

Consulta previa y reservas PIACI: colisión normativa en la protección de pueblos indígenas en el Perú

*Prior consultation and PIACI reserves: legal Conflict
in the protection of indigenous peoples in Peru*

33

 NELSON PATRICK ANTONIO LÓPEZ MESIA*

Resumen

El presente artículo desarrolla una investigación de tipo jurídico dogmático-crítica, con enfoque cualitativo, orientada al análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal sobre la creación de reservas indígenas para pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI) en el Perú. Se examina el conflicto jurídico generado por la emisión del Decreto Supremo N.º 010-2022-MC, que reconoce pueblos PIACI en la zona Napo-Tigre sin haber realizado la consulta previa a las comunidades indígenas asentadas, como el pueblo Arabela. Esta situación configura una colisión entre el derecho a la intangibilidad del territorio PIACI y el derecho a la participación y consulta previa de pueblos indígenas ya reconocidos. La investigación aplica los métodos exegético y hermenéutico jurídico, y se sustenta en fuentes normativas, jurisprudencia constitucional, estudios oficiales y en evidencias documentales como el Estudio Previo de Reconocimiento (EPR). Finalmente, se concluye que el procedimiento seguido carece de rigurosidad

* Docente investigador de la Escuela Superior de Formación Artística Pública «Lorenzo Luján Darjón» de Iquitos. Especialista en metodología de la investigación científica. Maestrando en Atención a las Necesidades Educativas del Desarrollo. Es asesor y consultor multidisciplinario de investigación social. Código ORCID: 0009-0006-5003-899X. Correo electrónico: patrickantoniolopez@gmail.com

metodológica, lo cual compromete su validez jurídica y exige ajustes normativos que armonicen ambos derechos colectivos conforme al principio pro persona y al bloque de constitucionalidad.

Palabras clave

pueblos indígenas, consulta previa, PIACI, derechos colectivos, intangibilidad, colisión jurídica.

Abstract

This article presents a legal dogmatic-critical research with a qualitative approach. It focuses on the legal, jurisprudential, and doctrinal analysis of the creation of indigenous reserves for peoples in isolation and initial contact (PIACI) in Peru. It examines the legal conflict caused by the approval of Supreme Decree No. 010-2022-MC, which recognizes PIACI peoples in the Napo-Tigre area without carrying out prior consultation with settled indigenous communities, such as the Arabela people. This situation creates a conflict between the right to the intangibility of PIACI territory and the right to participation and prior consultation of already recognized indigenous peoples. The research applies exegetical and legal hermeneutic methods and is based on normative sources, constitutional jurisprudence, official studies, and documentary evidence such as the Prior Recognition Study (EPR). The study concludes that the procedure lacks methodological rigor, which compromises its legal validity and demands normative adjustments to harmonize both collective rights in accordance with the pro persona principle and the constitutional block.

34

Keywords

Keywords: Indigenous peoples, prior consultation, PIACI, collective rights, intangibility, legal conflict.

