

Análisis Jurídico

Análisis jurídico sobre el Proyecto de Ley N° 12215/2025-CR que modifica la Ley N° 28736, Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento Pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial



**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 12215/2025-CR,
QUE MODIFICA LA LEY N° 28736, LEY PARA LA PROTECCIÓN DE
PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS EN SITUACIÓN DE
AISLAMIENTO Y EN SITUACIÓN DE CONTACTO INICIAL**

Elaborado por: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR¹

¹ Documento elaborado por Carlos Quispe Dávila, Natalia Cirilo Mel y Martín Meza Saénz.

ÍNDICE

1. Antecedentes.....	3
2. Base normativa aplicable.....	3
3. Introducción.....	4
3.1. ¿Quiénes son los PIACI?, ¿por qué ha sido necesario establecer mecanismos especiales para asegurar su protección?.....	4
3.2. ¿Cuáles son las obligaciones internacionales aplicables?.....	5
3.3. Sobre los compromisos climáticos asociados al régimen de protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.....	7
3.4. ¿Cuál es el marco normativo nacional aplicable?.....	9
4. Análisis de la propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley N° 12215/2025-CR.....	10
4.1. Respecto de los criterios técnicos utilizados para la categorización de Reservas.....	11
4.2. Respecto de la evaluación periódica del ejercicio de funciones del MINCU y la conformación de una Comisión Especial Multisectorial Revisora.....	13
4.3. ¿Las Reservas Indígenas son creadas a perpetuidad?.....	16
4.4. ¿Garantizar los derechos de los PIACI mediante creación de Reservas son disonantes con el desarrollo económico y el goce de derechos de poblaciones aledañas?.....	17
5. Conclusiones.....	18
6. Recomendaciones.....	19
7. Bibliografía.....	19

1. Antecedentes.

El 26 de agosto de 2025, a iniciativa del congresista de la República Juan Carlos Mori Celis del grupo parlamentario Acción Popular, fue presentado el Proyecto de Ley N° 12215/2025-CR, que propone modificar la Ley N° 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (en lo sucesivo, “Ley PIACI”). El referido proyecto de ley ha sido derivado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) como comisión dictaminadora principal.

Mediante Oficio N° 0373-2025-2026-CPAAAAE/CR, el despacho de la presidencia de la CPAAAAE del Congreso de la República, solicita que la asociación civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) pueda compartir una opinión jurídica con relación al Proyecto de Ley bajo comentario. En respuesta, se ha elaborado el presente informe jurídico que luego del análisis de la propuesta legislativa en mención, identifica vacíos e inconsistencias que conllevan a que se recomiende su archivamiento, por ser contrario a las obligaciones que el Estado peruano tiene con respecto a la garantía, promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, y en particular, con respecto a aquellos que se encuentran en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

2. Base normativa aplicable.

- Constitución Política del Perú.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. 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.
- Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.
- Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura y su modificatoria.
- Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.
- Decreto Legislativo N° 1360, que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura.
- Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, aprueba el Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.
- Decreto Supremo N° 008-2016-MC, Modifica Reglamento de la Ley N° 28736.
- Resolución Ministerial N° 027-2017-MC, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial creada y regulada por la Ley N° 28736, Ley PIACI.

3. Introducción.

3.1. ¿Quiénes son los PIACI?, ¿por qué ha sido necesario establecer mecanismos especiales para asegurar su protección?

Para los pueblos indígenas, el territorio es el espacio geográfico que han ocupado de manera ancestral y sobre el que han desarrollado su forma de vida, por lo que se configura como un elemento base de su cultura. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), en la sentencia del caso de la *comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni versus Nicaragua* estableció que “los pueblos indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios” (Corte IDH, 2011, párr. 149). También, en el caso *Saramaka v. Surinam*, la Corte IDH añadió que la garantía del derecho al territorio tiene que ver con la propia supervivencia de estos pueblos (párr. 121). Para el caso de los PIA, sus derechos territoriales tienen mayor relevancia, dado la indispensabilidad de estos para su supervivencia debido a su total dependencia de sus ecosistemas tradicionales (Corte IDH, 2024, párr. 202). Relación que debe salvaguardarse dado que constituye un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras” (Corte IDH, 2024, párr. 202) (DAR, DPLF, HREEC, 2019).

Si bien, no es nuestra intención asociar a los pueblos indígenas en situación de aislamiento (PIA) y en situación de contacto inicial (PICI) bajo una fórmula unívoca que desconozca sus distintos grados de relacionamiento. Es menester precisar que existe una característica común entre ambos, referida a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, especialmente de tipo inmunológica y sanitaria, ya que, al tener un gradual, limitado o nulo relacionamiento con la “sociedad externa”, su sistema inmunológico no cuenta con las “defensas” suficientes para hacer frente a agentes patógenos externos (Huertas, 2007: 11). Aspecto que, tal vez, pueda ser mejor entendido en la actualidad con la lamentable experiencia que significó para la humanidad el virus COVID-19, que devino en lamentables pérdidas de vidas humanas y secuelas graves en muchas personas.

Por ello no es casual que estos pueblos habiten en espacios geográficos de muy difícil acceso, en zonas de cabecera de cuenca como, por ejemplo, narra el testimonio de Sueyo Irangua, miembro de pueblo indígena Harakbut (Sueyo Irangua & Sueyo Yumbuyo, 2017). Entre las pruebas sobre su existencia se encuentran vestigios, tomas fotográficas y satelitales, narraciones orales de los pueblos con los que mantuvieron interacciones en el pasado (Bouchard, 2017; Shelton et al., 2012; Quispe, 2021). Pero también se encuentran los propios vínculos que algunas de estas poblaciones, con distinto grado de relacionamiento, mantienen con relación a comunidades con las que tienen vínculos parentales, o con las que se interrelacionan paulatinamente.

Pese a que estos pueblos poseen, habitan, utilizan, y se desplazan en territorios y zonas de frontera de países de la región como Brasil, Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Venezuela, Guyana y Surinam (CIDH, 2013) enfrentan una vulnerabilidad política, reflejado en su ausencia en la escena pública y en particular con respecto a narrativas que niegan su existencia y, más bien, las atribuyen a agendas anti-desarrollo (Quispe, 2022). Esto ha sido acompañado con la priorización de actividades extractivas en espacios superpuestos o colindantes con sus territorios; así como de la apertura de nuevos frentes de colonización facilitados por carreteras y actividades ilícitas, a los que se suman los

efectos del cambio climático, y que concretamente se reflejan en situaciones donde distintos grupos de PICI van “integrándose a la sociedad externa” en condiciones de marcada desigualdad (Mahecha y Franky, 2012); y, en el caso de los PIA se ven forzados a desplazarse hacia otros espacios, exponiéndose a conflictos interétnicos con otros pueblos indígenas, como periódicamente se viene reportando con relación al pueblo Mashco Piro en Madre de Dios (Verdum et al., 2019; Torres, Opas y Shepard Jr., 2021).

