iñapari (Madre de Dios), lo que se contrapone a lo establecido en la Ley de Áreas Naturales Protegidas al cruzar el Parque Nacional Alto Purús y afecta los derechos adquiridos de estos pueblos.

e) Establecer la prohibición de aprovechamiento forestal por terceros en los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y se retire inmediatamente y definitivamente a los madereros ilegales que se encuentran realizando actividades de tala y tránsito de tala ilegal dentro del área de la Reserva Territorial creada con la RM-0427-2007-AG¹⁰³

89. La citada demanda fue admitida el 8 de agosto de 2008¹⁰⁴. Posteriormente, el 23 de enero de 2009, el MIMDES contestó la demanda, interponiendo tres excepciones procesales: una de representación defectuosa o insuficiente del demandante, por considerar que no se habían adjuntado “la partida electrónica de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes”; una de prescripción, señalando que los informes que demostrarían una supuesta afectación exceden el plazo procesal de “60 días desde generada la afectación” para la presentación de la demanda de amparo; y una tercera por obscuridad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda, considerando que la pretensión de los demandantes no era clara¹⁰⁵.

90. El 27 de enero de 2009, el Primer Juzgado Mixto de Tambopata aceptó las excepciones de representación defectuosa e insuficiente del demandante y la de prescripción y concedió un plazo de dos días para que los demandantes las absolviesen¹⁰⁶. Contra dicha decisión el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social presentó un escrito de nulidad, el cual fue declarado improcedente el 6 de marzo de 2009¹⁰⁷.

91. La Comisión toma nota de que las partes no han remitido el expediente judicial completo de la acción de amparo constitucional. En ese sentido, y dado que no constan todas las piezas procesales, los hechos detallados a continuación fueron elaborados con base en la documentación disponible.

92. Así, la Comisión observa que, en el marco del citado amparo, el 30 de junio de 2009 FENAMAD presentó un memorial solicitando al juez emitir sentencia en el proceso, alegando que con anterioridad se habrían declarado improcedentes las excepciones propuestas por el demandado¹⁰⁸. No consta en el expediente la respuesta a dicho memorial.

¹⁰³ Anexo 31. Expediente judicial de la demanda constitucional de amparo presentada por la FENAMAD ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata, Madre de Dios. Expediente No. 2008-00278-0-2701-JM-CI-1. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹⁰⁴ Anexo 31. Expediente judicial de la demanda constitucional de amparo presentada por la FENAMAD ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata, Madre de Dios. Expediente No. 2008-00278-0-2701-JM-CI-1. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹⁰⁵ Anexo 31. Expediente judicial de la demanda constitucional de amparo presentada por la FENAMAD ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata, Madre de Dios. Expediente No. 2008-00278-0-2701-JM-CI-1. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹⁰⁶ Anexo 32. Resolución N°3 de 27 de enero de 2009. Expediente judicial de la demanda constitucional de amparo presentada por la FENAMAD ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata, Madre de Dios. Expediente No. 2008-00278-0-2701-JM-CI-1. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹⁰⁷ Anexo 33. Resolución N°6 de 6 de marzo de 2009. Expediente judicial de la demanda constitucional de amparo presentada por la FENAMAD ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata, Madre de Dios. Expediente No. 2008-00278-0-2701-JM-CI-1. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹⁰⁸ Anexo 34. Memorial de 30 de junio de 2009, solicitando se emita sentencia. Expediente No. 2008-00278-0-2701-JM-CI-1. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

93. De la información disponible, la Comisión observa que entre julio de 2009 y marzo de 2012, el Primer Juzgado Mixto de Tambopata emitió por lo menos 16 proveídos judiciales, referidos a cuestiones de apersonamiento y notificación de diversas entidades estatales, actualización y solicitudes de precisión de domicilios legales de las partes, exhortos librados para notificaciones en Lima, entre otros. Entre dichos documentos destaca uno denominado “Razón de Secretaría”, mediante el cual el Secretario Judicial del Primer Juzgado Mixto de Tambopata informó que el expediente del caso no le había sido entregado mediante inventario alguno cuando él asumió el cargo el 3 de mayo de 2010. Asimismo, señala que se pudieron ubicar los antecedentes dentro de los expedientes en ejecución de sentencias, sólo a raíz del escrito presentado por la abogada de FENAMAD¹⁰⁹.

94. El 11 de agosto de 2010, el Primer Juzgado Mixto de Tambopata, emitió la Resolución N°13 disponiendo un plazo de dos días para contestar las excepciones de prescripción extintiva, representación insuficiente del demandante y de oscuridad o ambigüedad en la demanda. Asimismo, determinó que previamente la parte demandante debía pronunciarse sobre el emplazamiento de los Procuradores Públicos de Medio Ambiente y del Ministerio de Energía y Minas¹¹⁰. La Comisión observa que, en la parte considerativa de dicha resolución se hace referencia a un escrito habría sido presentado la parte peticionaria, alegando que desde el mes de noviembre de 2009 no se había tramitado su demanda conforme a ley, y que existía un atraso irregular e ilegal¹¹¹.

95. Según lo ha referido el Estado los peticionarios solicitaron absolver las excepciones planteadas en audiencia, pero dicha solicitud fue rechazada por el Primer Juzgado Mixto de Tambopata¹¹².

96. La Comisión observa que, producto de la solicitud de información realizada al Estado por la CIDH en el marco de la medida cautelar otorgada, la Procuraduría Pública Especializada Supranacional y el Representante Titular del Poder Judicial ante el Consejo Nacional de Derechos Humanos solicitaron al Primer Juzgado Mixto de Tambopata, remitir con carácter de urgencia el estado actual del expediente del caso el 19 de abril de 2012¹¹³.

97. En ese orden de acontecimientos, mediante resolución de 23 de abril de 2012, el Primer Juzgado Mixto de Tambopata declaró infundada la excepción de prescripción y fundadas las excepciones de representación defectuosa e insuficiente del demandante y la de oscuridad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda, otorgando un plazo de dos días para que las mismas sean subsanadas por la parte demandante, bajo apercibimiento de declararse la nulidad de lo actuado y la conclusión del proceso¹¹⁴. Dicha resolución habría sido notificada a FENAMAD el 4 de mayo de 2012. Posteriormente, ante la omisión de subsanación de las excepciones, el 31 de mayo de 2012, el Primer Juzgado Mixto de Tambopata declaró la nulidad de todo lo actuado, dando por concluido el proceso y disponiendo su archivo definitivo¹¹⁵. Finalmente, el 20 de junio de 2012, se dio por consentida la resolución que declara la nulidad y de ordenó el archivo del proceso¹¹⁶.

¹⁰⁹ Anexo 35. Razón de secretaria de 10 de agosto de 2010. Expediente No. 2008-00278-0-2701-JM-CI-1. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹¹⁰ Anexo 36. Primer Juzgado Mixto de Tambopata. Resolución N°13 de 11 de agosto de 2010. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹¹¹ Anexo 36. Primer Juzgado Mixto de Tambopata. Resolución N°13 de 11 de agosto de 2010. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹¹² Escrito del Estado de 8 de julio de 2019.

¹¹³ Anexo 37. Representación del Poder Judicial ante el Consejo Nacional de Derechos Humanos. Oficio N°107-2012-DDHH/PJ de 16 de abril de 2012. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹¹⁴ Anexo 38. Resolución N°22 de 23 de abril de 2012. Expediente judicial de la demanda constitucional de amparo presentada por la FENAMAD ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata, Madre de Dios. Expediente No. 2008-00278-0-2701-JM-CI-1. Anexo 4 a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018. También en: Anexo 1. Resolución N°22 de 23 de abril de 2012. Anexo a la comunicación del Estado de 9 de julio de 2019.

¹¹⁵ Anexo 39. Resolución N°23 del proceso de amparo, de 23 de mayo de 2012. Anexo 2 a la comunicación del Estado de 9 de julio de 2019. También en: Anexo 4. Expediente judicial de la demanda constitucional de amparo presentada por la FENAMAD ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata, Madre de Dios. Expediente No. 2008-00278-0-2701-JM-CI-1. Anexo a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

¹¹⁶ Anexo 40. Resolución N°24 del proceso de amparo, de 20 de junio de 2012. Anexo 3 a la comunicación del Estado de 9 de julio de 2019. También en: Anexo 4. Expediente judicial de la demanda constitucional de amparo presentada por la FENAMAD ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata, Madre de Dios. Expediente No. 2008-00278-0-2701-JM-CI-1. Anexo a la comunicación de la parte peticionaria de 20 de noviembre de 2018.

V. ANÁLISIS DE DERECHO

A. Monitoreo realizado por la CIDH sobre los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial en el Perú

98. En el marco de su mandato de monitoreo, la Comisión ha realizado seguimiento a la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en Perú, particularmente en la región amazónica. Así, en su informe *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas Tribales*, la Comisión expresó su preocupación sobre los desafíos en asegurar el reconocimiento y protección de dichos pueblos a pesar de la existencia de normativa nacional a favor de estos. En ese sentido, destacó que, en Perú, a pesar de la adopción de la Ley 28736 en 2006, y su reglamento en 2007, sobre la protección de dichos pueblos y el procedimiento para la creación de reservas a su favor, se ha señalado la complejidad del procedimiento para la creación de las reservas. Desde la adopción de esa normativa, hay varias solicitudes aun en trámite, y solo se ha creado una reserva. Las tierras donde habitan estos pueblos enfrentan constantes presiones sobre sus territorios por la presencia de personas externas y concesiones forestales e hidrocarburíferas, la tala ilegal y narcotráfico en sus territorios. Asimismo, se informó sobre la insuficiencia de recursos económicos para la protección de los territorios de los PIACI, lo que resulta en la desprotección contra la presencia externa y el goce efectivo de su libre determinación¹¹⁷.

99. De la misma forma, en su informe sobre *Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*, la Comisión observó que, según la información disponible existirían pistas clandestinas para el envío de drogas en la zona del Parque Nacional Manu (región de Madre de Dios) así como, en general, en la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y áreas aledañas. Estas zonas conformarían el territorio ancestral de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, así como de pueblos indígenas como los Machiguengas, Harambut, Mashco Piro, entre otros¹¹⁸.

100. De acuerdo con la información recibida, entre 1990 y 2003, por iniciativa de organizaciones indígenas amazónicas, se crearon cinco reservas para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial que ocupan 2'871.464.39 hectáreas entre las regiones de Cusco, Ucayali y Madre de Dios. Estas son la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua Nanti (2003), Reserva Territorial Murunahua (1999) Reserva Territorial Isconahua (1998), Reserva Territorial Mashco Piro (1997) y Reserva Territorial Madre de Dios (2002). El Estado categorizó a las anteriormente declaradas reservas territoriales como reservas indígenas¹¹⁹.

101. En ese sentido, la Comisión consideró que, dado que Perú es uno de los países con mayor número de pueblos indígenas en aislamiento de la región, es indispensable la implementación de una política y un plan nacional al respecto. El Ministerio de Cultura reportó que no se cuenta con un Plan Nacional; no obstante, en junio de 2017 se inició el proceso participativo de la elaboración y construcción de la propuesta de la Política Nacional para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, la cual, a la fecha de elaboración del informe sobre *Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*, se encontraba en la segunda de las tres etapas que componen dicho proceso¹²⁰.

102. Respecto a la delimitación de las reservas territoriales o indígenas, la Comisión observó que éstas no abarcan la totalidad del territorio en el que habitan los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Al respecto, citó como caso ilustrativo el de los Mashco Piro, identificándolo como un pueblo nómada cuyos miembros viven de la caza y recolección de frutos. La Comisión además tomó nota de que FENAMAD, como organización regional adscrita a AIDSESEP, presentó una propuesta para reconocer más de 2 mil hectáreas como reserva territorial. Sin embargo, se habría reconocido únicamente el 34% de esta propuesta. En ese mismo sentido, la Comisión señaló que, dado que los Mashco Piro no conocen los límites de su territorio y se desplazan

¹¹⁷ CIDH. Informe Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales. Aprobado el 28 de diciembre de 2021. OEA/Ser.L/V/II. Doc.413/21. Párr. 339.