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. MATERIALES, MÉTODOS Y ESTADO DE LA CUESTIÓN. III. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL. IV. RESULTADOS DEL ANÁLISIS JURÍDICO-NORMATIVO. 4.1. RÉGIMEN SANCIONADOR PIACI Y SU AFECTACIÓN AL PUEBLO ARABELA. 4.2. PRINCIPIO DE INTANGIBILIDAD Y SU AFECTACIÓN AL DERECHO DE TERRITORIO DEL PUEBLO ARABELA. 4.3. VULNERACIÓN NORMATIVA POR OMISIÓN METODOLÓGICA EN EL ESTUDIO PREVIO DE RECONOCIMIENTO DE LA RESERVA NAPO-TIGRE. 4.4. ANÁLISIS EXEGÉTICO DEL EPR DE LA RESERVA NAPO-TIGRE FRENTE AL REGLAMENTO DE LA LEY DE CONSULTA PREVIA. 4.4.1. PARTICIPACIÓN INDÍGENA Y OMISIÓN DE LA CONSULTA PREVIA. 4.1.2. PRINCIPIO DE BUENA FE Y DEBER DE COOPERACIÓN. 4.1.3. TRANSPARENCIA Y RIGOR METODOLÓGICO. 4.1.4. ADECUACIÓN CULTURAL E INTERCULTURALIDAD. 4.5. PROPUESTA DE ARMONIZACIÓN NORMATIVA. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El pueblo Arabela, perteneciente a la familia lingüística Záparo, constituye uno de los grupos indígenas más amenazados del Perú, tanto desde el punto de vista demográfico como lingüístico y territorial. De acuerdo con el Ministerio de Educación (2018), su lengua originaria se encuentra clasificada como «seriamente en peligro». Según los Censos Nacionales de 2017, apenas 302 personas se identificaron como integrantes de este pueblo y, de ellas, solo 118 declararon haber aprendido el arabela como lengua materna. Estas cifras evidencian un proceso avanzado de desplazamiento lingüístico, que expone a esta comunidad a una posible extinción cultural si no se adoptan medidas efectivas de salvaguarda integral. En este marco de alta vulnerabilidad, toda afectación —material o normativa— sobre sus territorios ancestrales representa una amenaza directa a su existencia colectiva como pueblo indígena.

En ese contexto, el presente artículo analiza de manera crítica la colisión normativa que se produce cuando el Estado peruano, mediante la aplicación del régimen de protección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI), declara reservas territoriales sin garantizar un proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas que ya se encuentran asentadas dentro o en los márgenes de dichas reservas. Particular atención se presta al caso de la Reserva Indígena Napo, Tigre y Afluentes, reconocida mediante Decreto Supremo N.º 010-2022-MC, en la que se reconoce a los pueblos indígenas Aewa, Taushiro, Tagaeri, Taromenane y Záparo en situación de aislamiento, superponiéndose a territorios vinculados históricamente al pueblo Arabela. Este mantiene vínculos culturales, espirituales y económicos con parte del área reservada. El análisis toma como eje la necesidad de armonizar dos derechos colectivos fundamentales: la protección reforzada de los PIACI mediante el principio de intangibilidad territorial y el derecho de los pueblos indígenas contactados a la participación y consulta previa, conforme al Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia constitucional peruana y el bloque de constitucionalidad vigente.

La investigación sostiene que la omisión metodológica del Estado —en particular, la falta de abordaje de la oposición expresada por comuneros arabelas durante la elaboración del Estudio Previo de Reconocimiento— configura una afectación sustantiva al debido proceso legal y al principio de buena fe en la relación intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas. Por tanto, se propone una lectura constitucional e intercultural del marco normativo PIACI, que permita compatibilizar la protección de los pueblos en aislamiento con el reconocimiento

efectivo de los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas contactados, evitando la superposición conflictiva de marcos normativos sin diálogo ni legitimidad social.

II. MATERIALES, MÉTODOS Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La investigación es de tipo jurídico dogmático-crítica, con enfoque cualitativo. Se aplican los métodos exegético (análisis literal y sistemático de normas) y hermenéutico jurídico (interpretación teleológica del ordenamiento), así como una revisión documental de fuentes oficiales, jurisprudencia, el Estudio Previo de Reconocimiento (EPR), testimonios y mapas. Se analiza el marco legal nacional e internacional sobre PIACI, consulta previa y derechos colectivos, y se compara con la actuación estatal en el caso del pueblo Arabela.

III. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL

Se analiza el Convenio 169 de la OIT, la Ley N.º 29785, los Decretos Supremos N.º 008-2016-MC y N.º 010-2019-MC, el Decreto Legislativo N.º 1374 y el Decreto Supremo N.º 010-2022-MC. Esta última norma reconoce formalmente la solicitud de establecimiento de la Reserva Indígena Napo-Tigre y, sin embargo, no incorpora mecanismos para garantizar la consulta previa a comunidades asentadas dentro del área afectada. También se citan estándares interamericanos, como los casos *Saramaka vs. Surinam*, *Awas Tingni vs. Nicaragua* y *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*.