En el caso peruano, el Ministerio de Cultura cuenta con una dirección específica sobre derechos de los PIACI: la DACI. La misma que da cuenta de la existencia de aproximadamente 4,900 personas en situación de aislamiento y 2,100 en situación de contacto inicial, a partir de la identificación de al menos veinte pueblos indígenas presentes en regiones amazónicas como Loreto, Ucayali, Huánuco, Cusco y Madre de Dios. Asimismo, la Ley PIACI establece un estándar de protección que ha enfrentado distintos vaivenes que vamos a desarrollar en los siguientes apartados; no obstante, un elemento a destacar es que su aprobación en el 2006 tiene como antecedente a los compromisos suscritos el 2003 por el Estado peruano ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)², en marco del financiamiento de las actividades del proyecto gasífero Camisea cuya zona de explotación se encuentra superpuesta a la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, RTKNN (DAR, et al., 2007; Gamboa & Santillán, 2006).

Sobre la base de dichos compromisos fueron realizadas tanto el marco *sui generis* de la RTKNN (léase Quispe, 2021), como la propia institucionalidad PIACI, sobretudo ante las situaciones de *contacto forzado* entre población PIACI y agentes externos (misioneros, madereros, actividad de hidrocarburos, entre otros), como han reportado distintos estudios durante la década de 1980 con el descubrimiento de los primeros yacimientos en San Martín y Cashiriari, que harían parte del gas de Camisea. Barclay y García (2014, 32) señalan que la empresa hidrocarburífera Shell tuvo una activa política de contactos forzados con las entonces llamadas poblaciones de “salvajes” ubicadas en la zona que hoy comprende la RTKNN. A su vez, a los trabajadores de la empresa de hidrocarburos le siguieron los pasos los madereros que secuestraban a los indígenas que encontraban a su paso para utilizarlos como mano de obra, luego los liberaban, dispersando epidemias de gripe y tos ferina que diezmó a los pueblos, en el caso de los Nahuas redujo su población en un 50% (Shepard, 1999; Gavalda, 2012).

Desde DAR se ha sistematizado esta información en distintos documentos de análisis (Programa Social Indígena de DAR, et al., 2010; AIDESEP, et al., 2008; AIDESEP y DAR, s.f., 2019; Gamboa, s.f), que recogen evidencia consistente acerca de las consecuencias de no salvaguardar la protección de los PIACI. Sobre toda esa base, el presente informe se sustenta e identifica vacíos e inconsistencias en la propuesta de ley bajo comentario, las cuales serán revisadas en la cuarta sección de este informe.

3.2. ¿Cuáles son las obligaciones internacionales aplicables?

² BID. Respecto del “Fortalecimiento Institucional Ambiental y Social Proyecto Camisea (PE0233)”. Léase: <https://www.iadb.org/es/proyecto/PE0233>

Existen obligaciones internacionales vinculantes para el Estado peruano como es el caso del Convenio 169 de la OIT vigente desde febrero de 1995³, cuyos artículos 13 al 18 dan cuenta de la importancia de garantizar el territorio indígena, así como evitar condiciones que acarreen situaciones que impliquen el desplazamiento forzado, o la intrusión no autorizada en los territorios, o todo uso no autorizado por los terceros ajenos a los mismos.

Por su parte, la CIDH ha establecido que la elección de un pueblo indígena de permanecer en aislamiento debe ser entendida como una manifestación de su libre determinación. Y ha subrayado que las situaciones que implican amenazas a la supervivencia física y cultural de los PIACI tienen como causa común el contacto, sea directo o indirecto, con personas ajenas al pueblo. Esto, sin embargo, no necesariamente implica la imposibilidad de establecer limitaciones o restricciones al ejercicio del derecho de los pueblos indígenas o tribales a la propiedad sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, por el contrario, la Corte IDH en el caso *Tagaeri Taromenane v. el Estado de Ecuador*, refirió que son viables siempre se encuentren encaminadas a brindar una mayor protección de los derechos de los PIAV o a atender situaciones excepcionales de emergencia (2024, párr. 207).

De lo anterior se desprenden algunos principios indispensables para la protección de los denominados PIACI (DAR, 2019):

- *Principio Pro Personae*: Cuando exista duda sobre qué norma aplicar en un caso concreto, debe preferirse la norma más protectora ya que conduce a la mayor y mejor protección de las personas, a fin de preservar su dignidad, asegurar sus derechos fundamentales y alentar el desarrollo de los mismos (Corte IDH, 2005, párr. 168).
- *Principio de No regresividad de los derechos humanos*: Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, el Estado asume de manera simultánea la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes, sin una justificación suficiente (párr. 87).
- *Principio de no contacto y de intangibilidad territorial*: Ambos principios son manifestación del derecho de autodeterminación, derecho matriz de los pueblos indígenas, en función al cual los grados de relacionamiento, o el rompimiento de los mismos, son determinados por decisión autónoma de estos pueblos. Precisamente, en ello radica la importancia de asegurar espacios territoriales en donde estos pueblos habitan, utilizan, se desplazan, poseen, garantizando la no intromisión de terceros que puedan representar amenazas en términos epidemiológicos, pero también por las brechas existentes entre cada sector.

Instituciones estatales como la Defensoría del Pueblo, han señalado que “para garantizar el principio de no contacto, a la luz del principio de progresividad o de no regresividad de los derechos humanos, no se podrán adoptar medidas que generen un estado de cosas o una situación que sea más perjudicial que la que se encuentre efectivamente establecida”⁴.

³ Aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26253/1993.

⁴ Oficio N° 106-2018-DP/AMASPPI-PP del 14 de septiembre de 2018.

Los citados principios son también desarrollados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas (UNDRIP), cuyo artículo 1 consagra el derecho de los pueblos indígenas al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos. En consecuencia, el Estado peruano debe velar por el respeto de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, sobre todo de los más vulnerables, mediante la promoción de su identificación y protección, el respeto de la intangibilidad de su territorio, y el respeto del principio de no contacto basado en la alta vulnerabilidad inmunológica de estos pueblos indígenas (AIDESEP y DAR, 2019).

Conforme al artículo 8 de la misma UNDRIP, los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura. En consecuencia, los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento, especialmente en los siguientes aspectos:

- *Todo acto que tenga por objeto, o consecuencia, privar a los pueblos y las personas indígenas de su integridad como pueblos distintos, de sus valores culturales o de su identidad étnica.* Bajo el mismo, el Estado peruano está obligado a proteger a los PIACI, y tomar medidas de protección idóneas para resguardar sus derechos de manera más eficiente, como sería el respeto a la intangibilidad de sus territorios y la prohibición de autorizar actividades económicas extractivas en estos espacios.
- *Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenar sus tierras, territorios o recursos.* El Estado peruano, al haber promovido y otorgado derechos (concesiones forestales o de hidrocarburos) superpuestos a los territorios PIACI, pone en peligro el uso ancestral que le dan a su territorio, debido a que estos son cedidos a agentes externos.
- *Toda forma de asimilación o integración forzadas.* En este caso, al permitirse actividades extractivas en los territorios habitados por los PIACI, provocarán contactos forzados y violencia, porque las poblaciones se sentirán invadidas en sus territorios.