¹¹⁸ CIDH. Informe Situación de Derechos Humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. Aprobado el 29 de septiembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc.176/19. Párr. 218.

¹¹⁹ CIDH. Informe Situación de Derechos Humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. Aprobado el 29 de septiembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc.176/19. Párr. 349.

¹²⁰ CIDH. Informe Situación de Derechos Humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. Aprobado el 29 de septiembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc.176/19. Párr. 353.

de manera estacional, existen riesgos elevados de ingresar a concesiones forestales que colindan con la línea 343 de la reserva territorial. Asimismo, se tendría conocimiento de la presencia de actividades ilícitas en la zona¹²¹.

103. Sobre esta situación, la Comisión registró que, en reiteradas ocasiones, indígenas Mashco Piro aparecieron en las playas del río Alto Madre de Dios. Se presume que la razón de esta exposición son las grandes presiones de madereros ilegales y actividades hidrocarburíferas en su territorio, declarado como reserva indígena. La CIDH sostuvo que el hecho de que este grupo de indígenas permanezca cerca a zonas transitadas los exponía a un posible contacto, con todas las consecuencias que éste puede tener. Se ha reportado que, desde 2015, el Viceministerio de Interculturalidad habría adoptado un Plan Especial de atención en beneficio de este pueblo. La Comisión advierte que ello habría generado la intensificación de contactos entre funcionarios y la población en aislamiento, así como el establecimiento de relaciones de dependencia, atrayendo a más miembros de este pueblo¹²².

B. Estándares generales sobre el principio de la libre determinación de los pueblos y el principio de no contacto en relación con los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario

104. En su informe de fondo 152/19 del caso 12.979 relacionado con los Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario), la Comisión se pronunció al respecto en los siguientes términos¹²³:

88. La Comisión ha afirmado reiteradamente que la protección especial de los pueblos indígenas constituye, tanto por razones históricas, como por principios morales y humanitarios, un sagrado compromiso de los Estados americanos¹²⁴. En consideración de lo anterior, los órganos del sistema interamericano se han pronunciado sobre el reconocimiento de los derechos, individuales y colectivos, de los pueblos indígenas en las Américas, dando lugar a la identificación de un corpus iuris para la protección y garantía de los mismos en la región. En el presente caso, se abordan los derechos de pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y de contacto inicial, cuyas características particulares requieren el reconocimiento de principios adecuados que permitan el mejor entendimiento e interpretación de los instrumentos de derechos humanos aplicables en la búsqueda de su mayor efectividad en la protección de éstos.

89. En estos términos, la Comisión considera que los instrumentos de protección de derechos deben ser entendidos a través de dos principios que se interrelacionan y determinan recíprocamente, y que resultan aplicables de modo específico para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario: el principio de libre determinación y el principio de no contacto. Para la CIDH, el principio de no contacto es la manifestación del derecho de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a la libre determinación¹²⁵. El principio de libre determinación y los derechos que comporta, se encuentran reconocidos en la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas (en adelante "la Declaración Americana PPII") y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (en adelante "la Declaración de Naciones Unidas PPII")¹²⁶ de forma que habilita, adecúa y actualiza los derechos reconocidos en los instrumentos interamericanos a la realidad de los pueblos indígenas en aislamiento. Específicamente sobre los PIAV, el

¹²¹ CIDH. Informe Situación de Derechos Humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. Aprobado el 29 de septiembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc.176/19. Párr. 372.

¹²² CIDH. Informe Situación de Derechos Humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. Aprobado el 29 de septiembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc.176/19. Párr. 383.

¹²³ CIDH. Informe de fondo 152/19, Caso 12.979 Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Aprobado el 28 de septiembre de 2019. Párrs. 88- 94.

¹²⁴ CIDH. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, de 30 de diciembre de 2013. Párr. 4; CIDH. Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30/14, 21 de diciembre de 2014, párr. 116; CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidad Indígena Maya del Distrito de Toledo (Belize), 12 de octubre de 2004, párr. 96, CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 126; CIDH. La situación de los derechos de los pueblos indígenas. OEA/Ser.L/VII.108. Doc. 62. 20 de octubre de 2000, Capítulo 1. CIDH. Resolución No. 12/85 Caso No. 7615. Brasil. 5 de marzo de 1985, párr. 8. CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sección segunda, parte V. Resolución: Protección especial de las poblaciones indígenas. Lucha contra el racismo y la discriminación. OEA/Ser.L/V/II./29. de 13 de marzo de 1973.

¹²⁵ CIDH. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, de 30 de diciembre de 2013, párr. 22.

¹²⁶ Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. AG/RES. 2888 (XLVI-O/16) de 14 de junio de 2016. Artículos III y XXVI. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Resolución 61/295, 107a. sesión del 13 de septiembre de 2007, artículos 3, 4 y 5.

artículo XXVI la Declaración Americana PPII reconoce el principio de no contacto, como se detallará más adelante.

90. (...) La Corte Interamericana, invocando al Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se ha referido a la aplicabilidad del principio de autodeterminación de los pueblos a los pueblos indígenas en los siguientes términos:

(...) El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el organismo de expertos independientes que supervisa la implementación del PIDESC por parte de los Estados Parte, ha interpretado el artículo 1 en común de dichos pactos como aplicable a los pueblos indígenas. Al respecto, en virtud del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas conforme a dicho artículo 1, los pueblos podrán “provee[r] a su desarrollo económico, social y cultural” y pueden “disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales” para que no se los prive de “sus propios medios de subsistencia”¹²⁷

91. En virtud de lo anterior, la libre determinación de los pueblos, en su aplicación a las realidades indígenas, contiene un elemento relativo al establecimiento y disfrute libre, sin presiones ni injerencias, de su organización política y el desarrollo de su economía, su sociedad y su cultura. Asimismo, la Comisión observa que, a diferencia del principio de libre determinación en situaciones de colonialismo o dominación extranjera, la aplicación del mismo en lo relativo a los pueblos indígenas no puede ser interpretado como la posibilidad de menoscabar la integridad territorial del Estado en el que habita dicho pueblo o que otorga algún derecho a la independencia. Ahora bien, lo anterior debe ser entendido no como una exclusión a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, pues tal como lo ha reconocido la Comisión para el caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial “el derecho a la libre determinación tiene una relación directa y profunda con los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales”¹²⁸. En este sentido, la Comisión encuentra que el principio y derecho a la libre determinación en el caso de pueblos indígenas en aislamiento voluntario cobra especial relevancia para el respeto de su forma de existencia tradicionalmente fuera de la sociedad mayoritaria o incluso su derecho a aislarse nuevamente si es que se hubiera iniciado un contacto o asimilación en algún momento a lo largo del tiempo.

92. La Comisión encuentra también que, de modo específico y único para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, el principio de no contacto reviste una importancia crítica para el respeto y garantía de los derechos humanos consagrados en las Américas para estos pueblos. Así, la Declaración Americana PPII consigna en su artículo XXVI el derecho de los PIAV “a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas”. En esta línea, el Relator Especial de Naciones Unidas ha reconocido que “se debe respetar el principio de no contacto, lo que implica implementar una política pública que proteja sus espacios vitales y les preserve de presiones por parte de empresas extractivas, la tala ilegal de madera, y el asentamiento no autorizado en el área”. Al respecto, la CIDH ha establecido una conexión entre los graves problemas que amenazan a los PIAV y la vulneración del principio de no contacto, puntualizando que “las distintas amenazas que atentan contra los derechos de los pueblos en aislamiento y contacto inicial tienen como causa común el contacto, ya sea directo o indirecto, con personas ajenas a sus pueblos. Las agresiones físicas directas, las incursiones a sus territorios con el objetivo de extraer recursos naturales, las epidemias, la escasez de alimentos y la pérdida de su cultura, todas presuponen un contacto”¹²⁹.

93. En este sentido, la Comisión considera que las obligaciones internacionales de los Estados sobre derechos humanos en general, así como las más específicas en materia de derechos de los pueblos indígenas, deben ser entendidos y adecuados a la luz y en función del principio de no contacto en el caso de los PIAV. En estos términos, la convencionalidad de una medida adoptada por un Estado, debe ser evaluada en virtud de si en su intervención tomó las precauciones necesarias para evitar el contacto con los PIAV y, además, si adoptó medidas concretas para evitar que terceros realicen actividades que puedan vulnerar el principio de no contacto.

94. En línea con lo anterior, la Comisión considera que el principio de no contacto, que se demuestra con la decisión de aislamiento, no implica dejar a su suerte a una población que ha optado por ese modo de vida, pues las obligaciones convencionales de los Estados, individuales y colectivas, respecto de una población PIAV se encuentran intactas. La Comisión reconoce que el cumplimiento de varias obligaciones que se desprenden de la Convención leída a la luz del corpus iuris aplicable y tomando en cuenta la especificidad de los PIAV, podrían

¹²⁷ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, Párr. 93. Párr. 93.

¹²⁸ CIDH. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, de 30 de diciembre de 2013. Párr. 22.

¹²⁹ CIDH. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, de 30 de diciembre de 2013. Párr. 21.

entrañar verdaderos desafíos en relación con ellos, por lo que estos principios buscan, precisamente, que estas situaciones particulares sean abordadas de modo contextualizado, facilitando el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos respecto de tales pueblos.

105. En conclusión, en el presente informe, los hechos del caso serán analizados bajo los estándares interamericanos en materia de derechos de los pueblos indígenas en aislamiento ya establecidos, los que serán aplicados de modo consistente con los principios de libre determinación y de no contacto, en los términos expresados en los párrafos precedentes.

C. Derechos a la propiedad colectiva¹³⁰(artículo 21.1), libertad de expresión (artículo 13.1)¹³¹, derechos políticos¹³² (artículo 23.1) y derechos culturales¹³³ (artículo 26) en relación con los artículos 1.1¹³⁴ y 2¹³⁵ de la Convención Americana

1. El derecho a la propiedad colectiva en relación con pueblos indígenas en aislamiento voluntario

106. La jurisprudencia del sistema interamericano ha reconocido reiteradamente el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales y el deber de protección que emana del artículo 21 de la Convención Americana. Al respecto, la CIDH ha afirmado que los pueblos indígenas y tribales tienen un derecho de propiedad comunal sobre las tierras que han usado y ocupado tradicionalmente, y que el carácter de ese derecho está en función de las modalidades de uso de la tierra y la tenencia consuetudinaria de la tierra¹³⁶. También es necesario resaltar que, como han establecido consistentemente los órganos del sistema interamericano, la propiedad territorial indígena es una forma de propiedad que no se fundamenta en el reconocimiento oficial del Estado, sino en el uso y posesión tradicionales de las tierras y recursos; los territorios de los pueblos indígenas y tribales “les pertenecen por su uso u ocupación ancestral”¹³⁷.

107. Asimismo, el derecho de propiedad comunal indígena se fundamenta también en las culturas jurídicas indígenas y en sus sistemas ancestrales de propiedad, con independencia del reconocimiento estatal; el origen de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y tribales se encuentra, por ende, en el sistema consuetudinario de tenencia de la tierra que ha existido tradicionalmente entre las comunidades tal como lo

¹³⁰ El artículo 21 de la Convención Americana establece en lo pertinente lo siguiente: 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. (...)

¹³¹ El artículo 13.1 dispone: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

¹³² Artículo 23.1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (...).

¹³³ El artículo 26 de la Convención Americana establece lo siguiente “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

¹³⁴ Artículo 1.1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

¹³⁵ Artículo 2. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

¹³⁶ CIDH. Informe No. 44/15. Caso 12.728. Fondo. Pueblo indígena Xucurú. Brasil. 28 de julio de 2015, párr. 66; CIDH. Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 151. Véase inter alia CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 130; y CIDH. Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia, OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 160.