36

Adicionalmente, se incorpora el Decreto Supremo N.º 008-2007-MIMDES, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 28736 para la protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial. Este reglamento desarrolla el principio de intangibilidad de las reservas PIACI, así como establece un régimen de exclusión territorial que no contempla supuestos de superposición con territorios habitados por pueblos indígenas en contacto.

IV. RESULTADOS DEL ANÁLISIS JURÍDICO-NORMATIVO

4.1. Régimen sancionador PIACI y su afectación al pueblo Arabela

El Reglamento sancionador PIACI considera como falta muy grave el establecimiento de asentamientos en territorios reservados. Sin embargo, esta disposición puede criminalizar a comunidades indígenas como los Arabela, que habitan ancestralmente en esas zonas y, actualmente, están en proceso de ampliación territorial. Esto vulnera el Convenio 169 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

4.2. Principio de intangibilidad y su afectación al derecho de territorio del pueblo Arabela

El principio de intangibilidad de las reservas PIACI, previsto en el Capítulo II del Reglamento de la Ley N.º 28736, establece la exclusión de terceros dentro de estas áreas protegidas. Sin embargo, su aplicación estricta puede afectar los derechos territoriales de pueblos indígenas como el Arabela, que mantienen una relación ancestral con parte del territorio actualmente comprendido en la Reserva Indígena Napo-Tigre. Esta situación configura una colisión entre dos derechos colectivos: la protección reforzada de los PIACI y el derecho de posesión tradicional del pueblo Arabela.

Desde una perspectiva doctrinal, el derecho al territorio de los pueblos indígenas, de acuerdo con lo señalado por la OEA y la Corte IDH en 2001, «no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras» (como se citó en Landa Arroyo, 2020, p. 118). En consecuencia, el principio de intangibilidad debe interpretarse conforme al principio de proporcionalidad, sin desplazar automáticamente derechos igualmente fundamentales.

En línea con esta doctrina, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho a la posesión de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas tiene rango constitucional y no requiere título formal para su reconocimiento. Además, el Estado está obligado a realizar un proceso de consulta previa, libre e informada antes de adoptar cualquier medida administrativa que afecte dicho derecho.

4.3. Vulneración normativa por omisión metodológica en el Estudio Previo de Reconocimiento de la Reserva Napo-Tigre

La omisión metodológica de abordar adecuadamente la oposición comunal en el Estudio Previo de Reconocimiento (EPR) para la Reserva Indígena Napo-Tigre vulnera el artículo 3 de la Ley N.º 28736, los artículos 15, 16 y 17 de su Reglamento (D.S. N.º 008-2007-MIMDES) y los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT. La resistencia de comuneros de comunidades como Buena Vista y Flor de Coco fue documentada en el informe, pero no fue tratada metodológicamente, ni respondida mediante estrategias de información o aclaración intercultural.

El artículo 3 de la Ley N.º 28736 establece que el EPR debe sustentarse en medios probatorios suficientes, incluyendo la tradición oral y la identificación de

pueblos y territorios. La ausencia de abordaje metodológico de los testimonios que niegan la existencia de PIACI compromete la integridad de este requisito y, por ende, de la validez del procedimiento.

El artículo 15 del Reglamento exige un estudio antropológico integral, mientras que los artículos 16 y 17 señalan que, sobre la base del EPR completo y verificado, se debe emitir el Decreto Supremo de reconocimiento. La emisión del Decreto Supremo N.º 010-2022-MC —que declara el reconocimiento de los pueblos indígenas Aewa, Taushiro, Tagaeri, Taromenane y Záparo en situación de aislamiento, correspondientes al ámbito de la solicitud para la creación de la Reserva Indígena Napo, Tigre y Afluentes—, con base en un estudio que omite una dimensión esencial de análisis comunitario, vulnera el marco reglamentario.

Por su parte, el Convenio 169 de la OIT, al establecer el derecho a la consulta previa y participación de pueblos indígenas ante cualquier medida que los afecte directamente (arts. 6 y 7), impone al Estado la obligación de consultar a las comunidades locales antes de proceder con el establecimiento de una reserva que impacta su territorio tradicional. El no hacerlo constituye una infracción sustantiva al principio de buena fe y al derecho colectivo a la libre determinación.