Es importante enfatizar que el territorio es la base fundamental de la cultura de estos pueblos, por lo que la UNDRIP, en su artículo 25, establece el derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas y otros recursos que por tradición han poseído, ocupado y utilizado de otra forma, así como asumir las responsabilidades que les corresponden con las generaciones venideras. Ante ello, el Estado peruano está obligado a garantizar esa relación espiritual de los PIACI con sus territorios y recursos ancestrales, y no puede apelar a obligaciones contractuales o la necesidad de extraer recursos naturales cuando ello implica poner en riesgo la existencia y la cultura de pueblos indígenas vulnerables.

3.3. *Sobre los compromisos climáticos asociados al régimen de protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.*

Además de las obligaciones internacionales señaladas, existen diversos compromisos asumidos por el Estado peruano que se encuentran plasmados en la contribución nacional determinada (NDC, por sus siglas en inglés), presentada en 2016 a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio

Climático (CMNUCC) en el marco del Acuerdo de París, y actualizada el 2020, según la cual se propone reducir en un 40% las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para el 2040, respecto al año 2015. De igual manera, la Estrategia Nacional de Cambio Climático (Decreto Supremo N° 012-2024-MINAM), traza como situación futura deseada que para el 2050 “se ha logrado reducir en un 30% los daños, pérdidas y alteraciones causadas por los peligros asociados al cambio climático, y el país ha alcanzado emisiones netas de gases de efecto invernadero iguales a cero”.

Al respecto, a efectos de reducir la pérdida de cobertura de bosques, el *Objetivo Prioritario 4 de la Estrategia Nacional* comprende la reducción de emisiones de GEI por uso de la tierra, cambio de uso de suelo y silvicultura, planteando el *Lineamiento 10* que busca incrementar la superficie con derechos de uso asignados en la Amazonía, tomando en cuenta distintas modalidades, tales como la titulación de comunidades nativas, *la categorización de reservas indígenas* y la adecuación de las reservas territoriales, el establecimiento de áreas protegidas (de administración nacional o regional), y el establecimiento de unidades de ordenamiento forestal.

En la misma línea, el **servicio 4.10.1 del Lineamiento 10 del Objetivo Prioritario 4**, plantea la “*protección permanente de los territorios de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y situación de contacto inicial (PIACI)*”, a ser prestado por la DACI del Ministerio de Cultura, el mismo que versa sobre la implementación efectiva del Régimen Especial Transectorial y el fortalecimiento del control y vigilancia en campo de las Reservas Indígenas y Territoriales.

Por otro lado, el catálogo de medidas de mitigación de GEI (2024) elaborado por el Grupo de Trabajo Multisectorial encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (GTM-NDC), comprende 66 medidas de reducción de emisiones en sectores como energía, procesos industriales, residuos sólidos, agricultura, uso y cambio de uso de suelo y silvicultura. Entre las medidas de reducción de emisiones de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS), se plantea asignar algún tipo de derecho o título habilitante sobre el 50% de áreas boscosas actualmente no categorizadas, considerando las modalidades del Lineamiento 10 de la ENCC al 2050, incluyendo la categorización de reservas indígenas para pueblos en aislamiento y contacto inicial.

Cabe mencionar que la asignación de derechos en áreas boscosas no categorizadas con el objetivo de reducir la pérdida de cobertura forestal se encuentra directamente relacionada a los compromisos asumidos por el Estado peruano en la Declaración Conjunta de Intención (DCI) sobre reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD+), suscrita con los gobiernos de Noruega y Alemania en 2014, y en cuya adenda del 2021 se incorpora el Gobierno de Reino Unido. Este compromiso voluntario entre gobiernos consta de tres fases: 1) preparación para la implementación de REDD+, 2) implementación de políticas públicas de reducción de deforestación, 3) pago por resultados de reducción de emisiones verificadas.

En tal sentido, el Plan de Implementación 2021 – 2025 actualizado en el marco de la adenda de la DCI, establece metas sobre la asignación de derechos en el 50% de tierras no categorizadas en la Amazonía, contemplando las modalidades anteriormente mencionadas. De manera específica, la meta al término de la DCI (2025) en cuanto a la asignación de derechos en tierras no categorizadas bajo la modalidad de Reservas Indígenas para pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial asciende a 3,127,009.00 ha (sin superposición), tomando como base el 2020.

De manera previa, se contaba con el avance resultado del proceso de adecuación de las Reservas Isonahua, Murunahua y Mascho Piro en 2016, y a partir de la firma de la adenda en 2021, se reportaron los resultados de la categorización de las Reservas Yavarí Tapiche, Kakataibo Norte y Sur, y Sierra del Divisor Occidental. En este marco, la promoción de iniciativas que no solo no fortalecen la institucionalidad del Régimen Especial Transectorial PIACI, sino que además, fomentan la reversión de los procesos de categorización en curso, tendrá un impacto negativo respecto de estos compromisos climáticos. Dado que detrás se encuentra el trabajo técnico orientado a la garantía de derechos que, a su vez, contribuye con el cumplimiento de compromisos climáticos que, no obstante, queda socavado en medio de propuestas imprecisas y sin sustento adecuado como la contenida en el proyecto de ley bajo comentario.

3.4. *¿Cuál es el marco normativo nacional aplicable?*

La citada Ley PIACI, reglamentada mediante Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES (modificado el 2016 por Decreto Supremo N° 008-2016-MC), establece la competencia del Viceministerio de Interculturalidad (VMI) del Ministerio de Cultura (MC) como ente rector del Régimen Especial Transectorial, que es el conjunto de políticas públicas articuladas a través del VMI, en coordinación con los Sectores Salud, Desarrollo Agrario y Riego, Interior y Ambiente, con el propósito de que el Estado garantice la protección y sobrevivencia de los pueblos en situación de aislamiento o contacto inicial.

Los citados principios desarrollados en el anterior apartado son incluidos en los “Lineamientos de actuación en ámbitos geográficos en los que el Ministerio de Cultura ha determinado la presencia o desplazamiento de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, así como en sus ámbitos colindantes o aledaños, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19”, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2020-MC, conforme se detalla a continuación:

i) prevención, que implica que cualquiera que desarrolle actividades en las zonas próximas a las Reservas PIACI, dentro de ellas, o en zonas con presencia PIACI, debe implementar acciones tendientes a evitar y/o mitigar cualquier impacto o afectación que pudiera llegar a producirse a la vida o salud de dichos pueblos;

ii) principio de vulnerabilidad, que implica la actuación o desarrollo de cualquier actividad que se efectúe considerando que los derechos de los PIACI se encuentran expuestos a una situación de vulnerabilidad frente a cualquier contacto;

iii) principio de acción sin daño, que se aplica en materia de salud a los pueblos indígenas en situación de contacto inicial, que conlleva tanto la garantía del derecho a la vida como el establecimiento de medidas que permitan obtener el mayor nivel posible de salud.

También se encuentra vigente normativa sectorial que se ha alineado con los citados principios, como es el caso de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763/2011 en donde se refiere que las categorías de zonificación forestal incluyen las “zonas de tratamiento especial”, que incluyen las “reservas de tierras para PIACI” (entiéndase, reservas territoriales o indígenas), que se rigen por la Ley de PIACI, reglamento y normas complementarias. En ellas no se otorgan títulos habilitantes, ni

puede autorizarse su desbosque (art. 27). Además, la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29763 establece que no se otorgan títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas en trámite para el establecimiento de reservas territoriales para los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial, en concordancia con los tratados internacionales en vigor⁵.