¹³⁷ CIDH. Informe No. 44/15. Caso 12.728. Fondo. Pueblo indígena Xucurú. Brasil. 28 de julio de 2015, párr. 66; CIDH, acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 231.

han reconocido la Comisión y la Corte, y se desprende también de otros instrumentos y pronunciamientos de órganos de protección de derechos humanos¹³⁸. Esta noción de propiedad comunitaria de la tierra ha determinado los siguientes estándares jurisprudenciales reconocidos por la Corte:

- 1) La posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado;
- 2) La posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro;
- 3) Los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe;
- 4) El Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas;
- 5) Los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros de buena fe, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad;
- 6) El Estado debe garantizar la propiedad efectiva de los pueblos indígenas y abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de su territorio;
- 7) El Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas de controlar efectivamente y ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros, y
- 8) El Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas al control y uso de su territorio y recursos naturales¹³⁹.

108. En el mismo sentido, desde hace varios años, la Comisión Interamericana ha advertido la importancia del desarrollo económico para la prosperidad de los pueblos de este hemisferio y ha afirmado que “reconoce que el derecho al desarrollo implica que cada Estado tiene la libertad de explotar sus recursos naturales, incluyendo el otorgamiento de concesiones y la apertura a inversiones internacionales”. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión ha advertido que “las actividades de desarrollo deben ir acompañadas de medidas adecuadas y efectivas para garantizar que las mismas no se lleven a cabo a expensas de los derechos humanos de las personas que pueden ser particular y negativamente afectadas” como los pueblos indígenas¹⁴⁰.

109. Las normas del sistema interamericano de derechos humanos no impiden ni desalientan el desarrollo, pero exigen que el mismo tenga lugar en condiciones tales que se respeten y se garanticen los derechos humanos de los individuos afectados. Cuando es el propio Estado el que implementa un proyecto, tendrá obligaciones directas de respetar y garantizar los derechos humanos involucrados, mientras que en contextos en que terceros lo realizan, tendrá también un conjunto de obligaciones específicas que cumplir. Sobre este segundo escenario, la CIDH recuerda que los Estados tienen el deber de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos por los instrumentos interamericanos en las relaciones interindividuales, así como prevenir con la debida diligencia las violaciones de tales derechos e investigar, sancionar y reparar sus consecuencias. De este modo, si bien la Comisión reconoce las relaciones complejas y diversas que pueden tener el Estado y el sector privado, es indudable que, bajo el sistema interamericano, las normas de los derechos humanos imponen a los Estados obligaciones de respetar y garantizar estas salvaguardias en todo contexto. Esto incluye claramente cuando llevan a cabo directamente actividades de extracción, explotación y desarrollo, si optan por formas mixtas, o cuando permiten que terceros las realicen. También incluye situaciones en donde terceros son compañías extranjeras con sede fuera de la jurisdicción, pero operando dentro del Estado bajo examen¹⁴¹.

¹³⁸ Para un recuento de los pronunciamientos sobre el tema e interpretaciones de otros instrumentos internacionales ver: CIDH. Informe No. 44/15. Caso 12.728. Fondo. Pueblo indígena Xucurú. Brasil. 28 de julio de 2015, nota al pie No. 78.

¹³⁹ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C No. 346, párr. 117, ver también: Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 151; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 128; y Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 109.

¹⁴⁰ CIDH. Comunidades indígenas Mayas del distrito de Toledo (Belice), Informe de Fondo No. 40/04, Caso 12.053, 12 de octubre de 2004. párr. 150.

¹⁴¹ CIDH. Informe Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. Aprobado el 31 de diciembre de 2015. Párr. 56.

110. En su informe sobre *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales*, la Comisión estableció que los impactos en los derechos humanos difieren enormemente según el tipo de actividad de que se trate. No obstante, de acuerdo con la información recibida en el marco de sus funciones, la Comisión ha registrado con mayor frecuencia reclamos referidos a la afectación del derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud, a la propiedad, el derecho a la vida privada y familiar, el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones, y el acceso a la justicia. Estos derechos se encuentran protegidos por los instrumentos interamericanos de derechos humanos, y su contenido y obligaciones estatales correlativas ha sido ampliamente desarrollado por los órganos del sistema interamericano. Como ha sido advertido, muchos de los casos reportados tienen relación con la extracción de recursos naturales de las tierras y territorios históricamente ocupados por pueblos indígenas y tribales¹⁴².

111. Ahora bien, en relación con la propiedad colectiva de los pueblos indígenas en aislamiento, en el caso de los Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario), en su informe de fondo 152/19, la Comisión indicó que¹⁴³:

98. [...] [U]na primera diferencia sustancial en el alcance y contenido de las obligaciones estatales en materia de propiedad colectiva de los pueblos indígena que debe ser contrastado con los principios de no contacto y libre determinación tratándose de PIAV, es respecto del registro, demarcación, delimitación y titulación de las tierras y territorios. En este sentido, es el Estado el encargado del reconocimiento del título de propiedad sin la intervención obligatoria de los PIAV. En estos términos, la CIDH ha observado que muchas veces el título que se utiliza es el de “reserva natural” y la forma de delimitación del territorio es mediante la creación de zonas de intangibilidad. Al respecto, lo determinante es que la figura jurídica utilizada cumpla con las condiciones de pleno dominio en relación con el acceso, control, la reivindicación y el uso del territorio y sus recursos, así como la protección contra todo posible contacto del Estado y de terceros¹⁴⁴.

99. Sumado a lo anterior, la CIDH reitera que la obligación de la delimitación de las tierras y territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial es una carga del Estado. En este punto conviene aclarar que el derecho internacional confiere a los pueblos indígenas pleno dominio sobre sus territorios ancestrales, por lo que la certificación, registro y titulación de su propiedad debe ser el resultado de un ejercicio técnico que pueda ser demostrado por el Estado, en el que el territorio no sea arbitrariamente reducido, por lo que la Comisión valorará el grado de ajuste entre el territorio delimitado para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial y el alegado territorio ancestral. Para ello, la Comisión y la Corte han examinado varias pruebas de la ocupación y utilización históricas de las tierras y sus recursos por miembros de la comunidad; del desarrollo de prácticas tradicionales de subsistencia, rituales o de sanación; de la toponimia de la zona en el lenguaje de la comunidad; y estudios y documentación técnicos; así como pruebas de la idoneidad del territorio reclamado para el desarrollo de la comunidad correspondiente¹⁴⁵.

100. Asimismo, la Corte ha reconocido que la relación única entre los indígenas y su territorio tradicional “puede incluir el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característico de su cultura”¹⁴⁶ y que, entonces, la protección estatal alcanza a “sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran”¹⁴⁷.

101. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión reitera que el estándar actual sobre propiedad indígena requiere ser adecuado a la realidad de los PIAV de acuerdo con los principios de libre determinación y de no contacto. La Comisión ha constatado que existen Estados americanos que en la actualidad ya regulan los territorios de los

¹⁴² CIDH. Informe Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. Aprobado el 31 de diciembre de 2015. Párr. 57.

¹⁴³ CIDH. Informe de fondo 152/19, Caso 12.979 Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Aprobado el 28 de septiembre de 2019. Párrs. 98-103.

¹⁴⁴ CIDH. Informe No. 152/19. Caso 12.979. Fondo. Pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Ecuador. 28 de septiembre de 2019. Párr. 98.

¹⁴⁵ Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214. Párrs. 93-107.

¹⁴⁶ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 131.

¹⁴⁷ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Párr. 135.

pueblos indígenas en aislamiento voluntario¹⁴⁸. La Comisión observa que la tendencia y orientación de la reglamentación general es hacia la intangibilidad del territorio de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Esta intangibilidad incluye no solo el acceso de terceros, sino que en varios casos también alcanza el desarrollo de actividades extractivas. Asimismo, la Comisión observa que la intangibilidad declarada puede ser transitoria (mientras el pueblo indígena se encuentre aislado, como en el caso boliviano). En cuanto a restricciones al régimen de intangibilidad, algunas regulaciones establecen que solo puede ser restringido por situaciones extraordinarias para combatir el ingreso de terceros no autorizados, salud pública que implique alto riesgo de mortalidad para los PIAV, seguridad nacional (todas ellas dispuestas en el régimen colombiano), el interés nacional (como se dispone en el régimen ecuatoriano) o la necesidad pública (régimen peruano)¹⁴⁹.

102. Asimismo, la CIDH advierte que las Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay (en adelante “las Directrices”) de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas sostienen que “los Estados deben delimitar las áreas que ocupan y a las que han tenido acceso tradicional los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Estas áreas deben ser declaradas de intangibilidad transitoria a favor de estos pueblos hasta que decidan su titulación en forma voluntaria”¹⁵⁰. En esta misma línea, el año 2018 el entonces Relator sobre los derechos de los pueblos indígenas de la CIDH y la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas concluyeron que “la protección de los territorios de los pueblos en aislamiento y contacto inicial debe tener en cuenta los principios de libre determinación y no contacto, la intangibilidad de sus territorios y el principio de precaución (...)”¹⁵¹.

103. En virtud de lo anterior, tomando en consideración el principio de libre determinación y el principio de no contacto, así como la tendencia en los Estados americanos hacia la consolidación de la intangibilidad del territorio de los PIAV en sus regulaciones nacionales, y considerando los pronunciamientos del Relator de la CIDH y la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, y las Directrices de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, la Comisión encuentra que la forma más efectiva de proteger los derechos territoriales de los PIAV, y así su integridad y subsistencia, es a través de la intangibilidad del mismo. La intangibilidad respecto de terceros, incluyendo empresas, y de actividades económicas, particularmente de explotación y extracción, se evidencia como la herramienta jurídica más apropiada para el cumplimiento de los deberes de respeto y garantía de los PIAV, por lo que cualquier regulación que no la observe requiere que el Estado presente una justificación suficiente para permitir, de modo excepcional, la necesidad de la intervención.

112. Por otra parte, en relación con las restricciones o limitaciones a la propiedad como resultado de actividades realizadas dentro de los territorios de los pueblos indígenas, la CIDH destaca que la obligación de realizar la consulta previa, libre e informada, se desprende de la propia Convención Americana, en una lectura conjunta de los derechos establecidos en sus artículos 13, 21 y 23, de la Convención Americana. La Corte Interamericana ha remarcado que las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, señaló que se debe consultar a los pueblos, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión, puesto que el aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado¹⁵². En ese mismo sentido, la Corte ha referido que el derecho a la consulta se actualiza de manera previa a la ejecución de acciones que podrían afectar de manera relevante

¹⁴⁸ La Comisión reportó en 2013 respecto de información remitida oficialmente por Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia, Paraguay y Perú. Ver: CIDH. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, de 30 de diciembre de 2013. Párr. 70 y ss. Cabe indicar que en la actualidad es público que Colombia adoptó nueva regulación sobre esta materia a través del Decreto No. 1232 de 2018.

¹⁴⁹ Consejo de Derechos Humanos. Principales conclusiones y recomendaciones de la “Reunión de Trabajo sobre Normas de derecho internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco: revisión y propuestas para la acción. Resumen de reunión, emitido conjunto por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz y por el Relator sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Francisco Eguiguren [en adelante “Reunión de trabajo CIDH/Relatora Especial]. A/HRC/39/17/Add.1. de 28 de febrero de 2018; CIDH. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, de 30 de diciembre de 2013. Párr. 70 y ss. Cabe indicar que en la actualidad es público que Colombia adoptó nueva regulación sobre esta materia a través del Decreto No. 1232 de 2018.

¹⁵⁰ OACNUDH. Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay. Resultado de las consultas realizadas por OACNUDH en la región: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Ginebra, febrero de 2012, párr. 54.

¹⁵¹ Consejo de Derechos Humanos. Reunión de trabajo CIDH/Relatora Especial. A/HRC/39/17/Add.1. de 28 de febrero de 2018. Párr.52.

¹⁵² Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133

los intereses de los pueblos indígenas y tribales¹⁵³. Asimismo, la Corte señaló que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que podrían afectar la integridad de las tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar sino también de obtener su consentimiento previo, libre e informado, acorde a la costumbre y tradiciones de los pueblos¹⁵⁴.

113. Tratándose de los PIAV, la CIDH ha establecido que¹⁵⁵:

104. La Comisión considera que la intangibilidad no debe limitarse a su regulación formal, sino que debe permitir una real protección de los territorios PIAV. En este sentido en casos excepcionales, las restricciones de la intangibilidad, deben estar basadas, primordialmente, en la protección y subsistencia de los PIAV. La Comisión no considera que sea compatible con los principios de libre determinación y de no contacto, que se pueda restringir la propiedad de los PIAV por intereses económicos relacionados mayormente con la explotación de los recursos naturales. En este sentido, los Estados son los responsables de demostrar que cualquier intervención o actividad que genere impactos en un territorio PIAV está orientada a su protección y subsistencia o en razones verdaderamente excepcionales que busquen proteger bienes jurídicos esenciales como la vida, la integridad personal o salud.

105. La Comisión entiende que el alcance y contenido de los estándares relativos a las restricciones del derecho a la propiedad indígena pueden tener características diferentes a las desarrolladas anteriormente por los órganos del sistema interamericano. De modo particular, cuando se trata de propiedad indígena en general, se ha indicado que la misma puede ser objeto de limitaciones en el marco de proyectos de desarrollo o de otra índole, siempre que se cumplan estrictamente con las salvaguardas previstas en la jurisprudencia.

106. En tal sentido, cuando se trata de actividades de extracción o explotación de recursos naturaleza en territorio indígena, la Comisión y la Corte han señalado que los Estados deben: a) cumplir con los requisitos convencionales para la restricción del derecho de propiedad¹⁵⁶; b) asegurar la no “denegación de las tradiciones y costumbres de un modo que ponga en peligro la propia subsistencia del grupo y de sus integrantes”¹⁵⁷; c) asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas, lo que implica garantizar: i. el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado¹⁵⁸; ii. la realización de estudios previos de impacto ambiental y social realizados por “entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado”¹⁵⁹ y iii. el derecho a la participación razonable en los beneficios del proyecto¹⁶⁰.

107. Sin embargo, la CIDH considera que dicho estándar no resulta aplicable a la realidad de los PIAV. En primer lugar, como ya se señaló, cualquier tipo de interferencia en territorio de los PIAV solo puede

¹⁵³ Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 207.

¹⁵⁴ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 134.

¹⁵⁵ CIDH. Informe de fondo 152/19, Caso 12.979 Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane (en aislamiento voluntario). Aprobado el 28 de septiembre de 2019. Párrs. 104-111.

¹⁵⁶ CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 165 y ss.; Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 127: “de conformidad con el artículo 21 de la Convención, el Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad siempre que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática”.

¹⁵⁷ CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 165 y ss.; y Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 128.

¹⁵⁸ CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 172 y ss.; Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 134.

¹⁵⁹ CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 213 y ss.; Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129. Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 205.

¹⁶⁰ CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párrs. 219 y ss. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 138-139.

responder a la necesidad de protección y la defensa de su subsistencia o a otras situaciones extremas dentro de las que no se encuentran las actividades de aprovechamiento económico, tanto del Estado o de terceros, en especial las de extracción de hidrocarburos y madera, a baja o gran escala.

108. En estos términos, cuando se trate de intervenciones dentro del territorio de los PIAV en otras situaciones excepcionales, la CIDH observa que sería posible aplicar los criterios a) y b) esbozados para el territorio de pueblos indígenas contactados, también respecto de lo PIAV. Ahora bien, en lo que respecta al criterio c) relativo al aseguramiento de la participación efectiva, son necesarias las siguientes precisiones. Como resulta evidente, la Comisión considera que los asuntos del derecho a la propiedad de los PIAV no son susceptibles de serles consultados¹⁶¹ como consecuencia directa del principio de no contacto. Por lo tanto, debido a que las intervenciones en territorio PIAV son por su naturaleza graves y riesgosas, tal como la Comisión y la Corte han entendido que ocurre para proyectos a gran escala que pueden afectar la subsistencia de un pueblo¹⁶², se requeriría el consentimiento de los PIAV, el cual, a su vez, no sería posible obtener salvo que se vulnera el principio de no contacto.

109. Así, la Comisión, siguiendo al Relator Especial, encuentra que las organizaciones que agrupan pueblos indígenas, pueden plantear reivindicaciones territoriales en territorios compartidos o colindantes con PIAV. En estos casos, es posible que las gestiones sobre el consentimiento sean planteadas por el Estado con otros pueblos indígenas contactados, quiénes mantienen vías de comunicación con los PIAV, sean éstas verbales, no verbales o a través del uso de otra simbología tradicional, siempre que el Estado pueda garantizar la efectividad y veracidad del mecanismo. Ahora bien, en caso de no existir esa posibilidad, la Comisión considera que el Estado deberá entender la falta de consentimiento a través del rechazo manifiesto a personas ajenas a su pueblo en sus territorios y su decisión de mantenerse en aislamiento respecto de otros pueblos y personas¹⁶³.

110. Asimismo, la Comisión encuentra que cualquier intervención en territorio PIAV, requiere la conducción de estudios previos de impacto ambiental y social realizados por entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado. La Comisión encuentra que además de las características ya reconocidas en relación con estos estudios de impacto social y ambiental, es necesario que se considere la presencia y movilidad de los PIAV a través de peritajes adecuados y que se determine el impacto sobre sus recursos cuando se trata de proyectos de extracción en zonas aledañas. Asimismo, de existir algún pueblo indígena en contacto con el Estado que tenga algún tipo de comunicación con los PIAV, se deberá buscar compartir los resultados del estudio con ellos para la retroalimentación correspondiente.

111. Así, en virtud de lo señalado hasta el momento, tomando en consideración las obligaciones estatales en relación con el reconocimiento del territorio indígena de los pueblos aislados, la Comisión concluye que, por regla general, el territorio de los PIAV es un territorio intangible. Sin perjuicio de lo anterior, en circunstancias excepcionales, el Estado debe justificar suficientemente la intervención en el territorio PIAV en motivos imperiosos relacionados por ejemplo con la necesidad de su protección y la defensa de su subsistencia, conforme a los parámetros indicados en los párrafos anteriores.

2. Derechos culturales de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial

114. El artículo 26 de la Convención Americana establece una obligación en cabeza de los Estados partes, de procurar el desarrollo progresivo de los derechos que dicha norma contiene, a la luz de las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Ambos órganos del sistema interamericano han reafirmado su competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones del artículo 26 de la Convención Americana en el marco del sistema de peticiones y casos individuales. En sus pronunciamientos sobre la materia, la Corte ha enfatizado la interdependencia e indivisibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales respecto de los derechos civiles y políticos¹⁶⁴.

¹⁶¹ CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 179 y ss.

¹⁶² CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 183 y ss.

¹⁶³ CIDH. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, de 30 de diciembre de 2013. Párr. 25.

¹⁶⁴ Corte IDH. *Caso Cuscul Pivalar y otros Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Párrs. 74 – 97, Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Párr. 141; y *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de julio de 2009. Párr. 101.

115. La Comisión también ha indicado que el artículo 26 de la Convención Americana impone diversas obligaciones a los Estados que no se limitan a una prohibición de regresividad, el cual es un correlato de la obligación de progresividad, pero no puede entenderse como la única obligación justiciable en el sistema interamericano bajo esta norma. Así, la Comisión afirma que teniendo en cuenta el marco interpretativo del artículo 29 de la Convención Americana, el artículo 26 visto a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, se desprenden, al menos las siguientes obligaciones inmediatas y exigibles: i) obligaciones generales de respeto y garantía, ii) aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales y culturales, iii) obligaciones de dar pasos o adoptar medidas para lograr el goce de los derechos incorporados en dicho artículo y iv) ofrecer recursos idóneos y efectivos para su protección. Las metodologías o fuentes de análisis que resulten pertinentes para cada una de estas obligaciones, deberán ser establecidas según las circunstancias propias de cada caso¹⁶⁵. Además, el Estado tiene obligaciones básicas que deben satisfacer niveles esenciales de tales derechos, las cuales no están sujetas al desarrollo progresivo sino que son de carácter inmediato¹⁶⁶.

116. Como ya se señaló, la Corte ha establecido una relación entre el territorio y la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas. Así, conforme al artículo 21 de la Convención, los Estados deben respetar la especial relación que los miembros de los pueblos indígenas tienen con su territorio a modo de garantizar su supervivencia social, cultural y económica¹⁶⁷.

117. La Comisión observa que la Carta de la OEA hace referencia a los derechos culturales. Así, la Carta establece que los Estados deben dar prioridad al estímulo de la cultura hacia el mejoramiento integral de la persona humana como fundamento de la justicia social y la democracia (artículo 47), seguidamente reconoce el compromiso individual y solidario para preservar el patrimonio cultural de los pueblos americanos (artículo 48); y también consagra el derecho de la participación de sectores excluidos y discriminados en la vida cultural del país (artículo 45.f). Para efectos de los pueblos indígenas en general, la CIDH entiende estas disposiciones como el derecho a practicar y, de ser el caso, difundir su propia cultura; y, como manifestación del deber de respeto que sus prácticas culturales y cosmovisión sean debidamente protegidas. Así, por ejemplo, el Comité DESC ha subrayado el deber de “respetar y proteger los valores culturales y los derechos de los pueblos indígenas asociados a sus tierras ancestrales y a su relación con la naturaleza, a fin de evitar la degradación de su peculiar estilo de vida, incluidos los medios de subsistencia, la pérdida de recursos naturales y, en última instancia, su identidad cultural”¹⁶⁸, que pueden estar asociados, entre otras cosas, con los alimentos, la vivienda, el uso del agua, los mecanismos de salud y educación, etc. En particular ha destacado que las medidas adoptadas por el Estado para respetar y garantizar la participación en la vida cultural deben ser idóneas, es decir pertinentes a un contexto o modalidad cultural particular, de manera que se respete la cultura y los derechos culturales de las personas y comunidades¹⁶⁹.

118. De la misma forma, la CIDH toma en cuenta que dentro de las obligaciones inmediatas de los Estados sobre dicho derecho se encuentra la eliminación de obstáculos que impiden o limitan el acceso de la persona o comunidad a su propia cultura, la posibilidad de realizar sus prácticas culturales y llevar su forma de vida, incluyendo la prohibición de discriminación basada en la identidad cultural, de exclusión o de asimilación forzada¹⁷⁰. En particular la Comisión resalta que “[l]a protección de la diversidad cultural es un imperativo ético inseparable del respeto de la dignidad humana. Entraña un compromiso con los derechos humanos y las libertades fundamentales y requiere la plena realización de los derechos culturales, incluido el de participar en la vida cultural”¹⁷¹, por lo que el Estado deberá reforzar sus acciones de protección al respecto en los contextos de los pueblos indígenas, a la luz de la delicada relación y amenazas que se pueden presentar entre su cultura y la sociedad mayoritaria.

¹⁶⁵ CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 134.

¹⁶⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 1990. En ese sentido ver: CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 (7 de septiembre de 2017) párrs. 236 y 237.

¹⁶⁷ CIDH, Informe No. 146/19, Caso 11.754. Fondo. Pueblo Indígena U'Wa y sus Miembros. Colombia. 28 de Septiembre de 2019. Párr. 145.

¹⁶⁸ Comité DESC. Observación General No. 21. UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010, párr. 36

¹⁶⁹ Comité DESC. Observación General No. 21. UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010, párr. 16.

¹⁷⁰ Comité DESC. Observación General No. 21. UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010, párr. 55.

¹⁷¹ Comité DESC. Observación General No. 21. UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010, párr. 40

119. En ese marco, el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las decisiones que puedan afectarlos se relaciona también con sus derechos culturales, en la medida en que la cultura puede resultar afectada por tales decisiones. Así, la CIDH ha reconocido que los Estados deben respetar, proteger y promover las tradiciones, instituciones y costumbres de los pueblos indígenas y tribales, por ser éstas un componente intrínseco de la forma de vida de estos pueblos¹⁷². De allí que la obligación estatal de desarrollar procesos de consulta en el marco de actividades empresariales que pueden generar efectos sobre sus derechos no solo se vincula directamente a su derecho de propiedad colectiva sino a la obligación estatal de adoptar medidas especiales para proteger sus derechos culturales, en tanto prácticas y formas de vida relacionadas intrínsecamente a su territorio y uso de recursos naturales¹⁷³.

3. Análisis del caso

120. La CIDH analizará las obligaciones estatales respecto de los derechos de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca en el siguiente orden: i) reconocimiento de los derechos territoriales; ii) las zonas de amortiguamiento; iii) la intangibilidad de las reservas indígenas a nivel normativo; iv) los proyectos desarrollados en los territorios de los PIACI y los procesos de consulta previa; v) la protección de la propiedad indígena respecto de actividades realizadas en los territorios. Finalmente, la CIDH se pronunciará respecto de vi) los impactos en los derechos culturales de las presuntas víctimas.

a) Reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial Mashco Piro, Yora y Amahuaca

121. Como han establecido la CIDH y la Corte Interamericana, en virtud del artículo 21 de la Convención Americana, los pueblos indígenas son titulares de derechos de propiedad y dominio sobre las tierras y recursos que han ocupado históricamente y, por lo tanto, tienen derecho a ser reconocidos jurídicamente como los dueños de sus territorios, a obtener un título jurídico formal de propiedad de sus tierras, y a que los títulos sean debidamente registrados¹⁷⁴. Ahora bien, cuando de pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial se trata, la Comisión ha señalado que el Estado está encargado del reconocimiento del título de propiedad sin la intervención obligatoria de los PIAV y que, a tal efecto, en algunos Estados el título que se utiliza es el de “reserva natural” y la forma de delimitación del territorio se realiza mediante zonas de intangibilidad.

122. En lo que se refiere a Perú, la Comisión toma en cuenta que su marco normativo nacional contiene diversas figuras jurídicas como la reserva territorial, la reserva indígena, el parque natural y el bosque de producción permanente. Ahora bien, el artículo 2.d de la Ley N°28736 de 18 de mayo de 2006, establece que las reservas indígenas son las “tierras delimitadas por el Estado peruano, de intangibilidad transitoria, a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y en tanto mantengan tal situación, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos”. Es decir, la figura jurídica prevista para brindar la más alta protección a los territorios de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial en Perú es la reserva indígena, entre otros aspectos porque dispone la intangibilidad de los mismos.

123. En el presente caso, la Comisión observa que el Estado reconoció al pueblo Mashco Piro mediante el Decreto Supremo N°001-2014-MC del 4 de abril de 2014 y ha establecido su existencia en espacios como la Reserva Territorial Madre de Dios, la Reserva Territorial Murunahua, y la Reserva Indígena Mashco Piro. Asimismo, el Estado ha reconocido la presencia de estos pueblos fuera de la Reserva Territorial Madre de Dios. Aunque este reconocimiento inicial es importante, la Comisión considera que la presencia de indígenas en aislamiento voluntario en espacios de diferentes categorías jurídicas, demuestra que el Estado no ha

¹⁷² CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015 párr. 164.

¹⁷³ Comité DESC. Observación General No. 24. UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, párrs. 12 y 17.

¹⁷⁴ CIDH. Informe No. 40/04. Caso 12.053. Fondo. Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo. Belice. 12 de octubre de 2004, párr. 115. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 137.

garantizado la plena integralidad de sus territorios y en consecuencia no ha reconocido debidamente su título de propiedad colectiva.

124. En ese sentido, observa que mientras la Reserva Indígena Mashco Piro, sí tiene condición de reserva indígena y por tanto su espacio es intangible, la Reserva Territorial Madre de Dios, donde también habitan los pueblos indígenas Mashco Piro, Yora y Amahuaca, no goza del carácter de intangibilidad previsto por la Ley N°28736.

125. En esta misma línea, la Comisión observa que, según la información contenida en el expediente y el reconocimiento expreso de ambas partes, el proceso de recategorización de la reserva territorial Madre de Dios iniciado el año 2014, a fin de que adquiriera la condición de Reserva Indígena, y la consecuente la calidad intangibilidad a sus territorios, aún no había concluido.

126. La Comisión observa además que, en el marco del referido proceso, en el año 2016, el Estudio Adicional de Categorización determinó la necesidad de ampliar el área actual de la reserva territorial Madre De Dios, ante la identificación de integrantes del pueblo indígena Mashco Piro en zonas no consideradas como parte de la misma. Dicho estudio fue aprobado por la Comisión Multisectorial el 30 de noviembre de 2016, sin embargo, como el proceso de categorización no ha concluido, la referida ampliación tampoco ha sido viabilizada por las autoridades estatales.

127. Adicionalmente, y en relación con el aspecto anterior, la Comisión estima que en la delimitación inicial de la reserva territorial Madre de Dios, el Estado no ha demostrado que ha considerado de manera adecuada los patrones de movimiento y asentamiento de los pueblos indígenas Mashco Piro, así como su modo tradicional de sobrevivencia y sus prácticas ancestrales.

128. En vista de lo indicado, la Comisión si bien toma nota de los avances realizados por el Estado, observa que el establecimiento de diferentes figuras jurídicas en sus territorios, ha generado en los hechos una especie fragmentación que determina la existencia de espacios físicos que tienen mayor protección que otros. Asimismo, de acuerdo con la información disponible, no ha concluido a la fecha la definición respecto el proceso de ampliación de la reserva. En consecuencia, la Comisión concluye que el Estado no ha reconocido adecuadamente la propiedad de los territorios habitados por los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca, en incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 21 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

b) Sobre las zonas de amortiguamiento

129. En su informe sobre *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*, la Comisión recomendó que los Estados deben abstenerse de otorgar licencias o autorizaciones para realizar actividades relacionadas a la extracción de recursos naturales, como la minería, actividades hidrocarburíferas, de deforestación, ganaderas y agroindustriales, entre otras, en áreas con presencia o tránsito de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, incluidas zonas de amortiguamiento¹⁷⁵. La Comisión observa que las referidas zonas de amortiguamiento constituyen una salvaguarda del territorio indígena de los PIAV ante los riesgos de los posibles impactos que se realicen en zonas contiguas. En este sentido, en caso de que el Estado realice actividades o proyectos que puedan tener impacto en el territorio de los Mascho Piro, dichas zonas de amortiguamiento constituyen una medida razonable esencial para prevenir las afectaciones a sus derechos, incluyendo aquellas que podrían resultar del solo contacto.

130. En el presente caso, la Comisión toma en cuenta que, la legislación peruana no contempla el establecimiento de zonas de amortiguamiento para reservas indígenas ni las reservas territoriales. Esta ausencia de delimitación de zonas de amortiguamiento y su protección posibilita que el Estado pueda otorgar concesiones o generar proyectos en zonas contiguas, sin contar con un mecanismo que prevenga el grave

¹⁷⁵ CIDH. Informe "Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto de sus derechos humanos". OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13. 30 de diciembre de 2013, recomendación No. 11

impacto que tales acciones pueden tener en la vida e integridad de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial que se encuentran de manera contigua a tales proyectos.

131. Como ha quedado establecido en la relación de hechos, producto de la inadecuada delimitación del territorio, así como la inexistencia o ausencia de protección de las zonas de amortiguamiento, se ha generado que una serie de actividades ocurran en las áreas muy cercanas a las ocupadas por los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca. Así, según lo evidenciado por la Comisión, en los últimos años, se han registrado diversos avistamientos de integrantes del pueblo Mashco Piro en las playas del río Alto Madre de Dios. Según ha sido anotado por la CIDH en sus labores de monitoreo, la razón de esta exposición guardaría relación con las grandes presiones de madereros ilegales y actividades hidrocarburíferas en su territorio, declarado como reserva indígena, situación que los coloca en alto riesgo¹⁷⁶.

132. La CIDH considera que la presencia de indígenas cerca a zonas transitadas los expone a un posible contacto, con todas las consecuencias que esta situación pueda tener, por ejemplo, el establecimiento de relaciones de dependencia entre personas ajenas a las comunidades en aislamiento y éstas. En efecto, la Comisión observa que la falta de protección del territorio de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial, generó diversas formas de contacto. Al respecto, la Comisión toma nota de que entre noviembre de 2019 y julio de 2020 se registraron al menos 15 avistamientos en las regiones de la Comunidad Nueva Oceanía y la Comunidad Nativa Monte Salvado en el río Tahuamanu.

133. Por lo anteriormente expuesto, la Comisión observa que la situación actual de los territorios de los pueblos indígenas Mashco Piro, Yora y Amahuaca, especialmente de la reserva territorial Madre de Dios, por una parte, ante la ausencia de un título de pleno dominio, no posibilita una delimitación clara de las extensiones de tales territorios. Ello, como se ha expuesto en la anterior sección evidencia un nivel de protección que no corresponde al más alto previsto por la propia normativa interna. Sumado a ello, por otra parte, la falta de determinación de las zonas de amortiguamiento impide que existan salvaguardas que eviten los efectos de diversa índole que pudiera tener un contacto o las actividades que se realicen en las zonas contiguas. La anterior omisión afecta el derecho a la propiedad colectiva debido a la situación de riesgo a la que se encuentran expuestos. En consecuencia, la Comisión considera que el Estado incumplió con su obligación de garantizar la propiedad de las presuntas víctimas, de manera contraria al artículo 21 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

c) La intangibilidad de las reservas indígenas a nivel normativo

134. La Comisión observa que la Ley N°28736 de 18 de mayo de 2006 y su reglamento de 2007, se constituye en un marco normativo nacional para la protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial. La Comisión toma en cuenta que, en principio, dicha norma es consistente con el nivel de protección internacional que requieren los PIAV conforme a los estándares descritos en el presente informe. Así, prevé que las reservas indígenas tienen carácter de intangibles y señala que podrán otorgarse derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales mediante métodos que no afecten los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

135. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión nota que el inciso c del artículo 5 de dicha ley, establece una excepción para la realización de actividades de recursos naturales susceptibles de aprovechamiento cuya explotación resulte de “necesidad pública” para Perú. Si bien la necesidad pública en principio, puede resultar un fin legítimo para establecer limitaciones al goce de la propiedad, la jurisprudencia del sistema interamericano ha indicado que en el caso de los pueblos indígenas las restricciones no deben de poner en peligro la propia subsistencia del pueblo y sus integrantes, ni significar una denegación de sus tradiciones y costumbres. En este sentido, conforme se ha explicado en párrafos precedentes, atendiendo a las circunstancias específicas de lo PIACI, en particular a la luz de los principios de no contacto y de autodeterminación, solamente serían permisibles las limitaciones donde el Estado demuestre que la intervención o actividad que genere impactos en un territorio PIACI está orientada a su protección y subsistencia o en razones verdaderamente

¹⁷⁶ CIDH. Informe Situación de Derechos Humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía. Aprobado el 29 de septiembre de 2019. OEA/Ser.L/V/II. Doc.176/19. Párr. 383.

excepcionales que busquen proteger bienes jurídicos esenciales, no siendo permisibles las limitaciones que buscan un aprovechamiento económico que entre en tensión con la salvaguarda de su subsistencia.

136. En estos términos, la citada normativa prevé el aprovechamiento de recursos naturales como excepción habilitante a la intervención estatal en territorios indígenas intangibles, sin la consideración de la protección y subsistencia de los PIACI. En tales condiciones, la Comisión encuentra que la protección general establecida en el artículo 5, en ausencia de otro tipo de salvaguardas y regulaciones que definan los contenidos y alcances de la “necesidad pública”, se ve disminuida y puesta en cuestión. Además, la Comisión observa que el artículo 35 del Reglamento de la Ley PIACI, establece que ante la declaratoria de “necesidad pública para el Estado” el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura deberá emitir una opinión técnica que contenga observaciones y recomendación correspondientes. No obstante, dicha regulación no brinda claridad sobre aspectos centrales en la elaboración y contenidos de la citada opinión técnica, como la participación de pueblos indígenas que mantengan algún contacto y comunicación con los pueblos en aislamiento, o respecto de los criterios que serán considerados para analizar los efectos que pudieran tener las actividades que se pretenden aprobar en territorios habitados por los pueblos indígenas en aislamiento voluntario que tienen carácter intangible.

137. Por lo tanto, la Comisión nota que, en las circunstancias descritas, la disposición contenida en el artículo 5 inciso c de la Ley N°28736, no resulta compatible con el deber contenido en el artículo 2 de la Convención Americana de adoptar disposiciones normativas para garantizar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.

d) Sobre los proyectos desarrollados en los territorios de los PIACI y la ausencia de procesos de consulta previa

138. Adicionalmente, como lo ha expresado en sus informes temáticos, la Comisión observa que, pese a la adopción de la normativa desarrollada por el Estado para proteger a los PIACI, en Perú las tierras donde habitan enfrentan constantes presiones sobre sus territorios por la presencia de personas externas y concesiones forestales e hidrocarburíferas, la tala ilegal y narcotráfico en sus territorios. Entre otros factores, la Comisión identificó que uno de los aspectos que impiden la protección de dichos territorios indígenas, es la complejidad del procedimiento para la creación de las reservas. Así, señaló que existen varias solicitudes aun en trámite, y que solo se ha creado una reserva. Asimismo, se informó sobre la insuficiencia de recursos económicos para la protección de los territorios de los PIACI, lo que resulta en la desprotección contra la presencia externa y el goce efectivo de su libre determinación.

139. Al respecto, la Comisión recuerda que en 2014 se inició el proceso de recategorización de la Reserva Territorial Madre de Dios en el Departamento de Madre de Dios, donde habita el pueblo Mashco Piro, a fin de que adquiriera la condición de Reserva Indígena y en consecuencia obtenga la intangibilidad a sus territorios. No obstante, para el año 2018 dicho proceso aún no había culminado.

140. Como se ha indicado en la relación de hechos, en el año 2002 el Estado creó la Reserva Territorial Madre de Dios en el Departamento de Madre de Dios, con la finalidad de preservar los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario que habitan dicho territorio. Es decir, por lo menos desde esa época el Estado tenía conocimiento de la existencia de pueblos en aislamiento voluntario en esa región. A pesar de ello, la Comisión observa que existe evidencia de la realización de actividades de exploración de hidrocarburos en los Lotes 157 y 187, ubicados en el departamento de Madre de Dios, en territorio tradicionalmente ocupado por el pueblo indígena Mashco Piro. Entre los años 2008 y 2012 el Lote 157 estuvo concesionado al Consorcio PETROPERÚ - DISCOVER, y estuvo incluido en procesos posteriores de licitación hasta el 2015. A su vez, el Estado informó que el Lote 187 formó parte de un proceso de licitación pública entre el 2014 y el 2015, año en que dicho proceso fue suspendido¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Anexo 9. GGRL-LEGL-0111-2019 expedido por la Gerencia General de PERUPETRO, de 28 de marzo de 2019. Anexo a la comunicación del Estado del 9 de julio de 2019.

141. Ahora bien, la Comisión entiende que en el caso de los PIAV los asuntos del derecho a la propiedad no son susceptibles de serles consultados como consecuencia directa del principio de no contacto, de tal manera que se deberá entender la falta de consentimiento a través del rechazo manifiesto a personas ajenas a su pueblo en sus territorios y su decisión de mantenerse en aislamiento respecto de otros pueblos y personas¹⁷⁸. No obstante ello, incluso en circunstancias excepcionales, el Estado debe justificar suficientemente la intervención y procurar un proceso de consulta en los términos expuestos anteriormente (ver *supra* párr.101).

142. En principio, la Comisión recuerda que, cualquier tipo de interferencia en territorio de los PIACI solo puede responder a la necesidad de protección y la defensa de su subsistencia o a otras situaciones extremas dentro de las que no se encuentran las actividades de aprovechamiento económico, tanto del Estado o de terceros, en especial las de extracción de hidrocarburos y madera, a baja o gran escala. En el presente caso, la Comisión observa que las concesiones petroleras desarrolladas en los lotes 157 y 187 no pueden considerarse intervenciones que respondan a la necesidad de protección y defensa de los PIACI. Al margen de ello, dichas concesiones y procesos de licitación fueron otorgadas sin consultar a otros pueblos indígenas contactados, quienes mantienen vías de comunicación los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca. La Comisión observa que en 2013 el Estado sostuvo algunas reuniones para la realización de un Plan de Consulta respecto del Lote 157, con representantes de los pueblos indígenas considerados como afectados, sin embargo, no se tiene información respecto a ninguna posible relación entre estas comunidades nativas y los pueblos en aislamiento Mashco Piro, Yora y Amahuaca. La Comisión evidencia también que el Estado dejó sin efecto el proceso de consulta, por considerar que las comunidades nativas que se habían identificado no se verían afectadas. Respecto al proceso de licitación del Lote 187, el Estado refirió que no se realizó el proceso de consulta previa puesto que “no se identificó presencia de pueblos indígenas”.

143. A partir de lo expuesto, la Comisión concluye que la protección legal de la intangibilidad no fue efectiva en el caso concreto. Tampoco consta que en el procedimiento para autorizar intervenciones en el territorio de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca se hubiera tomado en debida consideración el riesgo para su subsistencia ni que se dispusieran medidas acordes con dicho riesgo. Más bien, de la documentación disponible, se observa que en el proceso de autorización el Estado tuvo a la vista información que contenía premisas, que indicaban la no presencia de PIACI, lo que además derivó en la no realización de procesos de consulta previa dentro de las especificidades que corresponden a tales pueblos, las cuales han sido expuestas anteriormente.

144. Adicionalmente, la Comisión recuerda que como lo ha señalado la Corte, para que en el fondo no se declare la responsabilidad estatal con base en un argumento de complementariedad, sería necesario que el Estado reconozca el hecho ilícito internacional, así como evaluar si lo hizo cesar y si reparó integralmente las consecuencias de la medida o situación que lo configuró¹⁷⁹. Sólo en el escenario en que concurran los anteriores elementos, resultaría pertinente un argumento de complementariedad en los términos presentados por el Estado.

145. La Comisión resalta que, a pesar de que los 157 y 187 actualmente no se encuentran concesionados ni en proceso de licitación, si estuvieron concesionados o formaron parte de procesos de licitación pública entre 2008 y 2015. En ese sentido, efectos de analizar la aplicabilidad del principio de complementariedad, la Comisión considera que, aunque las actividades hidrocarburíferas, que se desarrollaban en territorios que tienen presencia ancestral de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, cesaron; de la información contenida en el expediente no se puede acreditar que el Estado hubiera reconocido la violación de los derechos afectados, ni menos que se hubieran tomado medidas de reparación. Asimismo, como fue establecido por el propio Estado, la Comisión observa que la exclusión del lote 157 del proceso de licitación pública en 2015, se debió a que fue considerado “poco atractivo” para la inversión y no a que las autoridades estatales hubieran valorado los impactos que el proyecto hidrocarburífero en la subsistencia de los pueblos indígenas en aislamiento que habitan esa región.

¹⁷⁸ CIDH. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, de 30 de diciembre de 2013. Párr. 25.

¹⁷⁹ Corte IDH, *Caso Andrade Salmón vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330, párrs.94 y 96.

146. Por otra parte, la Comisión toma nota de que en 2016 se aprobó la realización proyectos de infraestructura vial que atravesaban los departamentos de Madre de Dios y Ucayali, en territorios por donde los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca desarrollan sus actividades tradicionales (*supra* párrafos 68-69). No obstante, no se desprende de la información contenida en el expediente que se haya tomado en cuenta la intangibilidad que debe tener el territorio de los PIACI y el entendimiento del rechazo a los proyectos que lo afectarían. Además, de ello, no consta que se haya realizado ningún tipo de consulta ni conversación con los pueblos ni comunidades que pudieran verse afectadas por las rutas proyectadas.

147. Por último, la Comisión observa que, aunque la carretera en el tramo Nuevo Edén-Boca Manu, en principio no se superpondría al territorio PIACI, existe un riesgo de afectación a las comunidades nativas de la región debido a su cercanía de los territorios indígenas. Lo anterior tendría un efecto inmediato en el acceso y presencia de terceros u otras comunidades a los espacios habitados por los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. El Estado no ha presentado un estudio de impacto social y ambiental que permita determinar la ausencia de tales riesgos.

148. Por lo previamente expuesto, la Comisión concluye que la normativa analizada, en su aplicación en el caso concreto, no logró proteger efectivamente la intangibilidad del territorio de los pueblos indígenas Mashco Piro, Yora y Amahuaca ni garantizar que cualquier restricción a su propiedad fuera compatible con los estándares citados en el presente informe. Lo anterior, en violación de los artículos 13, 21 y 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

e) La protección de la propiedad indígena respecto de actividades realizadas por el Estado y por terceros en sus territorios

149. La Comisión procederá a analizar la situación generada por las intervenciones estatales y de terceros en los territorios de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca.

150. La Comisión inicia por destacar que, históricamente se han dado intervenciones ilegales de colonos y madereros en el territorio de la Reserva Territorial Madre de Dios. Estas invasiones territoriales no se condicen con la obligación estatal de garantizar el derecho de los pueblos indígenas de controlar efectivamente y tener el dominio y uso de su territorio sin ningún tipo de interferencia de terceros, lo que viene aparejado con la falta de garantía del derecho de uso y explotación de sus recursos naturales.

151. La Comisión toma en cuenta que, según la información aportada, actualmente no existen concesiones forestales, unidades de aprovechamiento forestal ni bosques productivos que se superpongan al territorio indígena, ubicado en la Reserva Territorial Madre de Dios, el Parque Nacional Alto Purús y la Reserva Comunal Purús. Sin embargo, se evidencia con preocupación la presencia de concesiones forestales en áreas colindantes con los pueblos indígenas Mashco Piro, Yora y Amahuaca. Como se estableció previamente, las actividades desarrolladas en zonas o áreas colindantes a los territorios ancestrales o habitados por los pueblos indígenas en aislamiento voluntario tienen impactos en su vida cotidiana y representan riesgos para sus derechos y subsistencia. Por ello, la Comisión ha establecido la importancia del establecimiento de zonas de amortiguamiento que constituyen salvaguardas del territorio indígena.

152. Adicionalmente, la Comisión observa que, para permitir la existencia de concesiones forestales, el Estado debía realizar un estudio de impacto ambiental para determinar los posibles impactos sobre éstas. Además, al tratarse de una intervención en áreas próximas a la reserva territorial Madre de Dios, el Estado debió realizar al menos procesos de consulta con los pueblos indígenas contactados que tienen conocimiento de la situación de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca.

153. Asimismo, la Comisión nota que, como quedó establecido en la plataforma fáctica, el Estudio Adicional de Categorización realizado el año 2016, determinó la necesidad de ampliar el territorio PIACI, sin que ello hubiere ocurrido hasta la fecha. Se observa también que 10 de las 14 concesiones forestales ubicadas en el área de ampliación se encuentren aún vigentes. Además, la empresa Canales Tahuamanu S.A.C. ingresó a la zona de ampliación de la Reserva Territorial Madre de Dios, en virtud de la habilitación otorgada por el Estado para operar en dos concesiones desde junio de 2020.

154. En ese sentido, y en atención a los estándares interamericanos citados en el presente informe, la Comisión no considera compatible con el derecho a la propiedad de los referidos pueblos la propuesta de “la ampliación con carga” desarrollada por los Ministerios de Justicia y Culturas en 2018, la cual sostuvo que deberían mantenerse las concesiones existentes, por considerar que se trataban de un derecho adquirido de los terceros involucrados. Dicho análisis ministerial no solo desconoce el principio de no contacto, intangibilidad y libre determinación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, sino que no considera la situación de alta vulnerabilidad de tales comunidades ante un eventual contacto con terceros.

155. Como lo ha establecido claramente la Defensoría del Pueblo de Perú en 2019, una de las acciones que frecuentemente lleva al contacto es la enorme presión sobre los territorios en los que habitan y transitar. Esta presión conlleva a ingresos a los territorios de los pueblos en aislamiento, que se dan en su mayoría en el contexto de extracción de recursos naturales como la madera, tanto legal e ilegal, lo que constituyen una grave amenaza a la integridad física y cultural de estos pueblos, y su supervivencia.

156. Asimismo, la Comisión observa que debido a la falta de seguridad jurídica en relación con el alcance de la propiedad de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial de la reserva territorial Madre de Dios, y a la ausencia de medidas estatales de protección, existen indicios de presiones ejercidas por empresas para que la protección del territorio Madre de Dios disminuya. Así, la CIDH toma nota del recurso de amparo interpuesto por la Maderera Canales Tahuamanu contra FENAMAD, alegando la vulneración de sus derechos al honor, buena reputación e imagen, a raíz de los pronunciamientos emitidos por dicha organización indígena.

157. Por otra parte, respecto a las actividades forestales ilegales, la Comisión toma nota de los registros de patrullaje sobre diversas acciones de tala ilegal en los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Reserva Madre de Dios. Aunque la CIDH valora la creación de una Comisión Multisectorial encargada de diseñar e implementar una estrategia de lucha contra la tala ilegal en los territorios de comunidades nativas, destaca que la falta de participación directa en dicha Comisión de organizaciones indígenas que tienen algún tipo de contacto o conocimiento sobre la ubicación y formas de vida de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, es un obstáculo mayor, toda vez que impide entender mejor la situación y realizar un abordaje integral de la problemática.

158. En ese mismo sentido, la falta de información respecto de acciones de fiscalización y control de la tala ilegal, así como de investigaciones judiciales correspondientes, se traducen en que el Estado no haya acreditado la protección de los territorios indígenas y sus recursos naturales. Adicionalmente, la Comisión evidencia que los mecanismos, políticas e instituciones estatales no han logrado cumplir con la obligación internacional de evitar los contactos y permitir, sin ningún tipo de interferencia, el desarrollo de los PIACI, conforme a su derecho a la libre determinación.

159. En definitiva, la Comisión considera que los ingresos de madereros ilegales y el otorgamiento de concesiones extractivas en su territorio, ante la desprotección estatal constatada, no solo resulta en una afectación a su propiedad comunal, sino que tiene efectos desproporcionados en cuanto al riesgo severo para la subsistencia física y derechos culturales de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca.

160. Sumado a ello, respecto a las actividades mineras en la región, la Comisión toma nota de que un informe técnico de sobrevuelo realizado en 2011 en la cuenca del río Pariamanu, que es parte de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Alto Purús y la Reserva Territorial de Madre de Dios, determinó la presencia de 9 campamentos mineros irregulares. La Comisión observa que, aunque posteriormente en el año 2014, se informó de una disminución en la explotación de la minería ilegal, aún se mantenían actividades auríferas que ponen en riesgo a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial de ese sector.

161. En consecuencia, la Comisión nota que, ante la falta de protección de los derechos territoriales, se han realizado actividades por parte de terceros que conllevan un impacto en el territorio de las presuntas víctimas. De allí que la Comisión considera que las licencias otorgadas, así como las actividades incluso de carácter

irregular que son o han sido realizadas sin que el Estado hubiere adoptado las medidas correspondientes para proteger el territorio de las presuntas víctimas, han constituido una afectación a su derecho de controlar efectivamente y tener el dominio y uso de su territorio sin ningún tipo de interferencia. Lo anterior en violación del artículo 21 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

f) Impactos en los derechos culturales y riesgo a la subsistencia de los pueblos indígenas Mashco Piro, Yora y Amahuaca

162. En la línea de las consideraciones anteriormente desarrolladas, la Comisión recuerda que el cumplimiento de las obligaciones para proteger a los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, por parte de los Estados es fundamental para su supervivencia física y cultural. En ese sentido, la protección efectiva del derecho a sus tierras, territorios y recursos naturales es clave para asegurar su pervivencia y forma de vida.

163. En el presente caso, la Comisión estima que el Estado no ha garantizado adecuadamente la propiedad colectiva de los Mashco Piro, Yora y Amahuaca sobre los territorios que habitan. Lo anterior ha generado que tanto el Estado como terceros desplieguen actividades e intervenciones en sus territorios poniendo en riesgo la subsistencia de estos pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.

164. Así, se observa que, durante los procedimientos para autorizar concesiones y licitaciones petroleras, madereras y hasta de infraestructura vial, el Estado no ha tomado en cuenta los impactos de estas actividades en la subsistencia física y cultural de los Mashco Piro, Yora y Amahuaca. Sumado a ello, la Comisión toma nota de diversos incidentes de avistamientos y contactos con personas ajenas a sus comunidades de miembros de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial que habitan la reserva territorial Madre de Dios durante los últimos años. La Comisión considera que las actividades realizadas por terceros en sus territorios o en zonas de mucha proximidad a éstos, coloca a los Mashco Piro, especialmente en un alto riesgo de contacto, lo que además de poner en peligro su subsistencia, a su vez también una afectación de su derecho a la identidad cultural y al desarrollo de sus actividades tradicionales tales como la pesca o la caza.

165. La Comisión encuentra que el ingreso de empresas estatales, privadas o de terceros a la reserva territorial Madre de Dios y el que su territorio no haya sido reconocido por el Estado a través del título que le concede la categorización de una reserva indígena, les impide a los pueblos indígenas Mashco Piro, Yora y Amahuaca tener un acceso libre a sus tierras y los expone a una situación de contacto, afectando así sus tradiciones y su pervivencia cultural y espiritual.

g) Conclusión

166. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión encuentra que el Estado peruano es responsable por la violación de los derechos a la propiedad y a la libre determinación, establecidos en los artículos 21.1 y 26 de la Convención Americana, en relación con sus obligaciones de respeto y garantía y de adoptar disposiciones de derecho interno bajo los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento en contra de los pueblos indígenas Mashco Piro, Yora y Amahuaca.

4. Derechos a las garantías judiciales¹⁸⁰ y a la protección judicial¹⁸¹ (artículos 8 y 25) en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana

1. Estándares relativos a las garantías judiciales y la protección judicial en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

¹⁸⁰ El artículo 8 de la Convención Americana consagra en lo pertinente: 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter

¹⁸¹ El artículo 25 de la Convención Americana señala en lo pertinente que: 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

167. La Comisión recuerda que el Estado está en la obligación general de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos, recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción¹⁸². Al respecto, la Corte Interamericana ha especificado que el debido proceso debe seguirse tanto en los procedimientos administrativos como en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas¹⁸³.

168. En esa línea, la jurisprudencia interamericana ha determinado que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que existan mecanismos administrativos efectivos y expeditos para proteger, garantizar y promover sus derechos sobre los territorios ancestrales¹⁸⁴ y la Corte ha señalado que “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”¹⁸⁵. Asimismo, el artículo 40 de la DNUDPI señala que dichas comunidades tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para solucionar controversias relativas a sus derechos individuales y colectivos no solo con el Estado, sino también respecto a otras partes involucradas.

169. Sobre las garantías judiciales frente a las reivindicaciones de territorio de los pueblos indígenas, la Corte también ha señalado que:

Limitar de esta forma la realización efectiva del derecho a la propiedad de los miembros de las comunidades indígenas no sólo viola las obligaciones del Estado derivadas de las disposiciones de la Convención relativas al derecho a la propiedad, sino que también compromete la responsabilidad del Estado en relación a la garantía de un recurso efectivo y constituye un trato discriminatorio que produce exclusión social¹⁸⁶.

170. Adicionalmente, en su informe “*Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*” la Comisión observó con preocupación que en varios países del continente estas barreras se intensifican para los pueblos y comunidades indígenas y tribales, y comunidades afrodescendientes, dada la persistencia de una amplia brecha en el acceso a la justicia entre estos pueblos y sus miembros frente al resto de la población. En efecto, pese a que los tribunales tienen el deber de tratar a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, la CIDH ha sido informada que, por ejemplo, hay una severa lentitud en el tratamiento de denuncias presentadas por pueblos indígenas en comparación con personas no indígenas, en especial del sector empresarial¹⁸⁷.

2. Análisis del caso concreto

171. En el presente caso, la parte peticionaria interpuso el 2 de junio de 2008 un recurso de amparo ante el Primer Juzgado Mixto de Tambopata contra el Ministerio de la Mujer y Desarrollo, el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos Amazónicos y la Dirección Regional Agraria del Ministerio de Agricultura de

¹⁸² Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 91; Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 260; y Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284, párr. 165.

¹⁸³ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 62; Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 82, 83. La Corte Interamericana ha indicado que entre los procedimientos administrativos internos que deben dar cumplimiento a las garantías del debido proceso se cuentan, por ejemplo, los procedimientos de reconocimiento de líderes indígenas, los procedimientos de reconocimiento de la personalidad jurídica, y los procedimientos de restitución de tierras [Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 81, 82].

¹⁸⁴ Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 138; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 143; y CIDH, DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES SOBRE SUS TIERRAS ANCESTRALES Y RECURSOS NATURALES. NORMAS Y JURISPRUDENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 335.

¹⁸⁵ Corte IDH., *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 264.

¹⁸⁶ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214. Párr. 149.

¹⁸⁷ CIDH. Informe Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. Aprobado el 31 de diciembre de 2015. Párr. 139.

Madre de Dios, denunciando el inminente peligro contra la propiedad y la vida de los PIACI por las actividades de tala ilegal, de hidrocarburos y de infraestructura en la región de Madre de Dios. Tras una larga y demorada tramitación, dicha acción constitucional no obtuvo un pronunciamiento sobre el fondo. La Comisión observa que la resolución que determinó el archivo definitivo del proceso fue emitida casi cuatro años después de su interposición.

172. La CIDH recuerda que, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, los Estados tienen la obligación de proveer recursos judiciales a los pueblos indígenas que tomen en cuenta sus particularidades y que permitan la protección de sus derechos colectivos no solo frente al Estado, sino también respecto a particulares. Aunque la vía del amparo constitucional elegida por FENAMAD, es en principio adecuada y efectiva, en los hechos dicho recurso se tornó en inefectivo, pues no cumplió con la función para la que fue creado, que es proteger los derechos fundamentales de manera inmediata, teniendo en este caso en cuenta las particularidades las presuntas víctimas, respecto de quienes el Estado, precisamente ante la ausencia de contacto, tiene obligaciones que debe realizar *motu proprio* para salvaguardar sus derechos territoriales y su propia subsistencia, según ha sido expuesto anteriormente.

173. Así, la Comisión observa en primer lugar que, pese a que el recurso fue interpuesto en junio de 2008, la primera contestación de una de las entidades estatales denunciadas fue presentada siete meses después. Vale destacar que dicha respuesta no hizo mención a las cuestiones de fondo planteadas, sino se refirió a excepciones de carácter preliminar.

174. En segundo lugar, de las piezas procesales contenidas en el expediente, la Comisión toma en cuenta que entre 2008 y 2012, el Primer Juzgado Mixto de Tambopata emitió por lo menos 16 resoluciones y proveídos judiciales referidos a cuestiones de apersonamiento y notificación de diversas entidades estatales, actualización y solicitudes de precisión de domicilios legales de las partes, exhortos librados para notificaciones en Lima, entre otros. Lo anterior evidencia, a criterio de la Comisión que el proceso constitucional no tuvo el carácter expedito esperado y que existieron múltiples asuntos de formalidad que impidieron un pronunciamiento efectivo sobre el fondo del caso.

175. En tercer lugar, y de acuerdo con un documento realizado por el secretario judicial, la Comisión evidencia con preocupación que el expediente del caso estuvo temporalmente extraviado en el Primer Juzgado Mixto de Tambopata durante el año 2010. Esta seria omisión demuestra que las autoridades judiciales no atendieron con celeridad y debida diligencia el caso presentado a su conocimiento por parte de FENAMAD.

176. En cuarto lugar, la Comisión toma nota de los escritos presentados por la parte peticionaria al Primer Juzgado Mixto de Tambopata en los que denuncian el retardo injustificado en la resolución del amparo constitucional. Lo anterior, revela el seguimiento constante que realizó FENAMAD durante los cuatro años que demoró el proceso.

177. Un quinto aspecto que llama la atención de la Comisión es que, según la información disponible, las autoridades judiciales a cargo del caso reactivaron el proceso en abril de 2012, únicamente a partir de la solicitud de información realizada por la CIDH en el marco de la medida cautelar vigente.

178. Finalmente, en sexto lugar, la Comisión observa que finalmente resultó procedente la excepción de representación defectuosa o insuficiente del demandante, La Comisión nota que si bien se indicó que los peticionarios no habían adjuntado “la partida electrónica de la Federación Nativa del Rio Madre de Dios y Afluentes”, la identificaron en la demanda inicial. Sumado a ello, la CIDH nota que por la manera en que fue conducido el proceso requiriendo acreditar la procedencia de excepciones por representación defectuosa o insuficiente, si bien puede ser un aspecto necesario y razonable para determinados recursos, tratándose de los PIACI puede constituirse en un obstáculo para la protección de sus derechos, lo que torna en inefectivo el recurso. Ello, tomando en cuenta que el Estado tiene un rol esencial frente a tales pueblos de acuerdo con sus propias especificidades de tal manera que, ante el conocimiento de afectaciones o situaciones de riesgo a sus derechos, debe de adoptar las medidas necesarias para salvaguardarlos.

179. En el mismo sentido, la Comisión recuerda que el derecho a la tutela judicial efectiva exige a los jueces que dirijan el proceso de modo a evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos, conduzcan a la impunidad,

frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos. Así, los jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso legal en pro del formalismo y la impunidad¹⁸⁸.

180. En consideración a la obligación descrita el juez que conoció el amparo debió impulsar el avance del proceso diligentemente; sin embargo de la información disponible, la Comisión evidencia que, ante la ausencia de respuesta a la primera notificación de las excepciones, aquél no tomó ninguna decisión e incluso, como se mencionó anteriormente, el Secretario Judicial del Primer Juzgado Mixto de Tambopata informó que el expediente del caso no le había sido entregado mediante inventario alguno cuando él asumió el cargo el 3 de mayo de 2010 y que, únicamente, se pudieron ubicar los antecedentes dentro de los expedientes en ejecución de sentencias, a raíz del escrito presentado por la abogada de FENAMAD.

181. Sumado a lo anterior, la Comisión considera que las autoridades judiciales no resolvieron el recurso de amparo que buscaba detener las actividades en el territorio de los PIACI de la región de Madre de Dios, dadas las posibles afectaciones a la supervivencia de dichos pueblos, las cuales fueron detalladas asimismo en el proceso de amparo.

182. En este sentido, para la Comisión, el proceso constitucional resultó extremadamente largo, repetitivo, demorado y formalista, lo cual en efecto perjudicó los derechos de las comunidades Mashco Piro, Yora y Amahuaca. La Comisión considera que esta demora, no se puede justificar en la complejidad del proceso y, por el contrario, sí encuentra explicación en la conducta de las autoridades judiciales.

183. En virtud de lo anterior, tomando en consideración la falta de eficacia del recurso de amparo constitucional, los indicios de falta de debida diligencia en el citado proceso, así como el retardo injustificado de justicia, la Comisión considera que se vulneraron los derechos consagrados en los artículos 8.1. y 25.1. de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

184. Con base en las determinaciones de hecho y de derecho del presente informe, la Comisión Interamericana concluye que el Estado es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos 8.1 (garantías judiciales), 13 (libertad de expresión), 21 (propiedad colectiva), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos culturales) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca. Asimismo, la Comisión observa que el Estado violó el artículo 21 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO DE PERÚ,

1. Reparar integralmente las violaciones a los derechos humanos declaradas en el presente informe. Entre las medidas a ser adoptadas, el Estado deberá:

- a. Identificar y delimitar correctamente las tierras y territorios en los que habitan los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca, garantizando que los mismos se encuentren protegidos por una figura jurídica que tenga los efectos de un título con características de pleno dominio. En ese sentido, el Estado deberá concluir sin demoras el proceso de recategorización de la reserva Madre de Dios, a fin de que adquiera la condición de Reserva Indígena, otorgándole la calidad intangibilidad a sus territorios.

¹⁸⁸ Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C. No.101. Párr. 210-211.

- b. Delimitar de zonas o tierras de amortiguamiento y establecer medidas de protección que impliquen que estas sean consideradas como parte del territorio indígena para evitar la realización de actividades económicas en su interior.
- c. Determinar adecuadamente las concesiones otorgadas que se superponen o que pueden afectar el territorio de los PIACI y disponer los correctivos necesarios para garantizar el ejercicio pleno de su propiedad colectiva, incluyendo las medidas necesarias para asegurar el estricto cumplimiento del principio de no contacto y consulta previa conforme a los estándares indicados en el presente informe.
- d. Implementar medidas normativas o de otra índole necesarias destinadas a la fiscalización y control de las actividades de minería y tala ilegal en la región de Madre de Dios, conforme a los estándares indicados en el presente informe.
- e. Adoptar medidas para evitar la repetición de los hechos del presente caso, que incluyan un marco normativo e institucional claro y adecuado a la realidad de los PIAV en materia de propiedad colectiva y sus derechos bajo la Convención Americana conforme a los estándares indicados en el presente informe. En particular, i) implementar medidas normativas o de otra índole necesarias para asegurar que el inciso c del artículo 5 de la Ley N°28736 se aplique e interprete de manera armónica con los estándares interamericanos desarrollados en el presente informe y ii) implementar programas de capacitación para autoridades judiciales, en materia de derechos de pueblos indígenas y la obligación estatal de respetar los derechos de propiedad colectiva, el deber de consulta previa, el principio de libre determinación de los pueblos indígenas, el deber estatal de garantizar su propiedad ancestral y el acceso a la justicia de los PIACI.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 31 días del mes de diciembre de 2022. (Firmado): Edgar Stuardo Ralón Orellana (Voto Razonado), Primer Vicepresidente; Margarete May Macaulay, Segunda Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena de Troitiño, Joel Hernández, Roberta Clarke y Carlos Bernal Pulido, Miembros de la Comisión.

El que suscribe, Jorge Meza Flores, Secretario Ejecutivo Adjunto, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.

Jorge Meza Flores
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Informe Caso 13.572. Admisibilidad y Fondo. Pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca Perú.
Comisionado Stuardo Ralón
Voto Razonado**

1. Los pueblos indígenas son parte integral de la cultura de nuestra región. Existe un deber internacional de los Estados de respetar y proteger sus derechos sin discriminación alguna. Tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, «Corte IDH») como las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, «la Comisión») han buscado hacer efectivo ese deber estatal. En este contexto, la Comisión ha mostrado un particular interés en la protección de aquellos pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (en adelante, «PIACI»). Algunos de esos pueblos son, precisamente, los pueblos Mashco Piro, Yora y Amahuaca, que habitan en la zona del Amazonas peruano.
2. De acuerdo con la información proveída por las partes, integrantes del pueblo Mashco Piro habitan en una reserva territorial cuya intangibilidad es protegida por el Estado peruano. Pese a ello, a través de las visitas y testimonios recibidos por la Comisión existe constancia de que existen grupos que, ilegalmente, desarrollan distintos tipos de actividades en la zona. Algunas de esas actividades no son tan sólo ilegales, sino que también representan directamente delitos. Tal como la Comisión lo señala en este Informe, el Estado tiene la obligación de poner término a las mismas de manera inmediata. Uno de los deberes del Estado para con los derechos humanos es, precisamente, hacer respetar la ley y el estado de derecho a lo largo de todo su territorio. De lo contrario, los derechos humanos no sólo de los PIACI, sino de todos los habitantes de la zona en cuestión se verán amenazados. En este sentido, comparto absolutamente la decisión de la Comisión que recomienda al Estado fiscalizar y controlar las actividades de minería y tala ilegal que pueden tener lugar en los territorios de interés de los pueblos PIACI protegidos por medio de esta decisión.
3. De igual manera, comparto con la Comisión el criterio según el cual existe la necesidad de que el Estado peruano perfeccione su legislación en torno a la protección de las zonas habitadas por los PIACI. En efecto, resulta razonable dictar legislación que permita ofrecer alguna forma de protección a los PIACI en las zonas inmediatamente contiguas a sus zonas territoriales de protección. Ello, a su vez, permitirá construir certezas jurídicas para los terceros, cuestión que es sumamente relevante desde la perspectiva del estado de derecho. De igual manera, comparto con la Comisión que resulta urgente que el Estado concluya el procedimiento administrativo iniciado el año 2014 a través del cual se busca la recategorización de la reserva Madre de Dios, a fin de que ésta adquiera, finalmente, la condición de reserva indígena.
4. Sin embargo, existe un punto del Informe que creo requiere cierta reflexión adicional. De acuerdo con el relato de las partes, hoy no existe ningún tipo de proyecto asociado a la explotación de recursos naturales dentro de la reserva Madre de Dios. Sin embargo, plantea el Informe, el Estado ha adjudicado 14 concesiones alrededor del área. De ellas, 10 se encuentran actualmente operativas. Respecto de esas concesiones, legalmente constituidas, la Comisión sugiere al Estado «disponer los *correctivos* necesarios para garantizar el ejercicio pleno de (...) [la] propiedad colectiva [por parte de los PIACI]».
5. Para iluminar el alcance de la señalada recomendación, creo que resulta necesario recoger cierta doctrina de la Corte IDH. De acuerdo con el tribunal interamericano, «tanto la propiedad privada de los particulares como la propiedad comunitaria de los miembros de las comunidades indígenas tienen la protección convencional que les otorga el artículo 21 de la Convención Americana».¹⁸⁹ Es por ello que la Corte IDH, en principio, concluye que «no (...) siempre que estén en conflicto los intereses territoriales particulares o estatales y los intereses territoriales de los miembros de las comunidades

¹⁸⁹ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 125. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 143.

indígenas, prevalecerán los últimos por sobre los primeros».¹⁹⁰ Desde esta perspectiva, cualquier conflicto que legítimamente aparezca entre propiedad indígena y propiedad privada no puede ser resuelta simplemente a través de un criterio como la jerarquización.

6. Por el contrario, la solución de conflictos como el planteado en este caso —en que, eventualmente, podrían superponerse concesiones legalmente otorgadas por el Estado con el establecimiento sobreviniente de zonas de protección indígena—, requiere de una evaluación cuidadosa, que va mucho más allá de la mera aplicación de un criterio de jerarquización. Dicha evaluación exigirá, seguramente, ponderar los intereses en conflicto y buscar una solución que permita optimizar las **legítimas** pretensiones de las partes en la mayor medida de lo posible.¹⁹¹ No es responsabilidad de la Comisión especificar de qué manera, o a qué resultados específicos dicho proceso de ponderación debe llegar. Esa es una cuestión que corresponde a cada Estado determinar en el contexto de las circunstancias concretas que debe enfrentar.
7. En el presente caso, el Informe de la Comisión acertadamente otorga al Estado un cierto espacio de discrecionalidad para ponderar los intereses en cuestión al recomendar al Perú la adopción de «correctivos» que permitan asegurar la propiedad de los pueblos PAICI en la reserva Madre de Dios. En este escenario, y por las razones anteriormente señaladas, las medidas «correctivas» que pueda resolver el Estado, cualesquiera sean ellas, junto con asegurar la protección efectiva de los derechos de los PAICI, deberán también garantizar los derechos de propiedad legítimamente constituidos por terceros *de buena fe* al amparo de la ley. Sólo de esa manera se verán satisfechas las exigencias del artículo 21 de la Convención, la cual protege tanto la propiedad comunitaria indígena, como la propiedad privada individual.

¹⁹⁰ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 125. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 149.

¹⁹¹ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 125. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 144.