4.4. Análisis exegético del EPR de la Reserva Napo-Tigre frente al Reglamento de la Ley de Consulta Previa

El Estudio Previo de Reconocimiento (EPR), elaborado por el Instituto del Bien Común (IBC) en 2022, para la creación de la Reserva Indígena Napo, Tigre y Afluentes —destinada a pueblos indígenas en aislamiento (PIACI)— es un documento técnico que debió ajustarse a las normas legales peruanas e internacionales de protección de pueblos indígenas. En particular, el proceso de creación de esta reserva involucra el derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas potencialmente afectados, consagrado en el Convenio OIT 169 (artículo 6) y en la legislación peruana (Ley N.º 29785 y su Reglamento, aprobado por D.S. N.º 001-2012-MC).

4.4.1. Participación indígena y omisión de la consulta previa

El Reglamento de la Ley de Consulta Previa dispone que toda medida administrativa que afecte directamente a uno o más pueblos indígenas deba ser consultada con estos, a través de sus organizaciones representativas, antes de su adopción. La finalidad de la consulta es garantizar derechos colectivos como la participación y la autodeterminación de dichos pueblos. En el caso de la Reserva

Napo-Tigre, la creación de una reserva PIACI afecta los derechos y el territorio de comunidades indígenas contactadas asentadas en la zona (por ejemplo, el pueblo Arabela), por lo que debió activarse un proceso de consulta previa con estas comunidades. Sin embargo, el EPR revela que tal consulta no se realizó: se omitió convocar y consultar formalmente a comunidades indígenas ya reconocidas dentro del área propuesta de la reserva, como el pueblo Arabela. Esta omisión vulnera frontalmente el artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT, que obliga a consultar de buena fe a los pueblos indígenas cada vez que una medida administrativa pueda afectarles directamente. Asimismo, contraviene la Ley de Consulta Previa N.º 29785 y su Reglamento, que incorporan el derecho a la participación y consulta como derechos colectivos protegidos. En términos concretos, se incumplió el artículo 5 literal f) del Reglamento (D.S. 001-2012-MC), el cual reconoce la participación y la consulta como derechos colectivos de los pueblos indígenas, así como la obligación estatal de garantizarlos.

Un primer vacío metodológico del EPR es, por tanto, la falta de inclusión y participación efectiva de todos los actores indígenas locales. De hecho, durante los trabajos de campo recién se informó a los pobladores de Palkenampe (CCII del río Tigre) sobre la existencia del EPR y la propuesta de Reserva, momento en el cual dichos pobladores manifestaron que no tenían conocimiento alguno del proceso. Esto evidencia la falta de publicidad e información previa hacia algunas comunidades directamente involucradas. De igual modo, líderes de las comunidades nativas Urbina, Flor de Coco y Buena Vista (pueblo Arabela) expresaron abierta oposición tanto a la creación de la reserva Napo-Tigre como a la recopilación de información para el EPR en sus territorios. Tal rechazo indica que estas comunidades no fueron adecuadamente incorporadas ni consultadas en el proceso, generándose un conflicto latente de intereses. En suma, la elaboración del EPR careció de un mecanismo de participación informada y diálogo con todos los pueblos indígenas locales —un procedimiento que es precisamente el objeto de la consulta previa—. La ausencia de este proceso participativo viola el derecho a la consulta previa reconocido en el ordenamiento peruano, dejando al EPR sin la legitimidad social necesaria y con serias dudas sobre su validez jurídica.

4.4.2. Principio de buena fe y deber de cooperación

El principio de buena fe es cardinal en materia de consulta previa y está expresamente consagrado en el Reglamento (D.S. 001-2012-MC, artículo 3.d). Dicha norma dispone que el Estado y los pueblos indígenas (y sus organizaciones) deban actuar de buena fe, en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo, enfocándose en el contenido de la medida consultada. Además, se detalla que la

buena fe «comprende [...] brindar toda la información relevante para el desarrollo del proceso de diálogo [...] [y la] exclusión de prácticas que pretendan impedir o limitar el ejercicio del derecho a la consulta». Estas obligaciones implican, por un lado, transparencia informativa y, por otro, la no comisión de actos dilatorios u obstructivos que frustren la participación indígena.

Al contrastar el EPR Napo-Tigre con este principio, se observan serias transgresiones. La falta de información previa a comunidades como Palkenampe y la exclusión del pueblo Arabela del proceso decisorio sugieren que la entidad promotora (Ministerio de Cultura) no actuó con la debida buena fe. En lugar de fomentar un «clima de confianza y respeto mutuo», la actuación estatal generó desconfianza y sensación de exclusión en las comunidades locales. No proporcionar «toda la información relevante» de forma oportuna a los pueblos afectados (como exige el inciso i del principio de buena fe) y proceder con la creación de la reserva sin el diálogo debido equivale a una práctica que limita el ejercicio del derecho de consulta —justamente lo prohibido por el inciso v del mismo principio—. Por ejemplo, el hecho de que líderes Arabela se enteren del EPR una vez que el equipo técnico llega a su comunidad, o que manifiesten oposición porque no fueron escuchados previamente, refleja una falta de apertura y de colaboración incompatible con la buena fe. Así, se vulneró el artículo 3.d del Reglamento (principio de buena fe), ya que el Estado no valoró ni recogió debidamente «la posición de los pueblos indígenas durante el proceso, en un clima de confianza». En términos simples, el proceso no fue ni genuinamente dialogado ni consensuado con todos los pueblos involucrados, sino más bien unilateral, comprometiendo la legitimidad del EPR. Esto tiene implicancias jurídicas serias: un procedimiento realizado sin buena fe puede ser declarado nulo o inválido por violar un principio rector de la consulta previa (principio reconocido incluso por el Tribunal Constitucional del Perú).

4.4.3. *Transparencia y rigor metodológico*

Otro aspecto fundamental exigido por la normativa de consulta es la transparencia en el proceso. El Reglamento D.S. 001-2012-MC ordena que el plan de consulta establezca «mecanismos de publicidad, información, acceso y transparencia» durante todo el proceso, así como que, en la etapa informativa, se brinde a los pueblos indígenas información completa, adecuada y oportuna sobre la medida propuesta, incluyendo sus motivos, implicancias, impactos y consecuencias. Este deber de información busca que los pueblos consultados puedan evaluar la medida y formular propuestas informadas antes de decidir. En línea con ello, la buena fe —como vimos— también conlleva entregar todos los datos relevantes y actuar con transparencia total.

El EPR preparado por el IBC presenta vacíos de transparencia metodológica que afectan su confiabilidad. En primer lugar, no hubo una difusión adecuada del proceso ni de sus objetivos entre todas las comunidades locales, como quedó evidenciado con el caso Palkenampe (desconocimiento del EPR y la SRINT). La deficiente socialización o la falta de documentos informativos accesibles a las comunidades implica que el proceso careció de la publicidad debida, en contra de lo previsto en el artículo 17 del Reglamento (etapa de publicidad) que obliga a entregar la propuesta de medida y el plan de consulta a las organizaciones indígenas, difundiendo esa entrega incluso en portales web oficiales. Además, desde el punto de vista técnico, el EPR no fue transparente en su metodología interna. Esto alude a que no se explicitaron claramente los criterios, fuentes y procedimientos utilizados para reconocer o descartar la presencia de pueblos en aislamiento en la zona. Por ejemplo, la omisión del área del pueblo Arabela en el análisis territorial no fue justificada adecuadamente, lo que siembra dudas sobre la integridad de la delimitación propuesta. De igual modo, las evidencias y testimonios recabados no habrían sido presentados de forma completa a las comunidades ni sometidos a escrutinio público, limitando la posibilidad de contrapeso o verificación independiente.

La oposición de comunidades locales al estudio sugiere también un problema de percepción: probablemente dichas comunidades no confiaron en el EPR porque no entendieron su metodología o temieron que ocultara otros intereses. En un proceso verdaderamente transparente, las comunidades deberían haber sido copartícipes en la generación y validación de la información (participando en las expediciones o en la verificación de huellas de PIACI). Al no ocurrir esto, el resultado es un estudio cuestionado por falta de rigor y neutralidad. Desde el plano normativo, se vulneraron las disposiciones del Reglamento que garantizan la información suficiente y la transparencia en la consulta (arts. 15-18 del D.S. 001-2012-MC). En particular, el artículo 18.2 exige que la información se brinde de forma «adecuada y oportuna», asegurando que los pueblos indígenas cuenten con todos los elementos para formarse una opinión. Si comunidades clave no recibieron información o la recibieron tardíamente, se incumple esta obligación y deja a dichos pueblos en situación de indefensión informativa. La falta de transparencia y rigurosidad metodológica no solo vulnera principios legales, sino que afecta la validez científica del EPR —elemento crucial, dado que sirve de base para decisiones de alto impacto (como el D.S. N.º 010-2022-MC que reconoció la existencia de pueblos aislados en Napo-Tigre)—. En resumen, el proceso careció de la claridad y apertura exigibles, lo cual socava su credibilidad.

4.4.4. *Adecuación cultural e interculturalidad*

El principio de adecuación cultural (enfoque intercultural) rige los procesos de consulta previa para asegurar que estos se conduzcan respetando la identidad, idioma, costumbres y cosmovisión de los pueblos indígenas involucrados. El Reglamento de la Ley de Consulta Previa establece que toda comunicación y reunión con pueblos indígenas debe realizarse mediante «métodos y procedimientos culturalmente adecuados, considerando el o los idiomas de los pueblos indígenas y sus representantes». Esto significa que la metodología del proceso debe adaptarse a las formas de organización tradicional, los tiempos comunitarios, las creencias y las dinámicas propias de cada pueblo, de modo que la consulta sea comprensible y accesible para ellos. La interculturalidad, reconocida en el D.S. 001-2012-MC, implica reconocer la diversidad cultural y propiciar un diálogo horizontal entre visiones de mundos distintos. En la ejecución del EPR Napo-Tigre se advierten falencias respecto a este principio. La resistencia inicial de las comunidades Arabela como Flor de Coco y Buena Vista a la creación de la reserva indica posiblemente que el proceso no logró «ponerse en sus zapatos», ni abordar sus preocupaciones de manera culturalmente pertinente. Por ejemplo, dichas comunidades niegan la existencia de pueblos en aislamiento en la zona, lo cual puede obedecer a su propia experiencia o narrativa tradicional del territorio. Un enfoque intercultural hubiera implicado entender y dialogar sobre esa percepción, quizás mediante talleres en lengua originaria Arabela o con mediadores culturales de confianza, para explicar los indicios de presencia de PIACI y por qué se busca establecer la reserva. No consta que se haya realizado un proceso de diálogo intercultural profundo. De hecho, al excluir a los arabelas del ámbito del estudio, se perdió la oportunidad de recoger su conocimiento tradicional de la selva (que pudo haber enriquecido la identificación de indicios de PIACI o, al menos, aclarado sus dudas).

Además, en términos lingüísticos, aunque muchas de estas comunidades hablan castellano, es importante verificar si se usaron sus idiomas nativos cuando fue necesario. El Reglamento demanda usar el idioma indígena para garantizar comprensión. Si las reuniones informativas o entrevistas del EPR se llevaron a cabo solo en español técnico, es posible que parte del mensaje no haya calado o que se produjeran malentendidos culturales. La ausencia de un consentimiento libre e informado de las comunidades locales sugiere que no se alcanzó una verdadera adecuación cultural del proceso. En la práctica, se vulneró el principio de interculturalidad consagrado en la normativa de consulta. El Estado está obligado a adaptar sus procedimientos a las características culturales de los pueblos (por ejemplo, dando tiempo suficiente para una deliberación interna según sus usos y costumbres, explicando las propuestas con materiales visuales o en narrativas

locales, etc.), lo cual brilló por su ausencia en este caso. Por el contrario, el procedimiento seguido resultó poco sensible al contexto cultural: se percibe prisa por cumplir con un estudio formal, pero sin tomarse el debido tiempo para ganar la confianza de la población indígena ni para incorporar sus formas de participación tradicionales. Esto incumple el artículo 17 del Reglamento, que enfatiza la entrega de la información de manera culturalmente apropiada y, en general, traiciona el espíritu intercultural que debe guiar la relación Estado-pueblos indígenas.

Estos vacíos metodológicos —falta de participación efectiva, ausencia de buena fe, opacidad informativa y descontextualización cultural— comprometen la legalidad y la confiabilidad del EPR como sustento para la creación de la Reserva.

Cabe señalar que la consecuencia de estos incumplimientos no es menor: ya se han entablado acciones legales (la demanda de amparo de FECONACA) que cuestionan la validez del reconocimiento de los PIACI en Napo-Tigre por falta de consulta previa.

4.5. Propuesta de armonización normativa

Se propone:

- ***Incorporar cláusulas de excepción por superposición en el Reglamento PIACI:*** El Decreto Supremo N.º 008-2007-MIMDES debe modificarse para incluir disposiciones específicas que regulen los casos en los que las reservas PIACI se superpongan con territorios ocupados ancestralmente por pueblos indígenas en contacto, estableciendo procedimientos diferenciados de coordinación y consulta.
- ***Garantizar procesos de consulta previa intercultural:*** Debe incorporarse al procedimiento de elaboración del Estudio Previo de Reconocimiento (EPR) un componente obligatorio de consulta previa a pueblos indígenas contactados que podrían verse afectados por el reconocimiento de reservas PIACI, conforme a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT.
- ***Actualizar el régimen sancionador PIACI:*** El Decreto Supremo N.º 008-2016-MC debe diferenciar entre terceros ajenos a los pueblos indígenas y las comunidades originarias en contacto que habitan en zonas de superposición. De lo contrario, se incurre en criminalización de poblaciones protegidas por derechos constitucionales y supranacionales.
- ***Crear un protocolo de diálogo intercomunitario:*** Ante la existencia de tensiones entre pueblos indígenas contactados y el proceso de recono-

cimiento de PIACI, el Ministerio de Cultura debe adoptar protocolos interculturales de resolución de conflictos, garantizando transparencia, participación y buena fe.

- **Fortalecer la sistematización probatoria del EPR:** El Ministerio de Cultura debe establecer criterios de evaluación objetiva de fuentes testimoniales, particularmente cuando exista oposición comunitaria documentada. Este componente debe ser verificable y revisado por instancias técnicas independientes.
- **Reformar la Ley N.º 28736 para incorporar principios de coordinación intercultural:** La ley PIACI debe ser reformulada, en su artículo 3, para prever expresamente la necesidad de coordinar y armonizar con pueblos indígenas en contacto cuando se identifiquen traslapes territoriales.

CONCLUSIONES

- Tensión normativa. El análisis desarrollado evidencia una tensión estructural entre el principio de intangibilidad de las reservas PIACI, previsto en el art. 5 de la Ley N.º 28736 (2006), y el derecho territorial colectivo, reconocido por la Corte IDH (2005) en el caso Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay (párr. 135), para pueblos indígenas en situación de contacto, como el pueblo Arabela. Aunque el régimen PIACI busca salvaguardar la supervivencia de los pueblos en aislamiento mediante exclusión territorial, su aplicación sin procedimientos diferenciados ni consulta previa ha afectado directamente el derecho fundamental a la participación de las comunidades originarias.
- Primera vulneración: Estudio Previo de Reconocimiento (EPR). Durante la elaboración del EPR no se estableció un mecanismo intercultural para recabar la opinión libre e informada de las comunidades asentadas, pese a testimonios que negaban la presencia de pueblos en aislamiento y que merecían valoración técnica y diálogo previo.
- Segunda vulneración: Decreto Supremo N.º 010-2022-MC. La norma que admitió la solicitud de creación de la Reserva Indígena Napo-Tigre se expidió sin consulta previa a las comunidades directamente afectadas, contraviniendo la obligación establecida en el artículo 3 de la Ley N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa, de alcanzar acuerdo o consentimiento cuando un acto administrativo pueda incidir en derechos colectivos.
- Tercera vulneración: Gestión de la oposición comunal. Las objeciones formales presentadas por comuneros arabelas fueron registradas, pero nunca

tramitadas mediante espacios de diálogo intercultural, ni evaluadas conforme a estándares de buena fe, lo que impidió que las preocupaciones locales influyeran en la decisión estatal.

- Consecuencias jurídicas. La omisión reiterada de la consulta previa infringe el Convenio 169 de la OIT y la Ley 29785, compromete la validez del procedimiento y vulnera derechos constitucionales como la participación, la autodeterminación y la seguridad jurídica de los pueblos indígenas, dejando en evidencia vacíos normativos y metodológicos.
- Necesidad de reforma. Resulta imprescindible reformular el marco PIACI incorporando mecanismos de coordinación intercultural, criterios técnicos transparentes para la verificación de evidencias y protocolos de resolución de conflictos entre pueblos indígenas. Solo así la protección de los pueblos en aislamiento se realizará dentro de un marco de justicia intercultural, legalidad constitucional y de respeto efectivo de los derechos colectivos reconocidos internacionalmente.

BIBLIOGRAFÍA

Chirif, A. y Mora, C. (1977). *Atlas de comunidades nativas*. SINAMOS.

Convoca.pe (18 de octubre de 2023). *En menos de un año se iniciaron cinco acciones judiciales para desconocer pueblos indígenas en aislamiento*. <https://convoca.pe/agenda-propia/en-menos-de-un-ano-se-iniciaron-cinco-acciones-judiciales-para-desconocer-pueblos#:~:text=El%20primero%20de%20estos%20recursos,que%20consideran%20sus%20%E2%80%9Cterritorios%20ancestrales%E2%80%9D>

Corte IDH. (31 de agosto de 2001). *Caso Awas Tingni vs. Nicaragua*. Sentencia.

Corte IDH. (17 de junio de 2005). *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay* (Fondo, reparaciones y costas). Sentencia, Serie C N.º 125. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf

Corte IDH. (28 de noviembre de 2007). *Caso Saramaka vs. Surinam*. Sentencia.

Congreso de la República del Perú. (2011). Ley N.º 29785. *El Peruano*.

Instituto del Bien Común (IBC). (2022). *Estudio Previo de Reconocimiento de la Solicitud de Creación de Reserva Indígena a favor de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento ubicados en las Cuencas Altas de los ríos Curaray, Napo, Arabela, Nashiño, Pucacuro, Tigre y afluentes*. Ministerio de Cultura.

- Landa Arroyo, C. (2020). *Derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas u originarios: Apuntes desde una perspectiva constitucional* (1.ª ed. digital). Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura (MINCUL). (2016). D.S. N.º 008-2016-MC. Reglamento Ley PIACI.
- Ministerio de Cultura (MINCUL). (2019). D.S. N.º 010-2019-MC. Reglamento D.L. N.º 1374.
- Ministerio de Educación (MINEDU). (2018). *Lenguas originarias del Perú*. Dirección de EIB.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). (28 de agosto de 2007). Decreto Supremo N.º 008-2007-MIMDES, Reglamento de la Ley N.º 28736 – *Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial*. Diario Oficial *El Peruano*.
- OIT. (1989). *Convenio N.º 169*. <https://www.ilo.org>
- Pro y Contra. (15 de marzo de 2024). «*Nos defenderemos con lanzas*». <https://proycontra.com.pe>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2010). Exp. N.º 0022-2009-PI/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2011). Exp. N.º 01126-2011-HC/TC.
- Yrigoyen, R. (2014). Territorios indígenas y sistema constitucional. En C. Fernández (Ed.), *Pluralismo jurídico en el Perú*. PNUD.

Recibido: 03-04-2025

Aprobado: 17-06-2025