Cabe precisar, sin embargo, que la normativa PIACI vigente ha reconocido parcialmente la intangibilidad de las Reservas Indígenas para la protección de los pueblos en aislamiento y contacto inicial (artículo 32 del Reglamento)⁶, **y no un modelo de “intangibilidad absoluta” como se refiere en la exposición de motivos del proyecto de ley bajo comentario.** Esto se refleja en la lectura de los artículos 5 literal c) de la ley PIACI y 35 de su Reglamento que refieren una excepción a la intangibilidad cuando se identifique recursos naturales susceptibles de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado.

4. Análisis de la propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley N° 12215/2025-CR.

El Proyecto de Ley N° 12215/2025-CR propone la modificación del artículo 9 de la ley PIACI en los términos que se detallan a continuación:

Normativa vigente	Propuesta de modificación
<i>Artículo 9. Informe Anual</i> Anualmente el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano - INDEPA informará, ante la Comisión Ordinaria competente del Congreso de la República, sobre los objetivos y logros de su gestión en esta materia.	<i>Artículo 9. Informe Anual y Evaluación periódica.</i> El Poder Ejecutivo, cada 06 (seis) meses remitirá a través del órgano competente, a la Comisión de Cultura y la Comisión de Fiscalización un informe detallado sobre: a) El estado de los procesos de categorización de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI). b) Los criterios técnicos, antropológicos y socioambientales empleados en la categorización y su actualización. c) La evaluación de la pertinencia de mantener, modificar o levantar las categorías existentes, así como los impactos en el desarrollo regional y nacional. d) Los objetivos y logros alcanzados en la gestión de protección de estos pueblos, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la presente ley.

⁵ Estos criterios son seguidos por el Reglamento para la Gestión Forestal, Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, el Reglamento para la Gestión de la Fauna Silvestre, Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales, Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI, y el Reglamento para la Gestión forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI.

⁶ Indicamos que es parcial toda vez que cuando se ubique recursos naturales en las Reservas habitadas por los PIACI, podrá hacerse uso de la cláusula sobre “interés nacional” para, luego de los estudios ambientales correspondientes, autorizar el desarrollo de actividades extractivas en estos territorios.

	Los procesos de categorización de pueblos en aislamiento o contacto inicial deberán ser reevaluados cada dos (2) años, mediante informe técnico multidisciplinario validado por el sector competente. Dicho informe será remitido obligatoriamente al Congreso de la República para su revisión y eventual pronunciamiento.”
--	--

[*] El subrayado y negrita son ajenos al texto original.

Además, plantea las siguientes incorporaciones en la sección sobre Disposiciones Finales:

CUARTA.- Créase la **Comisión Especial Multisectorial Revisora**, de naturaleza temporal, **encargada de proponer las modificaciones y adecuaciones necesarias, así como realizar la revisión, actualización y emisión de opiniones respecto del proceso de categorización de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial (PIACI).**

QUINTA.- La precitada Comisión Especial Multisectorial Revisora está integrada por:

- a) Un/a representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidirá.
- b) Un/a representante del Ministerio de Cultura;
- c) Un/a representante del Ministerio del Ambiente;
- d) Un/a representante del Ministerio de Agricultura y Riego;
- e) Un/a representante del Ministerio de Energía y Minas;
- f) Un/a representante del Ministerio del Interior;
- g) Un/a representante del Ministerio de Defensa;
- h) Un/a representante del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- i) Un/a representante del Gobierno regional de la zona de ubicación de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial (PIACI).
- j) Tres (03) representantes de las Municipalidades provinciales de la zona de ubicación de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial (PIACI).
- k) Tres (03) representantes de las Municipalidades distritales de la zona de ubicación de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial (PIACI).
- l) **Dos (02) representantes de las organizaciones indígenas y/o sociedad civil organizada de la zona de ubicación de los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial (PIACI).**

Los miembros de la Comisión Especial, previo acuerdo y para el cumplimiento de su objeto, pueden solicitar la colaboración y/o asesoramiento de especialistas nacionales o internacionales, según corresponda.

SEXTA.- La Comisión Especial tiene una vigencia de seis (06) meses contados a partir de la fecha de su instalación, para la presentación de las **propuestas y los resultados del proceso de revisión de la categorización** los Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial (PIACI).

[*] El subrayado y negrita son ajenos al texto original.

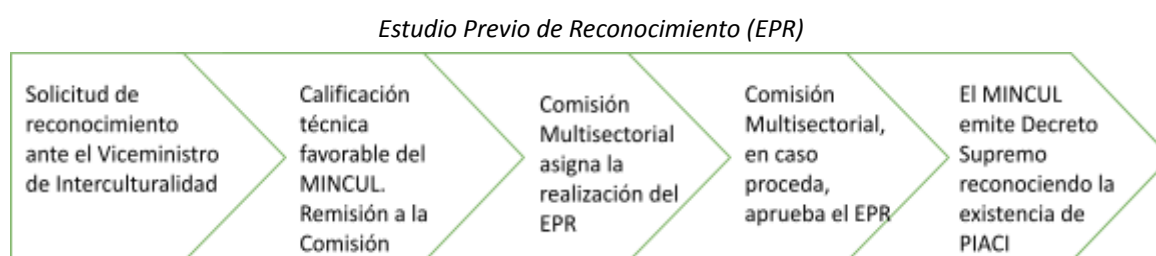
Considerando el marco institucional y normativo nacional e internacional indicado en el tercer apartado, procedemos a responder a algunas interrogantes que surgen a partir de la lectura y motivaciones recogidas en la propuesta legislativa bajo comentario.

4.1. *Respecto de los criterios técnicos utilizados para la categorización de Reservas.*

El proyecto de ley bajo comentario señala en su exposición de motivos que existe una “Débil supervisión parlamentaria y multisectorial. [Toda vez que], actualmente, el control sobre el proceso

de categorización recae casi exclusivamente en el Ministerio de Cultura, lo que concentra las decisiones en un solo sector y resta contrapesos políticos y técnicos.”

La propuesta legislativa bajo comentario debe tener en cuenta que los procesos de categorización de Reservas Indígenas cuentan con un procedimiento riguroso establecido en la Ley PIACI y su Reglamento, y detallado en la normativa interna que lo desarrolla, como la Resolución Ministerial N° 027-2017-MC, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial PIACI. Los procesos de categorización abarcan dos etapas, interdependientes entre sí: i) *Estudio previo de reconocimiento* de la existencia de población PIACI; y ii) el *Estudio Adicional de Categorización* del área geográfica a delimitarse como Reserva Indígena.



El proceso inicia formalmente con la presentación de la respectiva solicitud ante el Viceministerio de Interculturalidad del MINCUL o con su actuación de oficio. Este debe llevar a cabo la calificación técnica de lo solicitado en base a las pruebas fehacientes y de rigor científico que demuestren la existencia de PIACI. Si esta es favorable, el expediente es remitido a la Comisión Multisectorial PIACI que se encuentra integrada por distintas entidades más allá del propio MINCUL, entre los cuales se encuentran⁷:

- Un representante del Gobierno Regional en cuya circunscripción se encontrase el pueblo en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial. En caso la zona involucrara a más de un Gobierno Regional, se considerará a un representante de cada uno de ellos.
- Un representante del Gobierno Local Provincial, en cuya circunscripción se encontrase el pueblo en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial. En caso la zona involucrara a más de una provincia, se considerará a un representante de cada provincia.

Una de las funciones de la referida Comisión Multisectorial PIACI es aprobar los Términos de Referencia de los Estudios Previos de Reconocimiento (EPR) y de los Estudios Adicionales de Categorización (EAC), según el caso. Las pruebas de sustento para estos estudios son: i) fotos y videos; ii) fuentes históricas y etnográficas sobre la resistencia de grupos indígenas amazónicos y el retiro de segmentos de estos grupos a lugares alejados e inhabitados; iii) reportes de avistamientos y encuentros casuales; iv) testimonios de pobladores aledaños sobre incursiones de PIACI y ataques o enfrentamientos; v) testimonios de PICI; vi) señales de advertencia de no ingresar a sus territorios, y vii) evidencias físicas como huellas humanas, trochas, fogatas, chacras abandonadas, utensilios, vestimenta, flechas, entre otras (MINCUL, 2016).

Luego de finalizado el estudio es presentado ante la referida Comisión Multisectorial en donde se procede a votar por la aprobación del EPR. Al respecto, cabe destacar que los acuerdos son

⁷ Resolución Ministerial N° 027-2017-MC, artículo 5.

adoptados por la mitad más uno de los integrantes de la Comisión presentes⁸. Tras la aprobación, el reconocimiento de los PIACI se formaliza mediante Decreto Supremo, emitido por el MINCU.



Formalizado el reconocimiento de existencia de PIACI. Recae, también, sobre la Comisión Multisectorial la realización del Estudio Adicional de Categorización (EAC), cuyo contenido debe incluir un análisis ambiental, jurídico y antropológico. Luego de elaborado dicho estudio, la Comisión procede a evaluarlo y, sobre la base de su sustento, procede a votar su aprobación. De ser favorable, se procede a formalizar la creación de la Reserva mediante Decreto Supremo emitido por el MINCU. Cabe destacar que **no se puede avanzar con la elaboración del EAC, sin haberse realizado un EPR y el consecuente Decreto Supremo de reconocimiento sobre la existencia de población PIACI.**

Por consiguiente, nos encontramos ante un procedimiento extenso que involucra actores más allá del MINCU, y en el que se recogen evidencias o indicios sobre la presencia de población PIACI. Lo que debe comprenderse como parte de un actuar diligente, y que de ninguna manera implique acciones que involucren un contacto forzado (CIDH, 2013). En tal sentido, afirmar que “diversos estudios antropológicos no han demostrado con certeza la existencia de poblaciones en aislamiento”, como se realiza en la exposición de motivos, es una simplificación que no considera los desafíos metodológicos y éticos que implica el proceso de categorización de Reservas Indígenas.

4.2. Respecto de la evaluación periódica del ejercicio de funciones del MINCU y la conformación de una Comisión Especial Multisectorial Revisora.

El proyecto de ley bajo comentario sustenta la creación de una Comisión Multisectorial Revisora con participación de regiones, municipios y sociedad civil, sobre la base de que se “ha favorecido la prolongación de procesos sin resultados claros, generando incertidumbre en la planificación territorial”. Al respecto, como se ha señalado en el apartado 4.1., el proceso de categorización de Reservas Indígenas es aprobado mediante decisiones colegiadas, que trascienden a un solo actor. El Ministerio de Cultura aprueba los decretos supremos tanto de creación como de categorización de las Reservas, luego de dichas etapas y decisiones colectivas adoptadas.

En ese sentido, el análisis de la CPAAAAE debe tener en cuenta, lo consagrado en el artículo 43 de la Constitución, acerca de la separación de poderes, y la fijación de pesos y contrapesos para el desarrollo y la protección de las libertades ciudadanas. El Tribunal Constitucional en el Exp. N° 00006-2018-PI/TC, ha señalado acerca del *principio de cooperación de poderes*:

⁸ Resolución Ministerial N° 027-2017-MC, artículo 19.

(...) las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 1, 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución).

De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de 'lealtad constitucional' el cual, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.

Así visto, sobre la base de este principio de cooperación deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros. (Sentencia emitida en el expediente N° emitida en el Expediente 0006-2018-PI/TC, fundamento 56). (Subrayado añadido).

Sobre esta base, habiéndose identificado la existencia de un procedimiento amplio y participativo en los procesos de creación, no se encuentra sustento en la conformación de la referida Comisión Multisectorial Revisora que, a diferencia de la Comisión Multisectorial PIACI, no sustenta el retiro a miembros actuales, ni justifica las razones por las que se añade otros, como se detalla a continuación:

Integrantes de Comisión Multisectorial PIACI (Ley PIACI, Reglamento, y Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial PIACI)	Integrantes de Comisión Multisectorial Revisora (Proyecto de ley 12215/2025-CR)
a) Un representante de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas (del Viceministerio de Interculturalidad), quien la preside. b) Un representante de la Defensoría del Pueblo. c) Un representante del Ministerio de Agricultura y Riego. d) Un representante del Ministerio del Ambiente e) Un representante del Ministerio de Defensa. f) Un representante del Ministerio de Salud. g) Un representante del Ministerio de Educación h) Un representante del Ministerio de Energía y Minas.	a) Un/a representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidirá. b) Un/a representante del Ministerio de Cultura; c) Un/a representante del Ministerio del Ambiente; d) Un/a representante del Ministerio de Agricultura y Riego; e) Un/a representante del Ministerio de Energía y Minas; f) Un/a representante del Ministerio del Interior; g) Un/a representante del Ministerio de Defensa; h) Un/a representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; i) Un/a representante del Gobierno regional de la

i) Un representante del Ministerio del Interior. j) Un representante del Gobierno Regional en cuya circunscripción se encontrase la población PIACI. En caso la zona involucrara a más de un GORE, se considerará a un representante de cada uno de ellos k) Un representante del Gobierno Local Provincial, en cuya circunscripción se encontrase la población PIACI. En caso la zona involucrara a más de una provincia, se considerará a un representante de cada provincia. l) Un antropólogo representante de la especialidad de Antropología de una Universidad Nacional, designado por el rector de la universidad. m) Un antropólogo representante de la especialidad de Antropología de una Universidad Particular, designado por el rector de la universidad. n) Un representante de AIDSEP y de CONAP, organizaciones indígenas de representación nacional.	zona de ubicación de los PIACI. j) Tres (03) representantes de las Municipalidades provinciales de la zona de ubicación de los PIACI. k) Tres (03) representantes de las Municipalidades distritales de la zona de ubicación de los PIACI. l) Dos (02) representantes de las organizaciones indígenas y/o sociedad civil organizada de la zona de ubicación de los PIACI.
--	---

La referida Comisión Multisectorial Revisora excluye actores esenciales para la gobernanza y la protección de los PIACI, tales como la Defensoría del Pueblo (entidad autónoma garante de los derechos humanos y supervisor de la administración pública) y el Ministerio de Salud (entidad vital dada la extrema vulnerabilidad inmunológica de estos pueblos). La omisión de estas entidades, reemplazadas en parte por la incorporación de múltiples representantes de Municipalidades Distritales, altera gravemente el balance técnico y de garantía de derechos del proceso. Contraviene, además, el referido principio de “lealtad constitucional” porque desnaturaliza los procesos de creación, dejando abierta la posibilidad de desprotección de los derechos PIACI.

Lejos de optimizar la protección de la población PIACI o de fortalecer la institucionalidad existente, la creación de la referida Comisión Revisora implica un retroceso en dichos esfuerzos, por lo que la propuesta como tal contraviene el principio de prohibición de regresividad en materia de derechos humanos. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el artículo 2, literal 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La obligación de garantizar la progresividad de los derechos puede leerse *contrario sensu* como la prohibición de cualquier tipo de regresividad en su protección, especialmente, considerando que los PIACI han sufrido históricamente la negación de sus diferentes derechos, lo cual involucra que el Estado se encuentre obligado a redimir dicha situación y promover la protección de derechos, a través de planes de desarrollo, marcos normativos integrales y políticas públicas que puedan lograr que estos grupos poblaciones alcancen una adecuada calidad de vida y justicia digna, en lugar de reducir estándares de protección existentes.

4.3. *¿Las Reservas Indígenas son creadas a perpetuidad?*

El proyecto de ley bajo comentario propone “la evaluación de la pertinencia de mantener, modificar o levantar las categorías existentes, así como los impactos en el desarrollo regional y nacional”, afirmando que las Reservas existentes han sido creadas a perpetuidad y sin, actualmente, poder estar sujetas a modificaciones, incluso a la extinción. Esto es impreciso, toda vez que el artículo 29 de la ley PIACI establece un plazo máximo de diez años contados a partir de la dación del Decreto Supremo de categorización de la reserva indígena, para “realizar estudios que permitan actualizar la información sobre el pueblo en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial y de ser el caso proponer la continuidad de la reserva indígena o su extinción”.

Así, el marco normativo vigente establece supuestos bajo los cuales se extingue la existencia de una Reserva Indígena, estos son cuando: a) El pueblo en aislamiento o contacto inicial decide convertirse en comunidad nativa; b) El pueblo en aislamiento o contacto inicial ha migrado a otras áreas fuera de la reserva indígena; c) El pueblo en aislamiento o contacto inicial se ha integrado a una sociedad mayor, sea o no indígena; d) Por la desaparición del pueblo indígena en aislamiento o contacto inicial. Sin embargo, la propuesta legislativa reduce drásticamente los plazos, pasando de una revaluación máxima de diez años a informes semestrales y reevaluaciones obligatorias cada dos años. Esta aceleración desnaturaliza el principio de intangibilidad territorial permanente y crea una incertidumbre jurídica constante sobre las Reservas, lo que resulta incompatible con la protección de un pueblo cuya autodeterminación se manifiesta en su elección de aislamiento. Tal inestabilidad compromete la propia supervivencia física y cultural, al mantener el territorio bajo amenaza constante de levantamiento de la protección ante “impactos en el desarrollo regional y nacional”.

Al referido informe semestral se le suma que “Los procesos de categorización de pueblos en aislamiento o contacto inicial deberán ser reevaluados cada dos (2) años, mediante informe técnico multidisciplinario validado por el sector competente.” Nuevamente, quebrantando la naturaleza técnica y compleja que tienen dichos procesos, en donde ciertamente los procesos de creación tardan por elementos de conocimiento público: por un lado, insuficiente presupuesto para llevar a cabo los estudios; y, por otro lado, la propia superposición de derechos, que precisamente son un elemento que limita la aprobación de los estudios correspondientes. Así ocurre en los siguientes casos, en donde la categorización se encuentra en curso, y en donde bajo el marco normativo señalado, los procedimientos quedarían estacandos:

- Kapanawa (2 concesiones forestales superpuestas que representan 11,153.22 ha);
- Napo Tigre (Lote 39, área superpuesta es 79,163.94 ha, y, Lote 67, área superpuesta es 101,931.01 ha);
- Atacuari (concesiones forestales superpuestas que representan 108,326.96 ha).

Ciertamente, hubiera sido verdaderamente útil que el citado proyecto de ley se enfoque en propuestas para mejorar la administración de las reservas existentes, así como identificar alternativas para la asignación de presupuesto público que es asignado a la Dirección de PIACI del MINCU. Una muestra contundente de ello es que siete Reservas Indígenas y Territoriales existentes, solo una cuenta con un Comité de Gestión de Protección vigente⁹, y que en más de una ocasión se ha

⁹ Conforme Memorando N° 000042-2022-DACI/MC, del 16 de mayo de 2022. Al cual pudimos acceder mediante una solicitud de acceso a la información Pública.

cuestionado la ausencia o insuficiencia de agentes de protección o la falta de infraestructura en los puestos de control (Quispe, 2022).

4.4. *¿Garantizar los derechos de los PIACI mediante creación de Reservas son disonantes con el desarrollo económico y el goce de derechos de poblaciones aledañas?*

Entre los motivos expuestos del proyecto de ley bajo comentario, se sostiene que existe un modelo de “intangibilidad absoluta” que limita tanto la ejecución de actividades extractivas o de infraestructura, como el acceso a servicios básicos (educación, salud, energía, transporte) para las poblaciones aledañas a las zonas categorizadas.

Al respecto, el régimen legal vigente no reconoce una “intangibilidad absoluta”, ya que el propio artículo 5 literal c) de la Ley PIACI (concordante con los artículos 28 y 32 del Reglamento) establece una excepción para aquellos casos de necesidad pública. Por otro lado, no debe olvidarse que el artículo 59 de la Constitución Política reconoce la libre iniciativa privada, pero también reconoce que esta debe ejercerse sin desmedro de la salud.

Sobre este derecho, la exigencia de mecanismos de protección PIACI son realizadas en función a situaciones concretas de afectación a la supervivencia de estos pueblos. Un ejemplo representativo de esto es lo que ha ocurrido con los PIACI de la RTKNN en donde informes de Análisis de Situación de Salud (ASIS), como el ASIS Nanti del 2014 da cuenta de la prevalencia por enfermedades diarreicas agudas e infecciones respiratorias agudas como principal causa de muerte de la población Nanti de la RTKNN. Peor aún, el ASIS Nahua del 2017 indica en su página 148 que “de una muestra tomada al 41% de la población de Santa Rosa de Serjali, se encontró que el 78% presenta concentraciones de mercurio inorgánico”. Hasta la fecha se desconoce la fuente de contaminación, pero se evalúan dos posibilidades: consumo de pescado contaminado con mercurio y actividades desarrolladas por el proyecto gasífero Camisea.” En la página 110, el informe indica que se debe llevar a cabo “un análisis serio y amplio de las emisiones de mercurio sea por vía aérea o a través de las aguas de producción diseminadas durante la etapa de exploración y perforación o, eventuales fallas en los pozos de reinyección con su consecuente afloramiento [...]”.

No es nuestra intención extrapolar un caso a todos los existentes, sino que buscamos dar un ejemplo de las consecuencias que puede tener el impulso de actividades extractivas para la propia supervivencia de los PIACI. En tal sentido, el propio Tribunal Constitucional ha sostenido en su jurisprudencia que “la legitimidad constitucional de una limitación al ejercicio de los derechos fundamentales no se satisface con la observancia del principio de legalidad. Al lado de esta garantía normativa de los derechos fundamentales, el último párrafo del artículo 200° de la Constitución ha establecido la necesidad de que tal restricción satisfaga exigencias de razonabilidad y proporcionalidad” (Exp. 2235-2004-AA/TC). Dicho de otro modo, resulta desproporcionado colocar en una balanza el derecho a la vida e integridad de población en situación de extrema vulnerabilidad y, por otro lado, el denominado desarrollo económico. Toda vez que el derecho a la vida se encuentra dentro del núcleo duro de derechos humanos, siendo el fin supremo de la sociedad y el Estado (Constitución, artículo 1), con lo cual no resulta razonable ponderar la satisfacción de un derecho a costa de la grave afectación de otros derechos que, como se evidencia de lo señalado, la no garantía

del derecho al territorio de la población PIACI puede tener un impacto grave en su propia supervivencia como pueblo.

5. Conclusiones.

- El Proyecto de Ley N° 12215/2025-CR contraviene los principios de Progresividad y No Regresividad en materia de derechos humanos, pilar fundamental del Bloque de Constitucionalidad peruano (Art. 3 y Art. 55 de la Constitución, en concordancia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos). La fórmula legal, al introducir mecanismos destinados a la desaprobación o potencial eliminación de Reservas Indígenas en proceso de categorización, contraviene el deber estatal de garantizar la no regresión de medidas protectoras previamente adoptadas y consolidadas.
- El Proyecto de Ley revela una profunda incomprensión de la naturaleza técnica y especializada del Régimen Especial Transectorial creado por la Ley N° 28736, y de la Comisión Multisectorial PIACI encargada de los procesos de categorización de Reservas Indígenas. Resulta contradictorio e irrazonable que se argumente la búsqueda de "celeridad" cuando, en la práctica, se introducen mecanismos que judicializan, obstaculizan y desnaturalizan el trabajo técnico de investigación (Estudios Previos de Reconocimiento - EPR y Estudios Adicionales de Categorización - EAC).
- El argumento sobre la "ausencia" de gobiernos locales y regionales en la Comisión Multisectorial es falaz y queda refutado con evidencia documental y estadística que demuestra la participación constante y sostenida de actores subnacionales. La propuesta de crear un Comité Revisorio con una composición alterada y la exclusión de entidades clave —tales como la Defensoría del Pueblo (órgano constitucional autónomo) o el Ministerio de Salud (actor esencial por la vulnerabilidad inmunológica)—, constituye una injerencia política indebida en un proceso que requiere máxima objetividad y rigor científico, que además quebranta el principio de "lealtad constitucional".

Ciertamente, de la revisión de actas del lapso 2009-2023, han sido partícipes en la Comisión Multisectorial un total de 5 gobiernos regionales. Siendo Ucayali y Loreto quienes encabezan con mayor número de participaciones: 19 y 18, respectivamente. De hecho, el GOREL ha participado desde la instalación de la Comisión Multisectorial en 2009. Y, 15 Gobiernos Provinciales, con mayor número de participaciones 3 municipios provinciales de la jurisdicción de la región Loreto: Ucayali-Contamana, Coronel Portillo y Requena.

- Finalmente, las disposiciones regresivas del Proyecto de Ley no solo atentan contra los derechos de los PIACI, sino que socavan objetivos estratégicos nacionales de alto nivel y compromisos internacionales del Estado peruano. Específicamente, pone en riesgo el cumplimiento de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) del Perú ante la CMNUCC y la Declaración Conjunta de Intención (DCI) con socios internacionales (Alemania, Noruega, Reino Unido). La protección territorial de las Reservas Indígenas es un componente

fundamental del Lineamiento 10 de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, con una meta específica de 3,127,009.00 hectáreas de Reservas asignadas al 2025. Al desestabilizar la intangibilidad de estas áreas, el PL compromete directamente la capacidad del país para la reducción de emisiones por deforestación (REDD+), afectando la credibilidad internacional del Estado y el acceso a recursos de cooperación climática.

6. Recomendaciones.

- Bajo los argumentos señalados, el presente informe jurídico recomienda el archivamiento del Proyecto de Ley N° 12215/2025-CR por ser contrario a los derechos individuales y colectivos de los PIACI, por contravenir las obligaciones internacionales del Estado peruano, así como los compromisos que han adoptado en asuntos sobre derechos humanos y cambio climático.
- En lugar de iniciativas regresivas, alentamos aquellas destinadas a fortalecer el marco normativo vigente y, crucialmente, la institucionalidad liderada por el VMI-MINCU. Esto debe reflejarse en un aumento presupuestario significativo y permanente para la implementación efectiva del Régimen Especial Transectorial, el cual es esencial para: 1) Fortalecer las capacidades de respuesta ante emergencias, avistamientos o contactos inesperados; 2) Reforzar la vigilancia y control en las Reservas ante la creciente presión de economías ilícitas (tala ilegal, minería ilegal, narcotráfico); y 3) Mejorar la coordinación y el diálogo con la población colindante, garantizando que los servicios básicos, como salud y educación, sean accesibles sin menoscabo de la protección PIACI. El foco debe ser eliminar las limitaciones presupuestarias y la superposición de derechos (concesiones) que estancan los procesos de categorización, en lugar de crear mecanismos que faciliten la desprotección de los pueblos más vulnerables.

7. Bibliografía.

- AIDSESEP & DAR (2019). *Informe sobre la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y de contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros en el Perú*. En el marco del 172° Período de Sesiones de la CIDH. Disponible en: <https://aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2022/01/Aidesep-Informe-Final-Audiencia-PIACI.pdf>
- AIDSESEP & DAR. (s.f.). *Garantizar vida de los pueblos en aislamiento y contacto inicial también es interés nacional*. <https://aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2022/01/Infografia-RTKNN-DAR-AIDSESEP.pdf>
- AIDSESEP, Carhuatocto, H., Casafranca, B., Gamboa, C. & Cueto V. (2008). *Informe especializado de las obligaciones del Estado peruano sobre la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la "Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros": Primera parte*. AIDSESEP. https://dar.org.pe/archivos/publicacion/24_informe_rtnk.pdf
- Barclay, F. y P. García (2014). *La batalla por 'los nanti'. Intereses y discursos superpuestos a favor de la extinción de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y otros*. Copenhage: IWGIA.

<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Batalla%20por%20los%20Nanti.pdf>

- Bouchard, D. (2017). "Communities of Ruin: Humanitarian Violence and the Amazon's Uncontacted Tribes". *Culture, Theory and Critique*, Vol. 58, N° 1, 6276. <https://migrationresearch.com/item/communities-of-ruin-humanitarian-violence-and-the-amazons-uncontacted-tribes/515034>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13. <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/informe-pueblos-indigenas-aislamiento-voluntario.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso N° 13.572: *Pueblos Indígenas Mashco Piro, Yora y Amahuaca* (República del Perú). Secretaría Ejecutiva de la CIDH. 1 de noviembre de 2024. https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/Corte/2024/PE_13.572_NdeREs.PDF
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2021). *Informe Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2025), Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, E/C.12/PER/CO/5. <https://docs.un.org/es/E/C.12/PER/CO/5>
- Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C, N° 125.
- Corte IDH. *Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2024. Serie C, N° 537. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni versus Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C, N° 79. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_66_esp.pdf
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Fundación para el Debido Proceso (DPLF), & Clínica de Derechos Humanos (HRREC) de la Universidad de Ottawa. (2019). "Amicus Curiae relativo a los Derechos de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI) de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua, Nanti y otros (RTKNN)". <https://dar.org.pe/archivos/publicacion/AMICUS%20CURIAE.pdf>
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Santillán, A., Blas, E., Gamboa, C., & Vargas, A. (2007). "Hacia una reglamentación de la Ley N° 28736, Régimen Especial Transectorial de Protección a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial: Implicancias a la situación de interacción de reservas indígenas y áreas naturales protegidas". DAR. https://dar.org.pe/archivos/publicacion/27_hacia_reglamentacion.pdf
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). (2019). Segundo Boletín Alerta PIACI, titulado "El impacto de las presiones territoriales. Los pueblos Nahua y Nanti, pueblos que agonizan frente a la apertura de nuevas actividades económicas en su territorio". <https://dar.org.pe/archivos/publicacion/BOLETIN%20%20PIACI.pdf>
- Gamboa, C. (s.f.). "Reservas territoriales del Estado a favor de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial". Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/28_reservas_territoriales.pdf?_gl=1*8wqinu*

[ga*NTEyODUyOTE1LjE3NTU4Nzk5OTA.*_ga_2YH22NF8BS*czE3NjAzODkyMjkkbzlyJGcxJHOxNzYwMzg5NzM5JGo2MCRsMCRoMA..](#)

- Gamboa, C. & Santillán, A. (2006). “Régimen Especial Transectorial de Protección a Favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial: La relación entre los pueblos indígenas aislados y los recursos naturales a la luz de la Ley N° 28736”. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).
https://dar.org.pe/archivos/REGIMEN%20ESPECIAL%20TRANSECTORIAL_B.pdf
- Gavalda, Marc (2012). “El avance de la frontera petrolera amenaza a los pueblos en aislamiento voluntario”. *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=150144>
- Huertas, B. (ed.) (2007). *El derecho a la salud de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Ponencias presentadas en la reunión internacional en Quito, Ecuador 19-20 de octubre de 2007*. Copenhague: IWGIA.
https://iwgia.org/images/publications/0303_el_derecho_a_la_salud.pdf
- Mahecha, Dany y Carlos Franky (2012). “Los Nükak. El último pueblo de tradición nómada contactado oficialmente en Colombia”. En Parellada, A. (ed.). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario* (200-243). Copenhague: IWGIA y IPES.
https://iwgia.org/images/publications/0508_Informe_11.pdf
- Ministerio de Cultura (2016). *Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos*. Lima: Ministerio de Cultura y USAID.
<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/PUEBLOS-%20INDIGENAS-EN-AISLAMIENTO-Y-EN-CONTACTO-INICIAL.pdf>
- Mongabay Latam (2024, 25 de marzo). Fotografías confirman presencia de pistas clandestinas y cultivos ilícitos en la Reserva Indígena Kakataibo en Perú.
<https://es.mongabay.com/2024/03/pistas-clandestinas-cultivos-ilicitos-reserva-indigena-kakataibo-peru/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - OACNUDH (2025). *Documento Informativo sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial* (PIACI). Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado.
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/form/documento-informativo-sobre-pueblos-indigenas-contacto-inicial-briefing-document-indigenous-peoples-voluntary-isolation-initial-contact-aislamiento-voluntario-piaci-ipviic-1-es.pdf>
- Programa Social Indígena de DAR, Ramos, I., & Santillán, A. (2010). Cartilla 4: Derechos de los Pueblos Indígenas Aislados (Módulo de capacitación "Derechos de nuestros pueblos indígenas"). Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).
<https://dar.org.pe/archivos/publicacion/cartilla4.pdf>
- Quispe, C. (2021). *Derechos de los Machiguenga-Nanti en contacto inicial de la RTKNN y su relación con su supervivencia física y cultural*. Lima: DAR.
<https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2021/08/19166-Derechos-de-los-Machiguenga-Nanti-en-Contacto-Inicial-de-la-RTKNN..pdf>
- Quispe, C. (2022). “¿Otra vez a lo mismo?: Confluencia entre discursos antiderechos y las crecientes presiones sobre territorios de pueblos en situación de aislamiento y contacto

inicial”.

Disponible

en:

https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2022/11/Articulo_CarlosQuispe_PIACI..pdf

- Salazar, E., y G. Santos. “Los promotores del despojo en la Amazonía peruana.” *La República*, 9 de diciembre de 2024. <https://larepublica.pe/politica/2024/12/09/los-promotores-del-despojo-en-la-amazonia-peruana-deforestacion-comunidades-nativas-estado-peruano-357840>
- Shelton D.; Vaz, A.; Huertas, B.; Camacho, C.; Bello, L.; Colleoni, P.; Proaño, J.; Mahecha, D. y Franky, C. (2012). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial*. Copenhague: IWGIA y IPES. https://iwgia.org/images/publications/0603_aislados_contacto_inicial.pdf
- Shepard, Glenn (1999). *Pharmacognosy and the Senses in Two Amazonian Societies*. PhD Thesis. California: University of Berkeley. <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/JWT00002.pdf>
- Sueyo Irangua y Sueyo Yumbuyo (2017). *Soy Sontone. Memorias de una Vida en Aislamiento*. Lima: MINCU y USAID. <https://repositorio.cultura.gob.pe/bitstream/handle/CULTURA/628/Soy-Sontone.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Torres, L., M. Opas, y G. Shepard Jr. (2021). “Políticas Públicas e indígenas en aislamiento en Perú y Brasil: entre la asimilación y la autonomía”. *Revista de Antropología de la UNMSM* (marzo), N° 8, pp. 61 – 84. https://www.academia.edu/105622688/Diagn%C3%B3stico_PIACI_Ucayali
- Verdum, R., Lima, D., Amorim, F., Burger, L., Rodrigues, P. y V. Alcantara e Silva (2019). *Genocídios silenciados: A contra-estratégia conservadora e neoliberal sobre os direitos dos Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais no Brasil*. Copenhague: IWGIA & GAPK. <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/i4I00026.pdf>

Análisis jurídico sobre el Proyecto de Ley N° 12215/2025-CR

Análisis Jurídico



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES