



# Estudio sobre el marco jurídico de los derechos territoriales y el conocimiento ancestral de pueblos indígenas y comunidades locales en el Perú

Roger Merino

---

# Resumen

---

El presente estudio realiza un análisis crítico de los marcos normativos respecto a los derechos sobre la tierra y el conocimiento ancestral de pueblos indígenas y comunidades locales en el Perú. Su objetivo es identificar los vacíos, ambigüedades y contradicciones en la normativa, así como oportunidades de mejora regulatoria. El estudio encontró que en ambos ámbitos la gobernanza regulatoria es fragmentada y carece de una política unificadora y liderazgo desde el Estado. Además, estos marcos legales desarrollan estándares débiles respecto a la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Esto se observa, en materia territorial, con la discutible figura de la cesión en uso; la limitada aplicación del estándar de consentimiento libre, previo e informado; las trabas burocráticas para los procedimientos de titulación; la sobreposición de derechos territoriales con áreas de conservación, concesiones mineras y petroleras, entre otros. Respecto al conocimiento ancestral, se observa que los pueblos indígenas no se benefician del marco normativo debido a la falta de reconocimiento de este tema en materia agrícola, los débiles mecanismos participativos, la ausencia de canales claros para viabilizar la retribución económica por el uso de estos conocimientos, la protección reactiva y basada en un registro público para los conocimientos ancestrales, entre otros. Frente a ello, el estudio plantea conclusiones y recomendaciones, invitando a explorar alternativas regulatorias acordes con la cosmovisión de los pueblos indígenas.

---

---

# Tabla de contenido

---

<b>1. Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Análisis del marco jurídico en relación con los derechos sobre la tierra de las comunidades indígenas y locales, incluido su estado de aplicación .....</b>	<b>6</b>
2.1 Marco general sobre los derechos territoriales.....	8
2.2. Marco sectorial sobre los derechos territoriales .....	11
2.1.1 Sector Cultura .....	11
2.1.2 Sector Ambiente.....	12
2.1.3 Sector Agricultura y Forestal .....	15
2.1.4 Sector Energía y Minas.....	17
2.1.5 Sector Transportes y Comunicaciones.....	18
2.1.6 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) .....	18
2.2. Marco legal sobre el procedimiento de titulación de territorio indígena.....	19
2.3. Marco subnacional sobre los derechos al territorio.....	23
2.4. Reconocimiento limitado de los derechos territoriales .....	25
2.5. Propuestas sobre derechos territoriales.....	28
<b>3. Análisis del nivel de reconocimiento legal de los conocimientos indígenas y locales para el uso sostenible de la biodiversidad .....</b>	<b>30</b>
3.1 Sector Cultura .....	31
3.2 Sector Ambiente.....	35
3.3 Sector Ciencia y Tecnología .....	37
3.4 Propiedad intelectual e INDECOPI .....	38
3.5 Sector Agricultura y Sistema Forestal.....	41
3.6 Sector Salud y Educación .....	44
3.7 Gobiernos subnacionales.....	45
3.8 Conclusiones sobre el reconocimiento jurídico del conocimiento indígena.....	47
<b>4. Principales conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>49</b>
4.1 Conclusiones generales .....	49
4.2 Recomendaciones a los actores relevantes.....	51
4.3 Recomendaciones generales al proyecto.....	52

---

---

# 1. Introducción

---

**El presente estudio abarca dos grandes temas que están profundamente relacionados pero que tienen sus propias características: los derechos sobre la tierra y el conocimiento ancestral de pueblos indígenas y comunidades locales en el Perú. En específico, el estudio ha realizado un análisis exhaustivo del marco legal y de la política pública nacional y subnacional vigente, con especial énfasis en los departamentos de incidencia de Forest Peoples Programme (FPP) en el Perú. El objetivo fue identificar los vacíos, ambigüedades y contradicciones en la normativa, así como oportunidades de mejora regulatoria. Para ello, además, se ha realizado entrevistas se ha realizado entrevistas a representantes de Chirapaq y el Gobierno Territorial, Autónomo de la Nación Wampis (GTANW), contrapartes en el Perú de FPP.**

En general, el estudio identifica una gobernanza regulatoria fragmentada en estos dos ámbitos, sin la existencia de una política unificadora ni un liderazgo claro desde los sectores públicos involucrados. Además, estos marcos legales desarrollan estándares débiles respecto a la protección de los derechos de los pueblos indígenas. En materia territorial, figuras como la cesión en uso; la limitada aplicación del estándar de consentimiento libre, previo e informado; las trabas burocráticas para los procedimientos de titulación; la sobreposición de derechos territoriales con áreas de conservación, concesiones mineras y petroleras, entre otros, debilitan el ejercicio práctico de los derechos ancestrales sobre la tierra. En materia de conocimiento ancestral, la falta de reconocimiento de estos derechos en materia agrícola, los débiles mecanismos participativos, la ausencia de canales claros para viabilizar la retribución económica por el uso de estos conocimientos, la protección reactiva y basada en un registro público para los conocimientos ancestrales, entre otros temas, hacen que los pueblos indígenas no se beneficien del marco legal que, además, es en gran medida desconocido.

Frente a esta situación, el estudio plantea conclusiones y recomendaciones específicas en ambos ámbitos, invitando a explorar alternativas regulatorias acordes con la cosmovisión de los pueblos indígenas. En materia territorial, estas propuestas van desde la creación de un registro especial de pueblos indígenas en los registros públicos hasta el reconocimiento de naciones indígenas y su territorio integral bajo las reglas del derecho público. En materia de conocimiento ancestral, estas propuestas sugieren desde la reforma del régimen legal de propiedad intelectual sobre protección de los conocimientos colectivos hasta explorar las demandas de organizaciones indígenas como Chirapaq para la certificación de la agricultura ecológica sustentada en los conocimientos ancestrales.

---

Para efectos de este estudio, se usa indistintamente los términos pueblo indígena, pueblo ancestral, pueblo originario, nación indígena y nociones similares, entendidas bajo los parámetros de la Ley N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales.<sup>1</sup> Se incluye dentro de estos conceptos a las comunidades nativas y campesinas, tal y como lo sugiere la literatura especializada.<sup>2</sup> Todos estos pueblos y comunidades son también considerados “comunidades locales”. No obstante, el término comunidad local es más amplio, pues puede abarcar comunidades de mestizos o colonos (en la Amazonía), así como de otros grupos culturales que no se autoidentifican como pueblos indígenas. En estos casos, no existen regímenes especiales que regulen el derecho sobre la tierra y los conocimientos ancestrales más allá de la participación ciudadana de las comunidades de las zonas de influencia directa de proyectos extractivos y de infraestructura. Por ello, el estudio se enfoca en las comunidades locales que forman parte de pueblos o comunidades indígenas.

Las secciones 2 y 3 de este estudio profundizan sobre los derechos sobre la tierra (entendidos de forma amplia como derechos territoriales) y el conocimiento ancestral, respectivamente. En cada una de estas secciones se esclarece la terminología correspondiente y, a continuación, se hace un análisis detallado de cómo las diferentes fuentes normativas reconocen estos derechos. Además, se explica el nivel de aplicación práctico de estos regímenes normativos, por ejemplo, el número de comunidades nativas y campesinas tituladas o los resultados de las comisiones que el Estado ha creado para resguardar el conocimiento ancestral. Cada una de estas secciones contiene sus propias conclusiones y esbozan las propuestas de reforma legal. La sección 4 sintetiza el estudio presentando las conclusiones y las recomendaciones finales sobre posibles acciones de incidencia para mejorar el marco político y legal sobre el reconocimiento de los derechos a la tierra y los conocimientos ancestrales en el contexto de la conservación de la biodiversidad. El estudio está acompañado de dos anexos que sistematizan las diferentes normas de carácter suprallegal, legal e infrallegal que contienen disposiciones vinculantes respecto a estos dos grandes ámbitos regulatorios.

---

1 Convenio 169 de la OIT:

**Artículo 1**

1. El presente Convenio se aplica:

[...]

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

2 Referencias en: Merino, R. (2021). *Socio-Legal Struggles for Indigenous Self-Determination in Latin America: Reimagining the Nation, Reinventing the State*. Londres, Nueva York: Routledge.

---

---

## 2. Análisis del marco jurídico en relación con los derechos sobre la tierra de las comunidades indígenas y locales, incluido su estado de aplicación

---

Expertos en el mundo reconocen que la relación de los pueblos indígenas con su territorio posee dimensiones sociales, políticas, culturales y espirituales,<sup>3</sup> que son precondiciones para su sobrevivencia material y cultural.<sup>4</sup> En efecto, estos territorios suelen constituir una condición para la seguridad individual y el enlace del grupo,<sup>5</sup> por lo que “la recuperación, reconocimiento, demarcación y registro de las tierras significan derechos esenciales para la supervivencia cultural y para mantener la integridad comunitaria”.<sup>6</sup> Esto es reconocido porque la falta de acceso a los territorios ancestrales y la inacción estatal al respecto exponen a los pueblos indígenas a condiciones de vida precarias en materia de acceso a alimentación, agua, vivienda digna, servicios básicos y salud, lo que repercute en mayores índices de mortalidad y desnutrición infantil, y mayor vulnerabilidad a enfermedades y epidemias.<sup>7</sup>

Los instrumentos internacionales y jurisprudencia internacional de derechos humanos también reconocen

---

- 3 Daes, E. (2008). An Overview of the History of Indigenous Peoples: Self-determination and the United Nations. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(1), 7-26; Roldán, R. (2004). *Models for Recognizing Indigenous Land Rights in Latin America*. Biodiversity series, Paper N.º 99. Washington: The World Bank Environment Department.
  - 4 Stamatopoulou, E. (1994). Indigenous Peoples and the United Nations: Human Rights as a Developing Dynamic. *Human Rights Quarterly*, 16(1), 58-81; Sweptson, L. y Plant, R. (1985). International Standards and the Protection of the Land Rights of Indigenous and Tribal Populations. *International Labor Review*, 124(1), 91-105; Barsh, R. (2001). Is the Expropriation of Indigenous Peoples' Land GATT-able? *RECIEL*, 10(1); Satterthwaite M., Hurwitz, D. (2005). The Right of Indigenous Peoples to Meaningful Consent in Extractive Industry Projects. *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 22(1), 2005, 1-5.
  - 5 CIDH (2000, 2 de junio). *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, doc. 59, capítulo X, párr. 16.
  - 6 *Ibíd.*
  - 7 CIDH (2001, 9 de marzo). *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.110, doc. 52, párr. 37; CIDH (2005). Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Yakye Axa vs. Paraguay. Referidos en: Corte IDH (2005, 17 de junio). *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, N.º 125, párr. 157(d); CIDH (2009, 30 de diciembre). *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, doc. 54, párrs. 1076-1080; CIDH (2001, 6 de abril). *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 21 rev., párrs. 44-48; CIDH (2009, 30 de diciembre). *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, doc. 54, párrs. 1076-1080; CIDH (2001, 6 de abril). *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 21 rev., párrs. 44-48.
-



que el derecho al territorio indígena es un derecho preexistente al Estado.<sup>8</sup> Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que la propiedad territorial indígena no se fundamenta en el reconocimiento oficial del Estado, sino en el uso y posesión tradicionales de las tierras y recursos: los territorios les pertenecen por su uso u ocupación ancestral<sup>9</sup> con independencia del reconocimiento estatal.<sup>10</sup> Así, las acciones de reconocimiento oficial “deben ser consideradas como procesos de otorgamiento de prueba para que las comunidades puedan acreditar su dominio anterior, y no como el otorgamiento de nuevos derechos”.<sup>11</sup> La titulación y demarcación territoriales no constituyen, sino meramente reconocen y garantizan derechos que pertenecen a los pueblos indígenas por razón de su uso ancestral.<sup>12</sup>

Aunque enmarcados en la lógica de la titulación para la declaración formal de estos derechos, los territorios indígenas tienen una naturaleza distinta a la propiedad individual. Dada la conexión única entre estos pueblos y sus tierras, los Gobiernos deben asegurar una protección legal adecuada.<sup>13</sup> En dicho contexto, los términos propiedad colectiva, tierra y territorio deben entenderse en esta dimensión especial. El artículo 13 del Convenio 169 de la OIT señala al respecto que el término “tierra” se refiere también a los territorios indígenas. La CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han interpretado los alcances del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos para configurar el derecho humano a la propiedad indígena colectiva.<sup>14</sup> Por ello, en este estudio, derechos sobre la tierra, territorio y propiedad colectiva hacen alusión al derecho fundacional de los pueblos indígenas sobre sus espacios vitales y los llamamos en general “derechos territoriales”.

Aunque por razones de practicidad estas categorías se usan como sinónimos, difieren en relación con su enfoque. Desde una perspectiva socioecológica, la tierra es la entidad material sobre la que los pueblos indígenas ejercen relaciones jurídicas de derechos y obligaciones. Desde una perspectiva jurídica, la propiedad colectiva es el arreglo legal que organiza esas relaciones jurídicas. Desde una perspectiva política, el territorio es el ámbito geopolítico sobre el que los pueblos indígenas ejercen su autodeterminación, pudiendo organizarse a través de la propiedad colectiva sobre sus tierras. Estas categorías están marcadas por tres atributos fundamentales: la ancestralidad (preexistencia estatal), el vínculo especial (social, cultural, político) y la integridad (ámbito territorial).

Cada uno de estos elementos tiene profundas implicancias prácticas. La ancestralidad implica, por ejemplo, que la titulación tiene carácter declarativo y no constitutivo de derechos, esto debido a que el derecho existe previamente a la creación del Estado. El vínculo especial otorga a los derechos territoriales una condición habilitante fundamental para ejercer otros derechos de carácter cultural, social, económico y político (por ejemplo, la consulta previa, el disfrute de los beneficios económicos de la explotación en sus territorios, la compensación, el reconocimiento como pueblo indígena, entre otros). La integridad debería implicar la protección legal exclusiva sobre todo el ámbito espacial que constituye el territorio indígena.

Esta sección explica cómo el marco jurídico nacional ha regulado los derechos territoriales de los pueblos indígenas y sus atributos fundamentales, cuáles son sus falencias y cuál es la aspiración de los pueblos indígenas respecto al reconocimiento de estos derechos.

8 Convenio 169 de la OIT, artículos 13, 14, 16, 17 y 18; Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 10, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32; Declaración Americana, artículo XXV.

9 CIDH (2007, 28 de junio). *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, doc. 34, párr. 231; Corte IDH (2001, 31 de agosto). *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, N.º 79, párr. 140(c).

10 CIDH (2004, 12 de octubre). *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo (Belice)*. Informe N.º 40/04, caso 12.053, párr. 115.

11 CIDH (1999, 26 de febrero). *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.102, doc. 9, rev. 1, capítulo X, párr. 19.

12 Corte IDH (2006, 29 de marzo) *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, N.º 146, párr. 128.

13 Mackay, F. (2002). Universal Rights or a Universe unto Itself? Indigenous Peoples' Human Rights and the World Bank's Draft Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples. *American University International Law Review*, 17, 527-624.

14 Ver al respecto CIDH (2009, 30 de diciembre). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, párrs. 5-22.

## 2.1 Marco general sobre los derechos territoriales

La Constitución Política del Perú reconoce los derechos territoriales de los pueblos indígenas de forma implícita. En primer lugar, la constitución reconoce el rango constitucional de los tratados de derechos humanos.<sup>15</sup> Entonces, las disposiciones sobre el particular reconocidos en el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte IDH que interpretan instrumentos de derechos humanos respecto a los derechos territoriales son vinculantes para los jueces y funcionarios peruanos.

En segundo lugar, varias disposiciones constitucionales regulan indirectamente estos derechos. Así, el artículo 88 señala que el Estado “garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal”. Además, al reconocer el carácter autónomo de las comunidades nativas y campesinas, incluye el libre uso de sus tierras y su imprescriptibilidad (artículo 89). El artículo 149 que regula la jurisdicción de las comunidades nativas y campesinas también reconoce indirectamente estos derechos al señalar que estas comunidades, con el apoyo de las rondas campesinas, “pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial”.

A nivel jurisprudencial, existe un consenso sobre el carácter especial de los derechos territoriales en relación con el derecho de propiedad individual. Así, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída sobre el Expediente N.º 0022-2009-PI/TC LIMA del 9 de junio del 2010 (Caso Tuanama Tuanama), afirmó que “frente a un caso relativo a territorio indígena, no pueden aplicarse criterios propios de un contexto urbano, dejando a un lado la costumbre de los pueblos indígenas...” (considerando 46). Asimismo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 01126-2011-HC/TC MADRE DE DIOS del 11 de septiembre del 2012 (Caso Comunidad Tres Islas), el Tribunal señala que “la diferencia entre el concepto de tierra

y territorio radica en que el primero se encuentra dentro de una dimensión civil o patrimonial mientras que el segundo tiene una vocación política de autogobierno y autonomía. Así, esta dimensión política del término territorio se ajusta a la realidad de los pueblos indígenas, que descienden de las poblaciones que habitaban lo que ahora es el territorio de la República del Perú. Pero que, no obstante, luego de haber sido víctimas de conquista y colonización, mantienen sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (considerando 22).

La ancestralidad de los derechos territoriales ha sido posteriormente desarrollada en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Expediente N.º 00024-2009-PI, referida a una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 994. Aquí el Tribunal señaló en su fundamento 20 que “La posesión tradicional resulta equivalente al título de pleno dominio otorgado por el Estado, por lo que los indígenas tienen el derecho a exigir el reconocimiento oficial de su propiedad y su registro”.

A nivel constitucional, se ha reconocido de forma clara el vínculo especial y la ancestralidad de los derechos territoriales, pero no así la integridad como estaba reconocido expresamente en la Constitución Política de 1933.<sup>16</sup> Además, estos atributos se encuentran débilmente reconocidos en el marco legal general sobre derechos territoriales indígenas. Al respecto, hay dos marcos explícitos: la legislación sobre comunidades nativas y la legislación sobre comunidades campesinas.

<sup>15</sup> **Constitución Política del Perú (1993)**

**Artículo 55.-** Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

### DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

**Cuarta.-** Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

<sup>16</sup> **Constitución Política de 1933**

**Artículo 208.-** El Estado garantiza la integridad de la propiedad de las comunidades. La ley organizará el catastro correspondiente.



El 10 de mayo de 1978 se promulgó la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, Decreto Ley N.° 22175 (en adelante, Ley de Comunidades Nativas). Esta norma señala que “la propiedad territorial de las Comunidades Nativas es inalienable, imprescriptible e inembargable” (artículo 13), atributos distintos a la propiedad privada y que le otorgan una mayor protección. La misma Ley garantiza también una protección integral a la propiedad territorial de las comunidades nativas al señalar que:

**Artículo 10.-** El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas, levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad.

Para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas, se tendrá en cuenta lo siguiente:

- a) Cuando hayan adquirido carácter sedentario, la superficie que actualmente ocupan para desarrollar sus actividades agropecuarias, de recolección, caza y pesca; y
- b) Cuando realicen migraciones estacionales, la totalidad de la superficie donde se establecen al efectuarlas.

Cuando posean tierras en cantidad insuficiente se les adjudicará el área que requieran para la satisfacción de las necesidades de su población.

Sin embargo, la ley también señala que la parte del territorio de las comunidades nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal les será cedida en uso de acuerdo con la legislación sobre la materia (artículo 11). Asimismo, el artículo 18 señala que las comunidades nativas localizadas dentro de los límites de los parques nacionales podrán permanecer en ellas sin título de propiedad. En general, la ley dispone que los territorios indígenas “se usarán en armonía con el interés social” (artículo 28). El artículo 25 del reglamento de esta ley, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 003-79-AA el 12 de abril de 1979, menciona también que estas tierras se usarán “en armonía con el interés social”.

Por otro lado, el 14 de abril de 1987 se promulgó la Ley de Comunidades Campesinas, Ley N.° 24656 (en adelante, Ley de Comunidades Campesinas). Esta señala que las tierras de las comunidades campesinas son imprescriptibles, inembargables e inalienables (artículo 7). Asimismo, indica que el Estado garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio de las comunidades campesinas.

**Artículo 1.-** Declárese de necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas. El Estado las reconoce como instituciones democráticas fundamentales, autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro de los marcos de la Constitución, la presente ley y disposiciones conexas.

En consecuencia, el Estado:

a) Garantiza la *integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas* [...].

Sin embargo, la norma señala que, excepcionalmente, las tierras de las comunidades campesinas podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad (artículo 7). Cabe señalar, además, que el territorio comunal puede ser expropiado por causa de necesidad y utilidad públicas, previo pago del justiprecio en dinero (artículo 7).

Finalmente, la Ley N.° 24657, promulgada el 14 de abril de 1987, declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas. En su artículo 2 indica que el territorio comunal está integrado por las tierras originarias de la comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo con el derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de reforma agraria. Dicha ley también señala que en caso las comunidades campesinas carezcan de títulos de las tierras que poseen, o hubiere disconformidad entre el área real y la que indican sus títulos o estos fueren imprecisos, se deberá solicitar a la respectiva Dirección Regional Agraria el levantamiento del plano definitivo del territorio comunal (artículos 3 y 4).

La literatura especializada ha explicado las limitaciones de la titulación por no considerar ámbitos territoriales ancestrales ni los “recursos naturales” como los bosques, ríos y montañas por ser indesligables de la soberanía del Estado.<sup>17</sup> Vamos a ver que a nivel sectorial estas limitaciones se han profundizado.

<sup>17</sup> Constitución Política del Perú (1993)

**Artículo 66.-** Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

## 2.2. Marco sectorial sobre los derechos territoriales

Las normas sectoriales tratan de forma tangencial los derechos territoriales indígenas, ya sea para efectos de habilitar otros derechos, ya sea para proceder a la titulación o para reconocer su importancia para diversos fines, como económicos, sociales y ambientales. A continuación, detallaremos cómo opera este reconocimiento en distintos marcos legales.

### 2.1.1 Sector Cultura

El Ministerio de Cultura es el ente rector de la política indígena y dentro de su competencia se encuentra la implementación de la Ley N.° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, promulgada el 7 de septiembre del 2011. Esta ley señala que uno de los criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios es “el estilo de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan” (artículo 7).

El artículo 3 del reglamento de esta ley, aprobado por Decreto Supremo N.° 001-2012-MC del 3 de abril del 2012, señala que entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas se encuentra el derecho a la tierra y el territorio. Esto implica el uso de los recursos naturales que se encuentren en su ámbito geográfico y que utilizan ancestralmente. Adicionalmente, el Decreto Supremo N.° 003-2015-MC, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, publicado el 28 de octubre del 2015, reconoce los territorios indígenas como parte de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Por otro lado, el 18 de mayo del 2006 se promulgó la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (PIACI), Ley N.° 28736. Esta señala que los PIACI poseen derecho de propiedad sobre las tierras que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos a estas, y garantizando el acceso y uso de los recursos naturales para las actividades tradicionales de subsistencia.

#### **Artículo 4.-** Derechos de los miembros de los pueblos en situación de aislamiento o contacto inicial

- d) Reconocer su derecho a poseer las tierras que ocupan, restringiendo el ingreso de foráneos a las mismas; la propiedad de las poblaciones sobre las tierras que poseen se garantiza cuando adopten el sedentarismo como modo de vida;
- e) Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia.

El reglamento de esta ley, aprobado por Decreto Supremo N.° 008-2007-MIMDES del 5 de octubre del 2007, señala que las reservas indígenas son tierras delimitadas por el Estado en favor de los PIACI, formalizadas mediante Decreto Supremo.<sup>18</sup> Esto con el objetivo de proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos (artículo 2). Asimismo, señala que las reservas indígenas gozan de intangibilidad transitoria en tanto continúe la situación de aislamiento y contacto inicial.

En general, en el sector Cultura no existe una política integral sobre los derechos territoriales. Cabe mencionar que con la Resolución Ministerial N.° 0180-2021-DM/MC se ordenó la prepublicación del proyecto de Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030, pero a la fecha no ha sido aprobado.

La normativa sectorial regula el territorio como un criterio de identificación de pueblos indígenas en el contexto de las consultas previas, los reconoce como un derecho colectivo y resalta su importancia para los PIACI.

### 2.1.2 Sector Ambiente

En el sector Ambiente varias leyes, políticas y planes hacen mención expresa a los derechos indígenas, pero no hay un desarrollo exhaustivo sobre los derechos territoriales. Las menciones sobre estos derechos son generales e indirectas.

La Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en octubre del 2005 señala que los estudios y proyectos de exploración, explotación y aprovechamiento de recursos

naturales que se autoricen en tierras de pueblos indígenas deben adoptar las medidas necesarias para evitar su detrimento cultural, social y económico (artículo 72.1) y respetar el derecho a la consulta previa (artículo 72.2). Asimismo, precisa que los pueblos indígenas tienen derecho preferente para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales dentro de sus tierras (artículo 72.3).

La Ley General del Ambiente también señala que el Estado reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas (ANP) y en sus zonas de amortiguamiento (artículo 110). En ese sentido, el artículo 10 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N.° 26834, publicada el 4 de julio de 1997, indica que se dará una atención prioritaria para asegurar los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas ancestrales que habitan las ANP, respetando su libre determinación, en la medida que dichos usos resulten compatibles con sus fines (artículo 31). Asimismo, señala que el Estado promueve la participación de dichas comunidades en el establecimiento y la consecución de los fines y objetivos de las ANP.

Un tipo de ANP que busca conciliar el interés público en la conservación y el uso y disfrute sostenible de los pueblos indígenas sobre sus territorios es la reserva comunal. El artículo 22 de la Ley define a las Reservas Comunales como áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas.<sup>19</sup>

---

18 Al 2021, existen siete (07) reservas indígenas en beneficio de los PIACI. Estas se establecieron entre los años 1990 y 2021, en el marco de la Ley N.° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva: la Reserva Indígena Murunahua, la Reserva Indígena Mashco Piro, la Reserva Indígena Isonahua, la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, la reserva indígena Yavarí Tapiche, la reserva indígena Kakataibo Norte y Sur. Asimismo, existen otras tres (03) solicitudes para la creación de reservas indígenas, las cuales se encuentran en proceso de categorización: Yavarí Mirin, Sierra del Divisor Occidental (Kapanawa), Napo, Tigre y afluentes y Atacuari. Fuente: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (s. f.). *Reservas Territoriales Indígenas. ¿Dónde habitan los PIACI?* <https://n9.cl/t2n17>

19 A la fecha, existen diez (10) reservas comunales: Reserva Comunal Asháninka, Reserva Comunal Amarakaeri, Reserva Comunal Airo Pai, Reserva comunal Yanasha, Reserva Comunal Tuntanain, Reserva Comunal Purús, Reserva Comunal Machiguenga, Reserva Comunal Huimeki, Reserva Comunal El Sira, Reserva Comunal Chay Nain. Fuente: SERNANP (s. f.). *Reservas Comunales. Compendio.* <https://n9.cl/g1l3h>

---

**Artículo 22.-** Son categorías del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas: (...)

g. Reservas Comunales: áreas destinadas a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedades.

**Artículo 31.-** La administración del área protegida dará una atención prioritaria a asegurar los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas ancestrales que habitan las Áreas Naturales Protegidas y su entorno, respetando su libre determinación, en la medida que dichos usos resulten compatibles con los fines de estas. El Estado promueve la participación de dichas comunidades en el establecimiento y la consecución de los fines y objetivos de las Áreas Naturales Protegidas.

El 26 de junio del 2001 se aprobó el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, mediante Decreto Supremo N.º 038-2001-AG. Este recalca que las reservas comunales pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedales (artículo 56.1). Además, precisa que las reservas comunales son gestionadas directamente por los beneficiarios de acuerdo con sus formas organizativas, en un proceso a largo plazo, en el cual estos consolidan sus conocimientos asociados a la conservación y al uso sostenible de recursos (artículo 56.2). El artículo 89 de la citada ley señala que el Estado reconoce los derechos adquiridos, tales como propiedad y posesión, entre otros, de las poblaciones locales incluidas las comunidades campesinas o nativas que habitan en las ANP con anterioridad a su establecimiento. Sin embargo, bajo la figura de la reserva comunal no se reconoce a las comunidades gestoras como propietarias de las ANP, sino solamente como administradores bajo un contrato de prestación de servicios con el Servicios Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP).

Por otro lado, el 18 de abril del 2018 se promulgó la Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N.º 30754, la cual señala que la mitigación y adaptación, basada en la conservación de reservas de carbono, deberá promover la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en la protección, conservación y manejo sostenible de los bosques (artículo 3). El artículo 17 de esta ley señala que la reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques promueve la conservación y aumento de las reservas forestales de carbono, a través de programas y proyectos de conservación y manejo sostenible de bosques, cuyos beneficiarios preferentemente son las comunidades locales y los pueblos indígenas u originarios que viven en y alrededor de dichos bosques.

En el reglamento de esta ley aprobado por Decreto Supremo N.º 013-2019-MINAM del 31 de diciembre del 2019 se incluye una categoría importante para la gestión territorial: el Plan de Vida. Así, el reglamento señala que el Plan de Vida o sus equivalentes (Plan de Vida Plena, Plan de Calidad de Vida, Plan de Buen Vivir, entre otros) es un instrumento definido y elaborado por los pueblos indígenas como instrumento de planificación estratégica colectivo, diferencial e integral bajo un enfoque territorial (artículo 5).

El 29 de junio del 2014 se promulgó la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, Ley N.º 30215. Esta ley señala que los lineamientos y el procedimiento para la validación y registro de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos son aprobados por el Ministerio del Ambiente, en coordinación con las instancias públicas competentes. En este procedimiento, “el sector ambiente garantiza que se respete la territorialidad y derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, en lo que sea aplicable” (artículo 10).

El reglamento de esta ley, aprobado por Decreto Supremo N.° 009-2016-MINAM y publicado el 21 de julio del 2016, señala que las comunidades campesinas y nativas, son consideradas contribuyentes al servicio ecosistémico con respecto a los ecosistemas que se ubican en sus tierras en propiedad, posesión o cesión en uso. Se precisa que en caso no ostenten títulos de propiedad, posesión o cesión en uso, podrán ser reconocidas como contribuyentes en las áreas sobre las que se encuentren realizando el procedimiento de titulación (artículo 7).

A nivel de política sectorial no hay un objetivo específico sobre derechos territoriales de los pueblos indígenas, solo una mención general sobre “el enfoque territorial”. Al respecto, el 25 de julio del 2021 se aprobó la Política Nacional del Ambiente al 2030, mediante Decreto Supremo N.° 023-2021-MINAM, la cual considera dentro de sus enfoques transversales al siguiente enfoque:

#### 3.4. Enfoques transversales considerados en la Política Nacional del Ambiente

Enfoque territorial: considera al territorio como un conjunto socioeconómico integrado por personas, recursos, conocimientos técnicos, etc. El enfoque territorial aporta una visión “global” y nueva de las zonas de intervención que sirve de base para definir un plan de acción local adaptado a la situación del territorio.

No obstante, el sector Ambiente está involucrado en proyectos de cooperación internacional en el marco del cumplimiento de los compromisos ambientales del Estado, tales como la Declaración Conjunta de Intención, un acuerdo voluntario de cooperación firmado por los Gobiernos de Perú, Noruega y Alemania para lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero producidas por la deforestación y degradación de los bosques en el Perú. En estos proyectos, la titulación del territorio indígena es un objetivo fundamental.<sup>20</sup>

---

20 Merino R. y Gustafsson, M. T. (2021). Localizing the indigenous environmental steward norm: The making of conservation and territorial rights in Peru. *Environ Science & Policy*, 124, 627-634.

---



### 2.1.3 Sector Agricultura y Forestal

La titulación de comunidades campesinas y nativas es una política que pasó de ser competencia exclusiva del sector agricultura a los Gobiernos regionales. Así, la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala en su artículo 51 que corresponde a los Gobiernos regionales la función de promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico legal de la propiedad agraria, incluyendo las tierras de las comunidades campesinas y nativas. La Resolución Ministerial N.º 0547-2014-MINAGRI precisa que la demarcación y titulación de comunidades nativas se encuentra a cargo de los Gobiernos regionales.

No obstante, el Ministerio de Agricultura y Riego mantiene competencias sobre la política general de titulación. El Decreto Supremo N.º 001-2013-AG del 25 de enero del 2013 definió el alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, estableciendo en su artículo 1 que “El Ministerio de Agricultura como rector de la Política Nacional Agraria [...] desarrolla la política nacional que define los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos y los estándares nacionales de cumplimiento en materia de propiedad agraria, *incluido el saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, garantizando la concordancia con la normativa constitucional y legal del Estado, que son de obligatorio cumplimiento en todos los niveles de gobierno*”.

Así, la Resolución Ministerial N.º 0435-2016-MINAGRI aprobó los *Lineamientos para la ejecución del procedimiento de reconocimiento e inscripción administrativa de la personería jurídica de comunidades nativas*, con el fin de uniformizar criterios técnicos y legales a ser utilizados por los Gobiernos regionales. Por su parte, la Resolución Ministerial N.º 0194-2017 MINAGRI dispuso la aprobación de los *Lineamientos para la ejecución del proceso de*

*evaluación agrológica de las tierras de las comunidades nativas y la clasificación por su capacidad de uso mayor a nivel de grupo, con fines de titulación*. Finalmente, la Resolución Ministerial N.º 0370-2017-MINAGRI aprobó los *Lineamientos para georreferenciar el plano de demarcación territorial de comunidades nativas tituladas* y la Resolución Ministerial N.º 0443-2019-MINAGRI dispuso la aprobación de los *Lineamientos para la demarcación del territorio de las comunidades nativas*. Estas normas serán analizadas con más detalle en la sección sobre titulación.

Por otro lado, el 18 de julio de 1995 se promulgó la Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Ley N.º 26505. Esta ley establece los principios generales para promover la inversión privada en las tierras de las comunidades campesinas y nativas (artículo 1). Asimismo, establece que el Estado procederá a la venta o concesión de las tierras eriazas de su dominio en subasta pública, excepto aquellas parcelas de pequeña agricultura. Granados Flores señala que esta ley tiende a debilitar las restricciones y regulaciones de las actividades económicas vinculadas al suelo rural, por lo que constituye una instrumentalización de las políticas neoliberales predominantes de la década de 1990 en Perú.<sup>21</sup>

En materia forestal, un tema controvertido es el de la “cesión en uso”. Según el artículo 11 de la citada Ley N.º 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva, y el artículo 76 de la Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicada el 22 de julio del 2011, las tierras que los pueblos indígenas han ocupado tradicionalmente, y que tienen aptitud forestal en el Perú, no se reconocen como propiedad, sino se entregan en cesión en uso y el Estado mantiene el dominio de los territorios.<sup>22</sup>

21 Granados, A. (2018). La expansión urbana como centro de tensión entre la normativa liberalizadora y la planificación urbana en Perú (1995-2019). *Revista Ciudades, Estado y Política*, 5(3), 37-55. <https://n9.cl/k3265t>

22 Ruiz, J. , Olga Gavancho (2022). La “cesión de uso” como mecanismos de despojo territorial de las comunidades nativas en el Perú. *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, 130, 119-138. <https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/399649>

## Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva

**Artículo 11.-** La parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida, en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia.

### Ley Forestal y de Fauna Silvestre

**Artículo 76.-** Características de la cesión en uso de tierras forestales y de protección en comunidades nativas.

Por la cesión en uso, el Estado reconoce el derecho real exclusivo, indefinido y no transferible de las comunidades nativas sobre las tierras comunales no agrícolas con el fin de asegurar los usos tradicionales y sus sistemas de vida.

Les reconoce, en exclusividad, la posesión, acceso, uso, disfrute y aprovechamiento de las tierras de producción forestal y de protección, de sus recursos forestales y de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas que en ellas se encuentran.

Otro tema controvertido en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre es el cumplimiento de la quinta disposición complementaria final. Esta norma señala que “No se otorga títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas, así como en las 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 vigor. En el reglamento, se establecen los plazos necesarios para la aplicación de esta disposición”. Sin embargo, se señala que esto no se ha venido cumpliendo para el caso de los PIACI en Loreto.<sup>23</sup>

Existen varios casos de conflictos entre ANP y derechos territoriales de los pueblos indígenas.<sup>24</sup> Por ejemplo, el 16 de diciembre del 2021, comunidades secoyas,<sup>25</sup> con el apoyo del Instituto de Defensa Legal (IDL), la Alianza Ceibo y Amazon Frontlines, presentaron una demanda de amparo en contra del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) y el Gobierno Regional de Loreto con el objetivo de titular sus tierras (1200 hectáreas), ya que estas solo han sido cedidas en uso a la comunidad por tener aptitud forestal. La demanda de amparo ha sido presentada ante el juez mixto de El Estrecho, en la provincia Putumayo, región de Loreto. En la demanda alegan que el sistema nacional de titulación en Perú es discriminatorio, inconstitucional y contrario al derecho internacional, porque excluye el área forestal del título de propiedad de las comunidades indígenas. En ese sentido, señalan que contraviene lo establecido en los artículos 2.16, 70 y 89 de la Constitución, los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT, y la sentencia de la Corte IDH del caso Xucuru vs. Brasil (fj.117). Por ello, solicitan que el juzgado ordene a la Dirección Regional de Agricultura del Gobierno Regional de Loreto la rectificación del título de ampliación de propiedad de las comunidades nativas de San Martín de Porres, Mashuna y Vencedor, a efectos de reconocer íntegramente la propiedad del territorio ocupado tradicionalmente por la

23 Alfaro, Y. (2022). Loreto otorgó 47 concesiones forestales en zonas del Yavarí de pueblos en aislamiento. *Ojo Público*. <https://n9.cl/1tvoq>

24 Ver los casos en: Merino, R. (2022). Conflicting Sovereignties: Global Conservation, Protected Areas, and Indigenous Nations in the Peruvian Amazon. *Global Environmental Politics* 2022. <https://n9.cl/l62w5>; Merino, R. & Gustafsson, M. T. (2021). Localizing the indigenous environmental steward norm: The making of conservation and territorial rights in Peru. *Environmental Science & Policy*, 124, 627-634.

25 Instituto de Defensa Legal (2023, 7 de marzo). *Las comunidades secoyas exigirán en audiencia judicial su derecho a la propiedad integral de sus territorios ancestrales*. <https://n9.cl/g86dv>

comunidad, incluyendo las tierras de aptitud forestal y/o de protección que fueron entregadas en cesión de uso.

Cabe señalar que una reciente modificación normativa (Resolución Ministerial N° 0136-2022-MIDAGRI) permitiría la demarcación e inscripción registral del territorio de una comunidad nativa ubicado dentro de una ANP. Sin embargo, a la fecha, esto no se ha implementado debido, según las autoridades, a que falta un mayor desarrollo normativo

En el 2015 se promulgó el Reglamento para la Gestión Forestal, mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI. Este señala el proceso de la exclusión y compensación de áreas de concesiones que se superponen a tierras de comunidades nativas y campesinas (artículo 77). Además, regula las actividades forestales en las zonas de amortiguamiento bajo los lineamientos del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y SERNANP (artículo 137). Cuando las zonas de amortiguamiento se encuentran en territorios de comunidades campesinas o nativas, o pueblos indígenas, se debe garantizar el derecho a la participación y la consulta previa a través de sus órganos representativos. Cabe señalar que, en los territorios comunales, el SERFOR y las comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas son los responsables de preservar y garantizar en su estado natural los recursos genéticos de flora silvestre (artículo 145).

En el 2015 también se promulgó el Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. Este señala que los bosques en tierras de estas comunidades se incorporan al ordenamiento forestal de manera automática, como consecuencia de la titulación o cesión en uso (artículo 22). Asimismo, aquellos que se encuentren en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación territorial son reconocidos por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre como unidades transitorias, hasta que se concluya con el respectivo proceso de titulación o de ampliación (artículo 21).

#### **2.1.4 Sector Energía y Minas**

Distintas normas del Sector Energía y Minas hacen mención a los derechos territoriales indígenas de forma tangencial, aunque relevante. En el 2014 se aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de

Hidrocarburos, Decreto Supremo N° 039-2014-EM, el cual señala que las actividades de hidrocarburos que se realicen en *reservas territoriales o reservas indígenas* se deberán desarrollar en concordancia con la normativa ambiental sectorial (artículo 62). Asimismo, señala que, al elaborar los estudios ambientales, los titulares deberán incluir información relacionada a los *derechos colectivos* de los pueblos indígenas que pudiesen ser afectados por la actividad extractiva. Esto con el objetivo de implementar las medidas correspondientes en la Estrategia de Manejo Ambiental (artículo 21).

En el 2014 también se promulgó el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM. Este reglamento señala que el titular de la actividad minera deberá presentar una copia impresa y otra digital sobre el levantamiento de observaciones del estudio ambiental a las comunidades del área del proyecto (artículo 124.4). Además, señala que el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) que debe presentar el titular minero, previo al inicio de actividades, solo procede si es que el proyecto no se encuentre en reservas indígenas o territoriales, y afecta centros poblados o comunidades, inclusive si no se encuentran en el Instrumento de Gestión Ambiental (artículo 132.5).

Asimismo, en el 2017 se promulgó el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, Decreto Supremo N° 042-2017, el cual señala que al momento de presentar la solicitud para realizar el proyecto de exploración el titular minero debe acreditar la ejecución de un taller participativo con la población ubicada en el área de influencia social directa del proyecto (artículo 44.1). Un documento clave que debe presentar a las autoridades es la Ficha Técnica Ambiental (FTA) para la exploración minera, la cual el titular minero deberá ponerla a disposición de la población involucrada (artículo 44.5). Es decir, en caso el proyecto de exploración se localice en el ámbito de comunidades nativas o campesinas, el titular minero deberá poner el FTA a disposición de estas. Además, la FTA debe contener la información sobre los titulares del terreno superficial implicado en la actividad de exploración (artículo 44.1 b).

Este reglamento también precisa que la aprobación de los permisos e instrumentos ambientales por parte de este sector no otorgan el derecho a usar, poseer, disfrutar, disponer o ejercer cualquier otro derecho sobre terrenos superficiales (artículo 9). Para esto se aplica la mencionada Ley N.° 26505, que regula la figura del acuerdo previo. Esta señala que la utilización de tierras para actividades mineras o de hidrocarburos requiere la aplicación de un acuerdo previo con el propietario de las tierras o que haya culminado el procedimiento de servidumbre:

**Artículo 7.-** La utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre que se precisará en el Reglamento de la presente Ley.

El acuerdo previo, sin embargo, ha sido objeto de críticas, pues en la práctica, las empresas negocian con dirigentes de comunidades o con personas individuales para obtener este acuerdo a cambio de un beneficio económico. Es preciso señalar que muchas comunidades campesinas o nativas no conocen las implicancias de este mecanismo contractual: en ocasiones negocian con personas que no tienen verdadera representatividad, o se busca un acuerdo con la finalidad de quebrar la organización indígena.<sup>26</sup>

### 2.1.5 Sector Transportes y Comunicaciones

En el 2017 se aprobó el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes a través del Decreto Supremo N.° 004-2017-MTC. Este reglamento señala que, en el desarrollo de las actividades, proyectos y servicios del sector Transportes, deberán minimizarse los efectos sobre los recursos naturales, bienes patrimoniales y culturales de las comunidades nativas y campesinas (artículo 62).

Por otro lado, el Decreto Supremo N.° 005-2018-MTC, Decreto Supremo que Establece Disposiciones Aplicables a los Proyectos de Infraestructura Vial y para la Actualización y/o Modificación del Clasificador de Rutas del Sistema Nacional de Carreteras-SINAC, publicado el 2 de marzo del 2018, busca que la habilitación de proyectos de infraestructura vial y la actualización —y/o modificación— del SINAC cumplan la normativa ambiental de las ANP, y que garanticen la protección de los PIACI. Es decir, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe excluir del Clasificador de Rutas del SINAC a las rutas y/o tramos viales proyectados dentro de las ANP de uso directo e indirecto, y reservas indígenas y territoriales (artículo 3).

### 2.1.6 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

La PCM es un supraministerio que tiene como función principal organizar, coordinar y supervisar las políticas multisectoriales más importantes del Gobierno. Para ello, está organizado en un viceministerio, secretarías y subsecretarías. Aquellas unidades que tienen o podrían tener vinculación con el tema de los derechos territoriales son el Viceministerio de Gobernanza Territorial y sus secretarías de Descentralización, y Demarcación y Organización Territorial.

La Ley N.° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial del 25 de julio del 2002, no hace mención expresa a los pueblos indígenas y las comunidades, aunque ciertamente los procedimientos de demarcación territorial pueden afectar sus territorios ancestrales. Mediante estos procesos se establecen los límites de unidades subnacionales a nivel distrital, provincial y centros poblados. El reglamento de esta ley, aprobado por Decreto Supremo N.° 191-2020-PCM

<sup>26</sup> Merino, R (2014). ¿Acuerdo, consulta o consentimiento? *Servindi*. <https://n9.cl/wrqdOp>

del 9 de diciembre del 2020, sí hace mención expresa a las comunidades campesinas y nativas, pero solo para enfatizar su carácter de derecho privado, pues los límites territoriales de estas comunidades no se consideran en los procesos de demarcación territorial. Así, instrumentos básicos de estos procedimientos como las memorias descriptivas o el Estudio de Diagnóstico y Zonificación “en ningún caso” utilizan linderos de comunidades campesinas o nativas (artículo 11.3 b; artículo 13), y en general se señala que estos linderos “no constituyen límites de naturaleza demarcatoria” (decimocuarta disposición complementaria final). No existen otros dispositivos normativos en el ámbito de la PCM que hagan alusión a los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

## 2.2. Marco legal sobre el procedimiento de titulación de territorio indígena

El procedimiento de titulación es el ámbito con mayor desarrollo normativo y administrativo en materia de derechos territoriales. Sin embargo, su aplicación ha sido conflictiva debido a una serie de vacíos e interpretaciones en conflicto sobre qué áreas pueden ser tituladas y qué áreas no. Además, se observa que estos procedimientos se enmarcan en una maraña normativa y burocrática que hace difícil su aplicación por parte de las comunidades.

El artículo 12 de la Ley de Comunidades Nativas señala que “Serán incorporadas al dominio de las Comunidades Nativas las tierras ubicadas dentro del perímetro del territorio comunal delimitado en aplicación de lo dispuesto por el Art. 10 de la presente Ley y que hayan sido adjudicadas por el Estado a particulares [...]”. De la interpretación de este artículo se puede afirmar que independientemente de que la tierra haya sido formalmente traspasada a otros sujetos por actos jurídicos privados o actos administrativos del Estado, los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de su territorio integral porque ellos obtuvieron ese derecho por su posesión ancestral. De esta forma, se reconoce que los derechos territoriales de los pueblos indígenas existen aún sin actos estatales que los precisen,<sup>27</sup> o sin un título formal de propiedad.<sup>28</sup> Para ello, la legislación peruana establece un procedimiento administrativo ante la Dirección Regional Agraria, regulado en el artículo 6 del Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-79-AA.<sup>29</sup> En este marco, la titulación es un acto administrativo declarativo que define la preeminencia del derecho de los pueblos indígenas sobre el territorio y, por ello, su solicitud es también un derecho en sí mismo, pues está dirigido a proteger el territorio ancestral y otorgar seguridad jurídica.

27 CIDH (2001, 31 de agosto). Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Awás Tingni v. Nicaragua*. Referidos en: Corte IDH (2001, 31 de agosto). *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia. Serie C, N.º 79, párr. 140(a).

28 Corte IDH (2006, 29 de marzo). *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, N.º 146, párr. 128.

### 29 Artículo 6.-

La incorporación de las tierras al dominio de la Comunidad a que se refiere el artículo 12 de la Ley, se sujetará al siguiente procedimiento:

- a) Al practicarse la delimitación del territorio de la Comunidad, serán demarcadas las tierras de propiedad particular que se encuentren dentro de su perímetro, efectuándose el inventario de las mejoras útiles y necesarias, construcciones, instalaciones, plantaciones, maquinaria, equipo y ganado existente para su valorización de acuerdo a Ley;
- b) La valorización será aprobada por la Dirección Regional Agraria y notificada a la Comunidad y al propietario, en el centro poblado comunal, en el predio o en el domicilio que señalen en la capital de la provincia;
- c) En caso de no haber acuerdo sobre el monto de la valorización, cualquiera de las partes acudirá al Fuero Agrario para que éste fije el monto correspondiente;
- d) Paralelamente a la valorización, la Dirección Regional Agraria iniciará el trámite de extinción de dominio, caducidad de Título de Propiedad o rescisión de contrato de adjudicación, según el caso, de acuerdo con el procedimiento que se señala en el artículo 53 del presente Reglamento.

El procedimiento general para la demarcación del territorio comunal de comunidades nativas se encuentra regulado en el artículo 5 del Decreto Supremo N.° 003-79-AA, Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, el cual debe interpretarse a la luz de las funciones que actualmente cumplen las entidades que intervienen en el procedimiento y la normativa técnica expedida en los últimos años.<sup>30</sup> El procedimiento se puede iniciar a solicitud de la comunidad una vez consentida la resolución directoral de inscripción de la comunidad; luego debe realizarse la diligencia de demarcación a cargo de la Dirección Regional Agraria. Esta última programará la realización de una visita inspectiva en el territorio ocupado por la comunidad nativa con la participación de los representantes de la misma, los colindantes y ocupantes si los hubiera. De la visita de inspección se levantará acta de demarcación que será puesta en conocimiento de la Asamblea Comunal. En la misma diligencia, el funcionario encargado de la inspección requerirá de los ocupantes precarios y/o mejoreros ubicados en tierras de la comunidad su manifestación respecto a si desean integrarse o no a la comunidad. A continuación, se efectúa la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, elaborándose los planos y memoria descriptiva, e informes técnicos y sociales pertinentes. Para ello, la Dirección Regional Agraria realiza el estudio de levantamiento de suelos y el SERFOR el levantamiento de cobertura vegetal. Con la opinión técnica favorable de los especialistas de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA) del MIDAGRI, la clasificación de tierras es aprobada mediante una resolución de la Dirección General de la DGAAA, previa opinión favorable sobre el levantamiento de suelos y el levantamiento de cobertura vegetal (bosques) por parte de la Dirección de Evaluación de los Recursos Naturales

del MIDAGRI y SERFOR, respectivamente. El plazo máximo para emitir la resolución es de tres días.<sup>31</sup> Esta resolución directoral es notificada, y una vez consentida la Dirección Regional Agraria realiza la “emisión del título de propiedad”, remitiéndolo con el plano correspondiente a los registros públicos.<sup>32</sup>

Asimismo, mediante la Resolución Ministerial N.° 0811-2009-AG se aprobó la relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura derivados de la función específica del literal “n” del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Allí se establece el procedimiento 11, “Demarcación del territorio de comunidades nativas”,<sup>33</sup> y los siguientes requisitos: 1) solicitud a la Dirección Regional Agraria; 2) copia simple del DNI del solicitante; 3) copia literal de la partida registral donde consta la inscripción de la comunidad y vigencia de poder del representante que solicita el inicio del procedimiento, siendo el plazo de 30 días.

La directiva que regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas, Directiva N.° 05-2013-SUNARP/SN, establece que para inmatriculación del territorio de una comunidad nativa se presentarán los siguientes documentos: a) título de propiedad otorgado por la Dirección Regional Agraria y la resolución que la sustenta; b) plano de demarcación territorial con la correspondiente memoria descriptiva (Numeral 6.2). Además, requieren un informe del área de catastro de las zonas registrales en cuyo ámbito geográfico se ubique el territorio comunal. Este informe se debe pronunciar sobre la existencia de superposiciones en el terreno (numeral 6.4).

---

30 En particular, el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo N.° 005-2022-MIDAGRI, el Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos aprobado por Decreto Supremo N.° 013-2010-AG, y los “Lineamientos para la ejecución y aprobación de estudios de levantamiento de suelos para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, con fines de saneamiento físico legal y formalización del territorio de las Comunidades Nativas”, aprobados por Resolución Ministerial N.° 0355-2015-MINAGRI (en adelante, Lineamientos de clasificación).

31 Artículo 8 (Procedimiento para la aprobación de la CTCUM) del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.

32 Artículo 5, Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas.

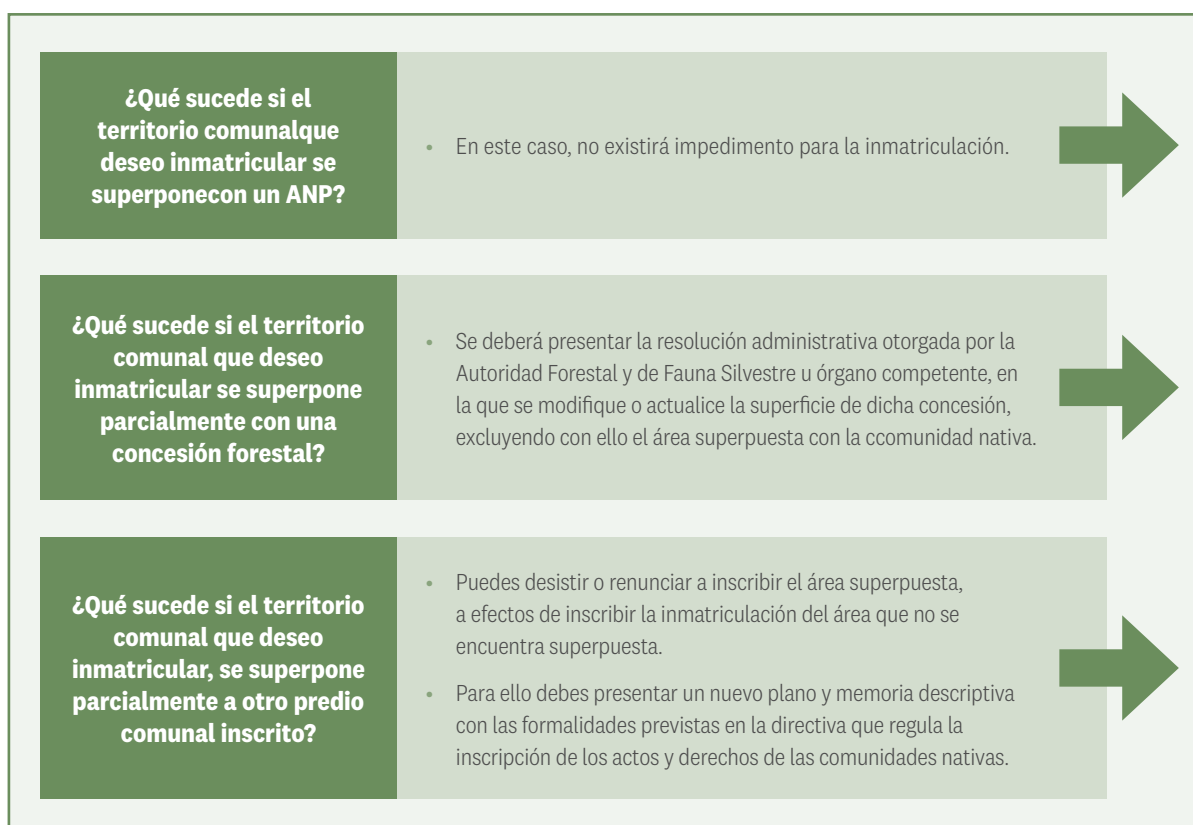
33 Decreto Ley N.° 21175 y Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.° 003-79-AA.

---



La directiva es muy clara al señalar que “No existe impedimento para la inscripción de actos posteriores referidos a partidas registrales duplicadas” (numeral 6.6). Y aquí se hace una distinción: si el territorio comunal que se pretende inmatricular se superpone con un ANP, se expandirá un asiento de “correlación” entre la partida del territorio comunal y la partida del ANP. En este caso, *no existirá impedimento para la inmatriculación*.<sup>34</sup> Si se superpone parcialmente a una concesión forestal, deberá presentarse una resolución administrativa expedida por la autoridad forestal y de fauna silvestre, o el órgano competente, en virtud de la cual se redimensiona o actualiza dicha concesión, excluyendo con ello el área superpuesta con la comunidad nativa. Solo si el área se superpone a otro territorio comunal previamente inscrito, *se podrá* desistir de inscribir el área superpuesta. En este supuesto, se podrá efectuar la inscripción de la parte del predio que no se superpone en virtud de un nuevo plano y memoria descriptiva.

### Supuestos de inmatriculación de territorio comunal



**Fuente:** SUNARP (2014)

Debe recordarse que en el numeral 7 de la directiva se establece el *principio de pro-inscripción*, por medio del cual “atendiendo a lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio 169 de la OIT, que establece que al aplicar la legislación nacional a las Comunidades Nativas se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario; las disposiciones normativas previstas en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Personas Jurídicas y en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, se aplicarán supletoriamente respecto de aquellos aspectos no regulados por la presente directiva, *solo si facilitan y propician la inscripción de sus actos y derechos*”.

En el caso de las comunidades campesinas, la Resolución Ministerial N.º 0468-2016-MINAGRI del 9 de septiembre del 2016

<sup>34</sup> Superintendencia Nacional de los Registros Públicos-SUNARP (2014, julio). *Guía General para la Inscripción de Actos y Derechos de las Comunidades Nativas* (p. 33). Lima.

estableció los *Lineamientos para el deslinde y titulación del territorio de comunidades campesinas*. El objetivo de estos lineamientos es uniformizar y agilizar los criterios técnicos y legales de los Gobiernos regionales (artículo 1). Señala que la Dirección Regional de Agricultura es el órgano administrativo competente para el levantamiento del plano definitivo del territorio comunal. A inicio de cada año se debe elaborar un inventario de los expedientes administrativos pendientes de titulación e incluirlos en su Plan de Trabajo Institucional para establecer prioridades de atención (artículo 4).

El procedimiento de deslinde para la titulación del territorio comunal de comunidades campesinas se inicia a pedido de la comunidad, a través de un acuerdo de la Asamblea General de la comunidad, y se dirige a la Dirección Regional de Agricultura (artículos 4 y 5). Se debe incluir una copia de la partida registral de la personería jurídica de la comunidad, documentos que acrediten la posesión del territorio comunal, y un croquis del territorio comunal. Posteriormente, se validan los documentos de la solicitud, y se conforma el “expediente de deslinde y titulación” (artículo 5). Así se notifica el inicio de la diligencia del levantamiento del plano conjunto, y el equipo técnico especializado (conformado por un ingeniero, abogado y topógrafo) procede a realizarla en presencia de los representantes autorizados de las partes (artículo 5). Una vez que se concluye la elaboración del plano conjunto, con áreas y perímetros georreferenciados, el equipo técnico procede a la elaboración de la memoria descriptiva, que incluye el área del territorio comunal, el uso actual de las tierras comunales, las vías de acceso, los linderos y colindantes, etc. (artículo 5). Luego se elabora un “expedientillo de titulación”, que incluye las actas de colindancia, el plano conjunto y la memoria descriptiva. Posteriormente, este expedientillo es remitido a la Oficina de Registros Públicos, mediante oficio suscrito por el director de la Dirección Regional de Agricultura para su inscripción. Finalmente, se remite a la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural de la Dirección General de Negocios Agrarios del MINAGRI.

La Directiva N.° 343-2013-SUNARP-SN, publicada el 18 de diciembre del 2013, regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades campesinas. Esta directiva establece que para la inmatriculación de predios rurales afectados por la reforma agraria —adjudicados a favor de comunidades campesinas— se presentarán los siguientes documentos: a) título de propiedad emitido por el organismo

competente, y el b) plano debidamente georreferenciado por la Red Geodésica y memoria descriptiva firmada por el verificador inscrito en el índice de verificadores del Registro de Predios y visado por la Dirección Regional de Agricultura (numeral 6.2.3).

La directiva señala que “no impide la inmatriculación del territorio comunal el informe técnico que señale la imposibilidad de determinar en forma indubitable si el predio se encuentra inscrito o no” (numeral 6.5.2). De forma similar al caso de las comunidades campesinas, esta directiva dispone que si el territorio comunal que se pretende inmatricular se superpone con un ANP, dicha constatación no constituirá impedimento para la inmatriculación. Solo deberá extenderse un asiento de correlación entre la partida del territorio comunal y la partida del ANP preexistente (numeral 6.5.4). Sin embargo, en los casos en que se solicite la inscripción de un título y esté vigente el asiento de presentación de uno anterior referido a la misma partida registral, para efectos de establecer la incompatibilidad entre los actos que integran los títulos respectivos, el registrador deberá solicitar —previamente y bajo responsabilidad— el informe técnico de catastro a fin de que este último indique si existe o no superposición entre las áreas que son objeto de modificación física. En caso de que el informe técnico de catastro advierta la superposición parcial o total, habrá incompatibilidad y se procederá a disponer la suspensión de la inscripción (numeral 6.6.1).

Al igual también que en el caso de las comunidades nativas, el artículo 8 de la directiva plasma el principio de pro-inscripción. Según este principio, “al aplicar la legislación nacional a las Comunidades Campesinas se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario”. Además, “las disposiciones normativas previstas en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Personas Jurídicas y en el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, se aplicarán supletoriamente respecto de aquellos aspectos no regulados por la presente directiva, siempre que propicien y faciliten las inscripciones de los títulos ingresados al registro”.

### 2.3. Marco subnacional sobre los derechos al territorio

En Amazonas, el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2009-2021 (vigente hasta el 2025 por ampliación excepcional de la Ordenanza Regional N.º 009-2022-GRA/CR del 29 de octubre del 2022) indica como una de sus preocupaciones la afectación al territorio ancestral de los pueblos indígenas de la región, como los awajún y los wampís. El plan señala que los pueblos indígenas desean recuperar el territorio perdido durante el proceso de titulación, pues muchos fueron presionados (por ingenieros y militares) para aceptar las condiciones impuestas. Asimismo, se recalca que la pérdida de territorio también involucra la disminución de la disponibilidad de recursos para atender sus propias necesidades. Del mismo modo, señala como preocupante la prevalencia de conflictos socioambientales, debido al desarrollo de actividades en zonas no acordes a estos propósitos (ejemplo, actividades agropecuarias en las ANP).

El 23 de febrero del 2021 se publicó el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2023 del Gobierno Regional de Amazonas, mediante Resolución Ejecutiva Regional N.º 073-2021 GRA/GR. Esta señala como uno de sus objetivos estratégicos territoriales forjar una sólida identidad histórico-cultural y lograr la inclusión social de poblaciones vulnerables. Toma como indicador cuál es el porcentaje de esta población que accede a sus derechos en igualdad de oportunidades, por lo que parte de sus acciones estratégicas territoriales versan sobre el reconocimiento y delimitación de las comunidades nativas y campesinas que aún no han sido atendidas. Asimismo, buscan promover la titulación de comunidades nativas reconocidas, y la ampliación del territorio de comunidades nativas tituladas.

El 15 de abril del 2022 se publicó la Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones (ERDRBE) de la región Amazonas y su Plan de Inversión, mediante Ordenanza Regional N.º 001-2022-GRA/CR. La estrategia señala que su aplicación requiere de trabajo articulado y colaborativo entre el Gobierno regional, Gobierno local, sector privado y pueblos indígenas. Por ello, propone la instalación de veedurías forestales comunitarias en las comunidades nativas, con el objetivo de mejorar la gobernanza del

sector forestal en la Amazonía. Los veedores forestales comunales tendrían como función, entre otras, orientar en temas de saneamiento y ordenamiento territorial comunal, y en trámites de exclusión por superposiciones que puedan darse con terceros. Además, apoyar en el monitoreo de sus bosques, de cara a la lucha contra la deforestación, la tala ilegal u otros delitos conexos que vulneren sus derechos colectivos.

En Loreto, el 28 de enero del 2020 se publicó el Plan Regional Exportador 2020-2025, mediante Ordenanza Regional N.º 023-2019-GRL-CR. El plan establece como acción específica para la exportación de productos maderables la implementación de asistencia técnica en manejo forestal a las comunidades nativas. Del mismo modo, señala que las comunidades nativas deben estar involucradas en la elaboración de una propuesta para la estandarización de criterios de clasificación de maderas como parte del aseguramiento de la calidad en pro de reducir las brechas de competitividad. Recalca, además, que la identificación de la oferta exportable actual, de acuerdo con el territorio regional, es clave para lograr los objetivos de desarrollo económico, social y productivo.

En agosto del 2020 se publicó el Acuerdo de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano Integral y la Gobernabilidad de Loreto 2023-2026, suscrito por los candidatos al Gobierno Regional de Loreto e impulsado por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. En este se identifica como una de los principales problemas la superposición de territorios comunales con lotes para la explotación de hidrocarburos y madera. Señala que existe un avance lento en la titulación para la seguridad jurídica de estas comunidades, pese a que, mediante Ordenanza Regional N.º 014-2020-GRL-CR, publicada el 7 de diciembre del 2020, se declara de interés regional la zonificación ecológica y económica del departamento de Loreto. A la fecha, solo la provincia de Alto Amazonas cuenta con una zonificación ecológica y económica, lo que representa solo el 5 % del territorio de la región.<sup>35</sup>

35 Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana-IIAP, Gobierno Regional de Loreto y Municipalidad Provincial de Alto Amazonas (2015). *Estudio: zonificación ecológica y económica de la provincia de Alto Amazonas- departamento de Loreto*. Iquitos. <https://n9.cl/je9g7>

El 6 de enero del 2015, mediante Ordenanza Regional N.º 193-2014-GRJ/CR, se publicó el Plan de Desarrollo Regional Concertado Junín al 2050. Este plan incorpora como una variable clave la valoración del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, biodiversidad y ecosistemas. En ese sentido, plantea como un indicador el incremento del número de zonas de agrobiodiversidad. Señala que su aumento, si bien puede representar la ampliación de la frontera agrícola y ganadera, también significa beneficios para las comunidades nativas y campesinas. Del mismo modo, señala como un objetivo estratégico regional efectuar el planeamiento del ordenamiento territorial para el desarrollo regional. Para ello, una acción estratégica es concluir con la titulación de tierras y elevar la capacidad productiva de los campesinos, nativos y agricultores para integrarse en los mercados.

El 12 de noviembre del 2020 se aprobó el Reglamento de Aplicación de la Zonificación Ecológica Económica del Departamento de Junín. El instrumento técnico sustentatorio para el ordenamiento territorial señala que la población asháninca, en las provincias de Chanchamayo y Satipo, ha perdido territorios y recursos por las invasiones territoriales de colonos andinos provenientes de otras provincias de Junín, y de regiones como Ayacucho y Apurímac. Asimismo, se han visto amenazados por sembríos de hoja de coca, madereros ilegales y legales, y por la construcción de carreteras.

En julio del 2021, se reunió la Dirección Regional de Agricultura y la Dirección de Comunidades Nativas y Campesinas del Gobierno Regional de Huánuco con los dirigentes de las comunidades nativas de Puerto Inca. Señalaron que las comunidades nativas enfrentan invasión de tierras por la creación de nuevos caseríos y poblados, y tienen problemas de delimitación territorial entre comunidades. Los representantes del Gobierno regional se comprometieron a realizar actividades de georreferenciación en la zona, y a reactivar los trabajos del Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales (PTR 3).<sup>36</sup> En febrero del 2023 se relanzó el PTR 3, y se incluyó a Huánuco como región prioritaria. Se señaló que

estará a cargo de Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales (UEGPS) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego en la región de Huánuco, y que la meta anual 2023 es la titulación de 2 mil 753 predios individuales, una (01) comunidad nativa y tres (03) comunidades campesinas.<sup>37</sup>

En febrero del 2023 se reunieron el entonces ministro de Justicia José Tello, el gobernador regional de Huánuco y alcaldes distritales de esta región. El ministro señaló que, con apoyo del gobernador regional, emitirán un decreto supremo para ampliar nuevamente el plazo de la exoneración de pago de tasas registrales y derechos de tramitación, establecido en el Decreto Supremo N.º 020-2019-JUS. Ello favorecerá principalmente la titulación de predios de comunidades campesinas y nativas de la región, y las demás que conforman la Mancomunidad Regional Amazónica (Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali y Madre de Dios).<sup>38</sup>

En Ayacucho, el 1 de enero del 2022 se declaró de “prioridad e interés regional la conservación y protección de las cabeceras de cuenca de la región Ayacucho”, mediante Ordenanza Regional N.º 008-2021-GRA/CR. Aquello en concordancia con la Zonificación Ecológica Económica en el Ámbito de la Región Ayacucho, aprobada mediante Ordenanza Regional N.º 003-2013-GRA/CR del 27 de marzo del 2013. La ordenanza identifica un total de 25 cabeceras de cuenca a proteger, y exhorta a la Dirección Regional de Energía y Minas de Ayacucho a identificar toda actividad minera legal o ilegal en dichas cuencas y tomar acciones legales.

El 31 de enero del 2022 se declaró “prioridad regional promover la incorporación de la mujer indígena, rural u originaria como comunera calificada en las comunidades campesinas de Ayacucho”, mediante Ordenanza Regional N.º 001-2022-GRA/CR. Esta señala como objetivo que se garantice a las comuneras el acceso al derecho a la tierra y el territorio, y la participación en las decisiones comunales en el ámbito de la región de Ayacucho. Asimismo, se designa a la Gerencia Regional de Desarrollo Social, la Gerencia Regional de Desarrollo Económico y la Dirección Regional

36 Gobierno Regional de Huánuco (2021, 19 de julio). *Huánuco: Gobierno Regional asume compromisos con comunidades nativas para su titulación territorial*.

<https://bit.ly/3V1rAOP>

37 MIDAGRI (2023, 24 de febrero). *Realizan lanzamiento del PTR3 en Huánuco*. <https://bit.ly/3mW52lA>

38 RPP (2023, 2 de febrero). *Ministra de justicia, José Tello, asegura que el gobierno de Dina Boluarte se quiere ir este año*. <https://bit.ly/41PsRKS>

Agraria de Ayacucho como encargados del desarrollo de procesos de formación y fortalecimiento de capacidades para el liderazgo de la mujer indígena y rural como garantía del objetivo descrito.

El 3 de marzo del 2023 se publicó la creación del Consejo Consultivo de las Comunidades Asháninkas y Matsiguengas, mediante Ordenanza Regional N.° 024-2022-GRA/CR. Aquel tendrá como responsabilidad elaborar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas encargadas de atender a las comunidades de Puchitakirato, Mankuriari, Camavenia y Chontabamba en la provincia de La Mar, y Anato, Acompikapashiari, Shankimentari en la provincia de Huanta. Especialmente, debido a que la población indígena de la zona del VRAEM enfrenta situaciones conflictivas por invasiones hacia sus territorios.

En suma, a nivel subnacional existen diversas iniciativas para la protección del territorio indígena, aunque la mayor cantidad de ellas se realiza a nivel de políticas y planes estratégicos que establecen metas de gestión, antes que reglas vinculantes. Esto debido a que la competencia para definir los usos del territorio y los recursos naturales se encuentran en el ámbito del Gobierno nacional.

## 2.4. Reconocimiento limitado de los derechos territoriales

En general, los diferentes instrumentos normativos analizados reconocen directa e indirectamente derechos territoriales indígenas con los siguientes objetivos:

- Titulación como forma de inclusión social y desarrollo económico local, y como forma de protección de los bosques.
- Para hacer efectivo el derecho a la participación en la aprobación de políticas y el desarrollo de proyectos extractivos y de infraestructura.

- Cumplir requisitos como el acuerdo previo para desarrollar iniciativas económicas.
- Proteger la integridad cultural de pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial.

El cumplimiento de estos objetivos, sin embargo, es muy limitado. Respecto a la ancestralidad y los objetivos de titulación, según la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR), al 2020 existen 2268 comunidades nativas reconocidas, pero solo 887 tituladas e inscritas en los registros públicos.<sup>39</sup> El atributo del “vínculo especial” no es respetado al implementar mecanismos participativos como meros trámites antes que para salvaguardar el derecho a la autodeterminación indígena. El atributo de la integridad es vulnerado por un marco legal que no reconoce derechos territoriales sobre los recursos naturales y solo otorga la “cesión en uso”.

El Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, presentado en el septuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en julio del 2019, menciona cómo la falta de medidas jurídicas y administrativas encaminadas a reconocer oficialmente los derechos de los pueblos indígenas ha dado lugar a la superposición de jurisdicciones y a la ocupación de territorios indígenas por terceros, lo que ha socavado las posibilidades de los pueblos indígenas de controlar y usar sus territorios.<sup>40</sup> En ese sentido, al otorgar el Estado títulos de propiedad por comunidades, pueden quedar excluidas áreas fundamentales para la vida de los pueblos. Las comunidades suelen reducirse a fracciones o islas territoriales que desvinculan a los pueblos indígenas de su relación integral con el territorio ancestral, y dificultan el ejercicio de las autonomías.

39 Según información de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural DIGESPACR, recogida por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, a enero del 2020, existen 2268 comunidades nativas reconocidas, de las cuales solo 887 están tituladas e inscritas en los registros públicos. Asimismo, si se toma en consideración aquellas comunidades tituladas que aún no han sido inscritas en SUNARP, la cifra sube a 1588, lo cual revela una brecha de 680 comunidades a las que faltaría titular; esto representa el 30 % del total de reconocidas. Fuente: SPDA (2020). *680 comunidades nativas esperan la titulación de sus territorios en Perú*. <https://n9.cl/lgiz2>

40 Informe Relatora 2019, fundamento 37.

En ese sentido, las recomendaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas al Perú en el 2018 resaltaron su preocupación “por la falta de mecanismos efectivos de protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, en parte, debido a la falta de un procedimiento adecuado de reconocimiento y titulación de tierras [...] lo cual continúa generando graves conflictos sociales”. La CERD exhortó al Gobierno peruano a que “[e]stablezca un mecanismo adecuado y eficaz que permita la reclamación y restitución de tierras y territorios ancestrales”, y a que “[g]arantice la protección de los derechos que tienen los pueblos indígenas a poseer, utilizar, desarrollar y controlar con plena seguridad sus tierras, territorios y recursos, incluso mediante el reconocimiento legal y la protección jurídica necesarias de conformidad con los estándares internacionales”.<sup>41</sup>

Al respecto, las organizaciones indígenas amazónicas vienen proponiendo desde hace años el reconocimiento y titulación de “territorios integrales”, que incluyan grandes ámbitos territoriales, en los que pueden encontrarse bosques, montañas y recursos hídricos. Esta figura superaría el mecanismo de titulación como propiedad colectiva de ámbitos territoriales reducidos. Este tipo de formalización ha implicado la exclusión de una gobernanza efectiva sobre el territorio frente a otros derechos o mecanismos como las ANP, o la reducción de los derechos territoriales indígenas a simples cesiones en uso.

Sin embargo, estas propuestas suelen ser desestimadas. El documento de trabajo “Derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas u originarios: apuntes desde una perspectiva constitucional”, elaborado por el constitucionalista César Landa Arroyo y publicado por el Ministerio de Cultura en julio del 2020, refleja lo que en la práctica ha sido la posición de este sector respecto a la propuesta de territorios integrales. En primer lugar, el documento plantea estándares débiles de protección sobre el territorio. No desarrolla el estándar de consentimiento libre, previo e informado, sino el de consulta previa, que es de menor protección: “si el Estado otorgara autorizaciones o derechos para la explotación de recursos naturales en

dichos territorios que afectan directamente sus derechos colectivos, corresponde implementar procesos de consulta previa, libre e informada, desarrollada de buena fe y mediante procedimientos adecuados, respetando los mecanismos de adopción de decisiones de la comunidad, y con la finalidad de lograr acuerdos”.

Asimismo, respecto al “territorio integral”, el documento señala que es un concepto construido “erróneamente” mediante una interpretación del artículo 208 de la Constitución de 1933 que mencionaba la obligación del Estado de respetar la integridad de la propiedad de las comunidades. Al respecto señala: “allí se establecía una garantía de integridad, esto es de unidad o continuidad de la propiedad de las comunidades, no de parcelar la tierra comunal, lo que es diferente al sentido de soberanía territorial que se le pretende otorgar al territorio integral, que comprendería la propiedad sobre todos los recursos existentes del suelo y subsuelo de los territorios comunales, y no únicamente sobre los que tradicionalmente han sido necesarios para su subsistencia, como el agua y los bosques, y/o para el desarrollo de sus actividades agrícolas, de caza y pesca”.

Para Landa, el reconocimiento del territorio integral es contradictorio con el principio de soberanía estatal sobre los recursos naturales, el cual está previsto desde la Constitución de 1933 hasta la actual de 1993. El documento finaliza señalando que el concepto de territorio integral no está comprendido bajo ninguna interpretación en el marco constitucional actual, sin embargo, el mismo documento señala que nada impediría que en el futuro el Estado, en una decisión soberana, pueda incorporar este concepto y dotarlo de contenido compatible con los estándares internacionales y constitucionales que resulten aplicables.

Aunque se trata de un documento de trabajo, es claro que representa la posición restrictiva del Ministerio de Cultura respecto al derecho a la autodeterminación. Es así que en el año 2017 se opuso a dos ordenanzas regionales, una del Gobierno Regional de Loreto y otra del Gobierno Regional de Cajamarca, que reconocían la personalidad jurídica de los pueblos indígenas en sus jurisdicciones

---

41 Forest Peoples Programme (2018, 29 de mayo). El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas insta al Gobierno peruano a asegurar los derechos a las tierras de los pueblos indígenas y proteger a los defensores de los derechos humanos. <https://n9.cl/ywmy6>



como naciones.<sup>42</sup> El día 25 de noviembre del 2016 se publicó la Ordenanza Regional N.° 010-2016-GR.CAJ-CR, donde se reconoce formalmente que en el departamento de Cajamarca habitan pueblos originarios e indígenas. Dicha ordenanza resalta por incorporar un reconocimiento amplio bajo cualquier tipo de denominación elegida por los propios pueblos, como “pueblos indígenas”, “pueblos originarios”, “comunidades campesinas”, “comunidades nativas”, “rondas campesinas”, “pueblos ancestrales”, etc. (artículo primero). Además, se precisa que este reconocimiento tiene carácter declarativo y no constitutivo (artículo tercero). Otro punto central es que privilegian el reconocimiento como pueblos buscando de una forma superar el reconocimiento fragmentado como “comunidades” que no responden a su carácter originario (artículo segundo). El día 14 de diciembre del 2017 se publicó la Ordenanza Regional N.° 014-2017-GRL-CR del Gobierno Regional de Loreto, con similar articulado al de la ordenanza de Cajamarca. Este Gobierno regional también aprobó el Decreto Regional N.° 0001-2018-GR-LORETO, que aprueba el Reglamento de la Ordenanza Regional N.° 014-2017-GRL-CR, el cual reconoce la existencia de los pueblos indígenas y su personalidad jurídica en la región Loreto.

Ambas ordenanzas fueron controvertidas a través de una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, presentadas por la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por encargo del Ministerio de Cultura.<sup>43</sup> El argumento principal del Poder Ejecutivo es que los Gobiernos regionales se habrían extralimitado al emitir ordenanzas que no se encuentra contempladas dentro de su competencia. Las sentencias de enero y septiembre del 2019<sup>44</sup> declararon inconstitucionales las mencionadas ordenanzas señalando que habían afectado las competencias del Poder Ejecutivo en materia de identificación y reconocimiento de los pueblos indígenas. Sin embargo, a la fecha no ha desarrollado ningún marco legal para el reconocimiento de la personería jurídica de las naciones indígenas.

Más allá de la declaración de inconstitucionalidad de las mencionadas ordenanzas, es importante notar que estas tenían fuertes limitaciones para su implementación práctica. Si bien puede argumentarse que los Gobiernos regionales tienen competencias para titular, es decir, reconocer no solo comunidades sino también pueblos indígenas, ellos no tienen competencias para su inmatriculación (es decir, su inscripción o registro) en los Registros Públicos, o para ordenar a los Registros Públicos que creen un registro especial de pueblos indígenas. A lo más, las ordenanzas podían haber creado un registro administrativo regional, pero sin efectos jurídicos registrales; solo efectos de reconocimiento social u efectos legales restrictivos en el marco de las competencias de los Gobiernos regionales (por ejemplo, para facilitar la identificación de comunidades en el marco de los procedimientos de titulación que ellos gestionan).

Una reciente sentencia muestra un retroceso aún mayor en el reconocimiento de derechos indígenas. La sentencia del 20 de enero del 2022,<sup>45</sup> recaída sobre el Expediente N.° 03066-2019, versó sobre la demanda de amparo interpuesta por las comunidades campesinas Chila Chambila y Chila Pucará (Puno) contra el Ministerio de Energía y Minas, solicitando la nulidad de concesiones mineras concedidas a favor de la empresa minera Cemento Sur S. A. De acuerdo con los demandantes, las concesiones ocupan más del 50 % de las tierras de cada una de las comunidades y fueron otorgadas sin respetar el derecho de consulta previa, el derecho de propiedad comunal y la libre determinación de los pueblos. Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda señalando que el derecho a la consulta previa no se encontraba reconocido por la Constitución, ya sea en forma expresa o tácita, por lo que no se trataría de un derecho fundamental que pueda ser protegido mediante una demanda de amparo.

Como respuesta, la Defensoría del Pueblo (2022) emitió un comunicado alegando que la decisión del Tribunal Constitucional, emitida con el voto de 3 de los

42 Perú Equidad. (2021, 1 de octubre). Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2030. ¿En ruta hacia a dónde? <https://n9.cl/l3w5e>

43 *Ibid.*

44 Expediente N.° 0004-2018-PI/TC (2019, 26 de marzo). Sentencia del Tribunal Constitucional. Caso de la Ordenanza Regional de Loreto sobre reconocimiento de pueblos originarios e indígenas; Expediente N.° 0012-2017-PI/TC (2019, 22 de enero). Sentencia del Tribunal Constitucional. Caso de la Ordenanza Regional de Cajamarca sobre reconocimiento de pueblos originarios e indígenas.

45 Expediente N.° 03066-2019-PA/TC (2022, 20 de enero). Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. <https://n9.cl/sx0aq>

6 magistrados, representa un grave retroceso en materia de protección de los derechos de los pueblos indígenas, siendo contraria a la Constitución Política y a los tratados internacionales. Adicionalmente, la Defensoría manifestó que pondría a conocimiento de la CIDH la decisión tomada por el Tribunal Constitucional y evaluará acciones adicionales para defender este derecho fundamental y garantizar el estricto respeto al reconocimiento y el goce efectivo a la consulta previa.<sup>46</sup> En un comunicado, la CIDH expresó su preocupación por esta sentencia y señaló que “insta al Estado de Perú, en particular al Tribunal Constitucional, a adoptar las medidas necesarias para asegurar que sus disposiciones sean compatibles con las obligaciones internacionales a las que el Estado de Perú se ha obligado internacionalmente, como aquellas que se encuentran desarrolladas en el Informe sobre Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales”.<sup>47</sup>

Cabe señalar que esta no es la primera vez que el Tribunal Constitucional desconoce la consulta previa, teniendo en cuenta que en noviembre del 2021 declaró improcedente (Pleno Sentencia 1003/2021)<sup>48</sup> la demanda interpuesta por la Federación de Nacionalidad Achuar del Perú (FENAP). En dicha demanda, las comunidades nativas achuar, que se encuentran superpuestas con el lote 64 en Loreto, solicitaron se declare la nulidad del lote al no haber sido sometido a consulta previa.<sup>49</sup>

## 2.5. Propuestas sobre derechos territoriales

Tanto Shapiom Noningo del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (GTANW) como los representantes de Chirapaq, Pedro Rivera y Bibiano Huamancayo, coinciden en que el actual procedimiento de titulación es altamente burocrático y costoso en perjuicio de las comunidades.<sup>50</sup> También coinciden en que el Estado muestra un desinterés en atender realmente las necesidades de los pueblos indígenas respecto a sus derechos territoriales, y más bien buscan fragmentar sus espacios territoriales y no respetar

el consentimiento libre, previo e informado. No obstante, ambos difieren respecto a las propuestas para hacer frente a estos problemas.

En el caso de Chirapaq, el problema es la falta de un Estado que cumpla con su rol de orientador e informador a las comunidades, que “llegue” a todos los sectores del país para proceder a la titulación colectiva. No se trata de un problema estructural sino de falta de cumplimiento de las actuales promesas del Estado. En el caso del GTANW, el problema es más de fondo. Las reglas de titulación por comunidades y cesión en uso implican una fragmentación que afecta los territorios integrales. Los pueblos indígenas recurren a la titulación como una estrategia, pero no como la solución definitiva.

Las diferencias entre Chirapaq y el GTANW parecen derivar de las diferentes experiencias históricas que han tenido los pueblos indígenas de los Andes y de la Amazonía en su relación con el Estado. En todo caso, es posible identificar hasta tres (03) vías para enfrentar el problema de los derechos territoriales:

### **1. Reforzar las capacidades públicas estatales con participación de los pueblos indígenas**

Esto implica mayor presupuesto y capacidades técnicas para que los Gobiernos regionales puedan proceder a la titulación de forma más célere y eficaz, atendiendo las necesidades de cada comunidad. Esto también implica la simplificación administrativa y desburocratización de procedimientos, así como una mayor difusión de información para que las comunidades puedan realizar los trámites sin depender absolutamente de asesores legales externos. Además, implica una adecuada implementación del estándar de consentimiento previo, libre e informado, así como de mecanismos de participación en los procedimientos donde corresponda, atendiendo a las particularidades de los territorios.

46 Defensoría del Pueblo (2022, 5 de marzo). Defensoría del Pueblo rechaza sentencia del Tribunal Constitucional que desconoce consulta previa a los pueblos indígenas como derecho fundamental. <https://n9.cl/4b1qc>

47 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022). La CIDH expresa su preocupación por sentencia del Tribunal Constitucional de Perú que afecta los derechos de los pueblos indígenas [comunicado de prensa]. <https://n9.cl/ax6scd>

48 Expediente N.° 01171-2019-PA/TC (2021, 18 de noviembre). Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. <https://n9.cl/6wou9v>

49 CooperAcción (2022, 7 de marzo). Organizaciones indígenas rechazan que el TC desconozca el derecho a la consulta y el Convenio 169. <https://n9.cl/lj09l>

50 Ver: Monterroso, I. y otros (2019). *Guía práctica para el proceso de titulación de comunidades nativas*. Lima: CIFOR. <https://n9.cl/zd9lj>

## **2. Realizar reformas puntuales para mejorar la gobernanza territorial**

Estas reformas buscarían que el Estado pueda inscribir o inmatricular en Registros Públicos la personería jurídica de los Gobiernos territoriales autónomos tal y como lo han demandado las organizaciones amazónicas. Este es el camino que se ha seguido con el Proyecto de Ley N.º 06699/2020-CR,<sup>51</sup> el cual buscaba darle base legal a las ordenanzas regionales de Cajamarca y Loreto que fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. El problema es que si esta propuesta llegase a concretarse, el lenguaje jurídico sigue siendo de derecho privado. En dicho marco, el territorio indígena tendría que seguir acomodándose a la figura de propiedad colectiva bajo las mismas reglas administrativas de inscripción registral. Así, por ejemplo, si se extiende la competencia de los Gobiernos regionales para declarar la existencia no solo comunidades, sino también pueblos, la resolución final del Gobierno regional que reconoce al pueblo igual tendría que pasar a los Registros Públicos para que este a su vez proceda a la inscripción en el registro respectivo. El esquema sería parecido para la declaración, titulación e inmatriculación de la propiedad comunal de las comunidades campesinas y nativas, no resolviendo el problema de la cesión en uso.

## **3. Reformas sustanciales que modifican la gobernanza territorial nacional**

En este caso, las reformas son más ambiciosas pues implican convertir a la nación indígena en un nivel más de Gobierno dentro de la estructura organizacional del Estado. Esta unidad territorial y sus límites deben ser reconocidos por ley, no por registros públicos. Por lo tanto, no se trataría de un derecho de propiedad ubicado en el ámbito geográfico de Gobiernos locales y provinciales, sino de territorio que estaría superpuesto dentro de los límites territoriales de estos Gobiernos. Aquí, lo que debe discutirse es cómo se conformaría este Gobierno autónomo como nivel de Gobierno, si dependería totalmente de los límites territoriales estatales ya establecidos, si constituiría un pliego presupuestal, elección de autoridades o si todos estos temas serían definidos por los propios estatutos de los Gobiernos autónomos, en cuyo caso se requerirían reglas para dilucidar los vacíos que pudieran tener estos estatutos o las controversias que surjan con la regulación estatal.

Mientras que las organizaciones andinas parecen privilegiar la opción 1, las organizaciones amazónicas privilegian las opciones 2 y 3. El reto, en todo caso, es la necesaria articulación política entre todas las organizaciones indígenas de la Amazonía y de los Andes, así como con movimientos sociales de la sociedad civil para que, entre todos, empujen los procesos de mejora de la gestión nacional y subnacional respecto a los derechos territoriales indígenas, así como la reforma legal y constitucional de la gobernanza territorial, de ser el caso.

---

51 Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N.º 6699/2020-CR, que con texto sustitutorio propone la Ley que Crea el Registro de Pueblos Dentro del Sistema Nacional de los Registros Públicos.

---

---

### 3. Análisis del nivel de reconocimiento legal de los conocimientos indígenas y locales para el uso sostenible de la biodiversidad

---

No existe un reconocimiento expreso del conocimiento indígena en la Constitución Política de 1993. No obstante, podría identificarse un reconocimiento indirecto a través del artículo 2, inciso 19, sobre derechos fundamentales y el segundo párrafo del artículo 89 sobre comunidades nativas y campesinas.

**Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:**

19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

**Artículo 89.-** Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas [...].

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

En estos artículos se resalta el derecho a la identidad cultural, lo que es la base del conocimiento indígena. Por otro lado, debe considerarse la serie de instrumentos internacionales sobre conocimiento indígena dado que, al igual que en el caso de los derechos territoriales, la protección a este conocimiento deriva también de los compromisos internacionales del Estado peruano. Estos se incorporan automáticamente en el derecho interno.

---

Los instrumentos internacionales brindan una noción amplia de conocimiento indígena, que abarca áreas como la biodiversidad, la educación, la salud, la literatura, las artes, la ciencia (Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas-UNDRIP, 2007) y, en general, el patrimonio cultural inmaterial (Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, 2003). El conocimiento indígena también se concibe como un derecho que da forma a los programas y servicios educativos dirigidos a los pueblos indígenas (Convenio 169 de la OIT, 1989). En los campos de la biodiversidad y el medio ambiente, algunos instrumentos vinculantes se centran en la necesidad de proteger y promover el conocimiento indígena en el uso de los recursos biológicos (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992; Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, 2001). Otros destacan la compensación y los beneficios necesarios para las poblaciones locales por el uso del conocimiento indígena (Convención de Lucha contra la Desertificación, 1994; Protocolo de Nagoya, 2010), siendo crucial el consentimiento previo e informado al respecto (Mo'otz Kuxtal Voluntary Guidelines for Traditional Knowledge, 2016). Por otro parte, declaraciones no vinculantes destacan la contribución del conocimiento indígena al desarrollo sostenible (Declaración de Río, 1992) y los instrumentos de política internacional enfatizan cómo este conocimiento debe incluirse en la evaluación de los impactos ambientales, sociales y culturales de los proyectos (Akwé: Kon Voluntary Guidelines for the Conducta de Impacto Cultural, Ambiental y Social, 2004). Declaraciones internacionales (UNDRIP, 2007; Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2016) y foros (por ejemplo, Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la OMPI) destacan, en general, la protección de los derechos de propiedad intelectual sobre este conocimiento y la aplicación del consentimiento libre, previo e informado para su uso.

En general, la teoría jurídica contemporánea y el derecho internacional reconocen la importancia del conocimiento indígena como un derecho humano que debe ser respetado, como un activo que debe protegerse bajo las reglas de la propiedad intelectual y como una

condición para implementar iniciativas ambientales y de desarrollo de manera efectiva. Sin embargo, este tipo de reconocimiento sin un interés real en su valoración bajo la propia cosmovisión de los pueblos puede llevar a diferentes problemas. En primer lugar, puede implicar su esencialización, al ser concebido como una pieza de museo que debe ser “conservada”. También puede llevar a su mercantilización, al protegerlo por sobre todo como una mercancía bajo las reglas del libre mercado y la propiedad intelectual. También puede ser objeto de instrumentalización al incluirlo en declaraciones y convenciones para justificar las intervenciones ambientales y de desarrollo. Todo esto al final implica el oscurecimiento del conocimiento indígena al tratarlo como un sistema de conocimiento de segundo nivel, incapaz de respaldar reglas internacionales más amplias para abordar las crisis ambientales, sanitarias y alimentarias.<sup>52</sup>

Estos problemas se ven reflejados en los marcos jurídicos nacionales. Al respecto, en esta sección analizaremos cómo los diferentes sectores reconocen y protegen al conocimiento indígena para identificar sus falencias y desafíos. Las normas usan diferentes términos para hacer referencia a este conocimiento: conocimiento ancestral, conocimiento colectivo, conocimiento consuetudinario, conocimiento tradicional, conocimiento ecológico tradicional, entre otros. Para efectos de esta sección, todas estas nociones serán tratadas como sinónimos al hacer referencia a los diferentes tipos de conocimiento cultivado por los pueblos originarios y la forma cómo el derecho occidental concibe a este conocimiento.

### 3.1 Sector Cultura

El Ministerio de Cultura publicó la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Cultural, mediante Decreto Supremo N.º 003-2015-MC, el 28 de octubre del 2015. Esta política señala que el Estado debe valorizar e incorporar las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural. Del mismo modo, en su lineamiento 2 indica que el Estado debe impulsar el reconocimiento, valorización y recuperación de saberes y conocimientos tradicionales de los diversos

52 Merino, R. (2023). Indigenous knowledge and international (anthropocentric) law: The politics of thinking from (and for) another World. *Routledge Handbook of International Law and Anthropocentrism*. Chapaux, Megret, Natarajan eds. Routledge: London-New York.

grupos culturales del país. Aquello en articulación y diálogo con las comunidades dueñas y poseedoras del saber.

El conocimiento indígena también se menciona someramente en la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, Ley N.º 29785, publicada el 7 de septiembre del 2011. Esta ley señala en su artículo 4 que el principio de interculturalidad determina que durante el proceso de consulta previa se reconozca y respete las diferencias existentes entre culturas “contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de estas”. Asimismo, el reglamento de esta ley (Decreto Supremo N.º 001-2012-MC, publicado el 3 de abril del 2012) reafirma que el enfoque intercultural implica el “reconocimiento de la diversidad cultural y la existencia de diferentes perspectivas culturales, expresadas en distintas formas de organización, sistemas de relación y visiones del mundo” (artículo 3).

Adicionalmente, el 5 de octubre del 2012 se publicó la Resolución Ministerial N.º 375-2012-MC que aprobó la Directiva N.º 006-2012/MC, “Procedimiento para el Registro de Intérpretes de las Lenguas Indígenas u Originarias”. La finalidad de este registro es contribuir a que las entidades responsables de realizar procesos de consulta previa puedan recurrir a intérpretes debidamente capacitados en las distintas lenguas indígenas u originarias utilizadas en el territorio nacional, permitiendo el diálogo intercultural y creando un ambiente de confianza, colaboración y respeto mutuo. En estas normas, valorar el conocimiento indígena es un prerrequisito para el diálogo intercultural.

Una norma que aborda el tema de forma más directa es la Ley N.º 29735, Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú, del 5 de junio del 2011. Esta señala en su artículo 1.2 que todas las lenguas originarias son la expresión de una identidad colectiva y de una manera distinta de concebir y de describir la realidad. Asimismo, el artículo 18 señala que el Estado promueve la investigación, el conocimiento y la recuperación de las lenguas originarias, así como la publicación de investigaciones y recopilaciones de literatura y tradición orales, en ediciones bilingües, a través de las instituciones nacionales de investigación, “como medio para preservar el sistema del saber y conocimientos tradicionales y la cosmovisión de los pueblos originarios”.

El Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29735, Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú, Decreto Supremo N.º 004-2016-MC, publicado el 22 de julio del 2016, señala que el “conocimiento colectivo es aquel desarrollado, acumulado y transmitido de generación en generación por cada pueblo indígena u originario sobre la vida, la salud, la economía, el medio ambiente, las prácticas de construcción, la crianza y el manejo ambiental, la producción, el arte, la astronomía, entre otros” (artículo 3.3). Del mismo modo, señala que el patrimonio cultural inmaterial comprende las creaciones de una comunidad cultural fundadas en las tradiciones y que responden a las expectativas de la comunidad como expresión de la identidad cultural y social. Dentro de este patrimonio se encuentra los conocimientos colectivos de los pueblos (artículo 3.22). En el mismo sentido, señalan que la tradición oral incluye todas las manifestaciones culturales de un grupo humano, cuyo vehículo de transmisión es la lengua oral. Este conjunto incluye conocimientos colectivos sobre cosmovisión prácticas alimentarias, música, arte tradicional, medicina, tecnología, entre todas (artículo 3.32).

Del mismo modo, el artículo 7, numeral 1, señala que los pueblos indígenas “tienen el derecho a mantener y desarrollar sus conocimientos colectivos sobre la vida, salud, educación, economía, ambiente, prácticas de construcción, crianza y manejo ambiental, producción, arte, astronomía, espiritualidad, entre otros”. Señala que estos deben ser conocidos y difundidos en su propia lengua, a través de medios impresos, fonográficos, audiovisuales, entre otros. Asimismo, el numeral 2 señala que las entidades públicas deberán promover lineamientos para el uso de la lengua indígena en el registro, recuperación, defensa, difusión y transmisión de los conocimientos colectivos en coordinación con el Ministerio de Cultura y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

Este reglamento también establece que la Dirección de Lenguas Indígenas del Ministerio de Cultura promueve el desarrollo de investigación sobre (artículo 29):

1. Las lenguas indígenas u originarias, para preservar y difundir los sistemas de saberes y conocimientos tradicionales, así como las cosmovisiones de los pueblos indígenas u originarios, respetando y resaltando la propiedad colectiva de los saberes y conocimientos de cada pueblo.
2. Las lenguas indígenas u originarias en peligro y seriamente en peligro de extinción, con información sobre su situación sociolingüística y la identificación de las causas de su desplazamiento y desaparición, de ser el caso, y sobre la situación de las lenguas en contacto.

El 10 de agosto del 2017 se publicó el Decreto Supremo N.° 005-2017-MC, el cual dispuso la aprobación de la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad con el objetivo de que, entre otros, los pueblos conserven y transmitan sus conocimientos a las siguientes generaciones. La política recién se publicó cuatro años después, mediante el Decreto Supremo N.° 012-2021-MC, del 16 de julio del 2021, con el nombre Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040. Esta busca impulsar la valoración de la diversidad lingüística del país, expresada en las 48 lenguas indígenas. Cabe señalar que esta define el conocimiento colectivo del siguiente modo:

### **Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040**

#### **- 3.3. Conceptos clave**

**Conocimiento colectivo:** es el conocimiento desarrollado, acumulado y transmitido de generación en generación por cada pueblo indígena u originario sobre la vida, la salud, la economía, el medio ambiente, las prácticas de construcción, la crianza y el manejo ambiental, la producción, el arte, la astronomía, entre otros (Decreto Supremo N.° 004-2016-MC).

Las normas sobre derechos lingüísticos ponen énfasis en el reconocimiento del conocimiento indígena como un valor cultural que debe ser preservado tanto como un derecho colectivo de los pueblos, así como un bien público de interés histórico y cultural.

El 23 de julio del 2016, a través del Decreto Supremo N.° 006-2016-MC, se creó la Comisión Multisectorial Permanente para la Salvaguardia y Revalorización de los Conocimientos, Saberes, y Prácticas Tradicionales y Ancestrales de los Pueblos Indígenas u Originarios, la cual es de naturaleza permanente y depende del Ministerio de Cultura. Esta comisión tiene como objeto elaborar informes técnicos con propuestas de diseño de instrumentos normativos en materia de salvaguardia, protección, promoción y revalorización de los conocimientos, saberes, y prácticas tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas, así como realizar el seguimiento del cumplimiento de estos una vez que sean aprobados. Está integrada por representantes del Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), Ministerio de Producción (PRODUCE), Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), y dos representantes de organizaciones indígenas nacionales (artículo 3).<sup>53</sup> La presidencia de la comisión está a cargo de uno de los representantes del Ministerio de Cultura, quien tiene voto dirimente y representa a la comisión (artículo 7). No se ha encontrado una memoria institucional que resuma los logros de

<sup>53</sup> Los dos representantes mencionados serían los que forman parte del Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI), creado mediante Resolución Ministerial N.° 403-2014-MC.



esta comisión, solo una resolución ministerial (Resolución Ministerial N.º 246-2018-MC) que publicó la propuesta de “Estrategia de conocimientos tradicionales de los pueblos Indígenas u originarios”, con el objetivo de recibir aportes de la sociedad civil hasta el 23 de julio del 2018. A la fecha, no se ha aprobado la versión oficial de esta propuesta.

Cabe señalar que también se encuentra vigente otra comisión multisectorial de naturaleza permanente, “encargada de proponer, realizar el seguimiento y fiscalizar la implementación de las medidas y acciones estratégicas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas u originarios en el país”, creada por Decreto Supremo N.º 005-2021-MC del 26 de marzo del 2021. Aunque no tiene un mandato específico sobre conocimientos indígenas, esta comisión incluye dentro de su estructura a las siete (07) organizaciones indígenas nacionales que el sector considera más representativas<sup>54</sup> y tiene entre sus funciones “realizar seguimiento a las medidas y acciones estratégicas derivadas de espacios de diálogo con pueblos indígenas u originarios”, “Fiscalizar la implementación de las medidas y acciones estratégicas implementadas con enfoque intercultural”, entre otras.

El 10 de abril del 2015 se publicó la Resolución Ministerial N.º 124-2015-MC, la cual dispuso la aprobación de la *Guía de Lineamientos denominada “Servicios Públicos con Pertinencia Cultural: Guía para la Aplicación del Enfoque Intercultural en la Gestión de los Servicios Públicos”*. Esta guía brinda herramientas a las entidades del Estado para la prestación de servicios públicos desde un enfoque intercultural. La guía señala que los espacios de atención se convierten en espacios interculturales al vincular personas de diferentes culturas, con sus diferentes cosmovisiones y costumbres. Por ello, el personal encargado de gestionar y brindar servicios públicos debe estar capacitado en el enfoque cultural y desarrollar competencias para enfrentar estas situaciones. La guía recomienda que el personal adquiera y gestione conocimientos y prácticas de los sistemas tradicionales y alternativos de los lugares en los que desarrolla sus funciones.

En suma, en el sector Cultura el conocimiento indígena se reconoce como un derecho colectivo y un bien público que debe ser resguardado por su valor cultural e histórico. Además, se considera un elemento esencial para llevar a cabo el diálogo intercultural. La forma de preservar este conocimiento es a través de una comisión, pero hay poca información sobre los resultados alcanzados.

---

54 Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP); Confederación Campesina del Perú (CCP); Confederación Nacional Agraria (CNA); Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP); Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP); Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA).

---

## 3.2 Sector Ambiente

El 15 de octubre del 2005 se publicó la Ley General del Ambiente, Ley N.° 28611, la cual señala que el Estado reconoce, respeta, registra, protege y contribuye a aplicar los conocimientos colectivos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas, pues ellos constituyen una manifestación de sus estilos de vida tradicionales y son consistentes con la conservación de la diversidad biológica (artículo 71). Del mismo modo, señala que el Estado establece los mecanismos para la utilización de los conocimientos tradicionales con el consentimiento informado de dichas comunidades, garantizando la distribución de los beneficios derivados de su utilización (artículo 104.1). Asimismo, el Estado fomenta la investigación, recuperación y transferencia de los conocimientos y las tecnologías tradicionales, como expresión de su cultura y manejo de los recursos naturales (artículo 126).

### **Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente**

#### **Artículo 71.- De los conocimientos colectivos**

El Estado reconoce, respeta, registra, protege y contribuye a aplicar más ampliamente los conocimientos colectivos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, en tanto ellos constituyen una manifestación de sus estilos de vida tradicionales y son consistentes con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos naturales. El Estado promueve su participación, justa y equitativa, en los beneficios derivados de dichos conocimientos y fomenta su participación en la conservación y la gestión del ambiente y los ecosistemas.

La Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Ley N.° 26839, del 16 de julio de 1997, ya especificaba la importancia y el valor de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades campesinas y nativas para la conservación de la diversidad biológica, y reconoce la necesidad de proteger estos conocimientos y establecer mecanismos para promover su utilización con el consentimiento informado de las comunidades. Esta ley precisa que los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades campesinas, nativas y locales asociados a la diversidad biológica constituyen su patrimonio cultural, por eso tienen derecho sobre ellos y la facultad de decidir respecto a su utilización.

En 18 de abril del 2018, se publicó la Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N.° 30754, cuyos artículos 11 y 17 reconocen la participación de los pueblos indígenas en la gestión integral del cambio climático. La ley señala que esta gestión debe incluir la recuperación, valorización y utilización de los conocimientos tradicionales y su visión de desarrollo armónico con la naturaleza (artículo 3). Así, los pueblos indígenas son clave en el diseño de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, y el Estado garantiza la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de estos conocimientos.

El 31 de diciembre del 2019 se aprobó el reglamento de esta ley, mediante Decreto Supremo N.° 013-2019-MINAM. En su artículo 5 define al enfoque holístico como aquel conocimiento tradicional de los pueblos indígenas que comprende todos los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales que hacen parte de sistemas culturales complejos donde el conocimiento está integrado a sus propias vivencias y tradiciones mítico-históricas. El reglamento también establece que una de las funciones de la autoridad nacional en materia de cambio climático es proponer e identificar las prioridades para la investigación científica a favor de la adaptación y mitigación al cambio climático, promoviendo la protección y valoración de los conocimientos, saberes y prácticas tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas, garantizando su derecho de decidir sobre sus conocimientos colectivos (artículo 6, numeral 13; artículo 71). Además, el artículo 72 señala que con la finalidad de promover la gestión de conocimiento en cambio climático, la autoridad nacional en materia de cambio climático integra y centraliza los resultados de las investigaciones científicas, desarrollo tecnológico e innovación, que pueden incluir conocimientos, saberes y prácticas tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas a través del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), el cual es alimentado con información del Repositorio Nacional Digital de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Mediante la décima segunda disposición complementaria final de este reglamento, se creó la Plataforma de los Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático (PPICC). Posteriormente, mediante Resolución Ministerial N.° 197-2020-MINAM, publicada el 1 de octubre del 2020, se aprobó la conformación y funciones de esta plataforma, definida como un espacio de los pueblos indígenas para gestionar, articular, intercambiar, sistematizar, difundir y hacer seguimiento de sus propuestas de adaptación y mitigación basadas en sus conocimientos, prácticas y saberes ancestrales (artículo 1). En octubre del 2020, se instaló virtualmente la PPICC con la participación de siete (07) organizaciones indígenas que cuentan con representación nacional, además del Ministerio de Cultura y el Ministerio del Ambiente. Sus actividades se han dirigido, principalmente, a la participación de eventos a nivel nacional e internacional. La participación más relevante

fue en dos eventos paralelos de la COP26 en noviembre del 2021. Posteriormente, se realizó el balance del primer año de funcionamiento de la PPICC, el cual tuvo como resultado la aprobación del plan de trabajo para el 2022.<sup>55</sup>

El tema del conocimiento indígena también se encuentra reconocido en la normativa sobre las ANP. El 4 de junio de 1997 se promulgó la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N.° 26834, que crea las reservas comunales como un tipo de ANP cuyos planes de manejo son aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por las comunidades beneficiarias. Estas áreas se consideran de uso directo, pues permiten el aprovechamiento o extracción de recursos (artículo 21, inciso b). El reglamento de esta ley fue aprobado mediante Decreto Supremo N.° 038-2001-AG, el 26 de junio del 2001. En su artículo 56 señala que en la gestión de las reservas comunales los beneficiarios ejercen sus conocimientos asociados a la conservación y al uso sostenible de recursos. Por otro lado, el artículo 89 reconoce los derechos adquiridos de las comunidades que habitan en las ANP con anterioridad a su establecimiento, tales como propiedad y posesión. Esto se considera especialmente en la evaluación del otorgamiento de derechos para el uso de los recursos naturales, con especial énfasis en los conocimientos colectivos. Por su parte, el artículo 163.3 establece que cuando instituciones científicas extranjeras deseen realizar investigaciones sobre bioprospección en las ANP y se involucren conocimientos tradicionales, se requiere el consentimiento expreso de las comunidades nativas o campesina. Finalmente, el artículo 163.2 indica que el acceso al conocimiento colectivo se rige por la legislación en la materia, pese a que esta legislación es difusa en el ordenamiento peruano.

El 29 de junio del 2014 se publicó la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, Ley N.° 30215, la cual en el artículo 12 señala que, en el marco de dicha ley, el Ministerio de Ambiente tiene la función de promover la inversión en la investigación de la funcionalidad del ecosistema integrando el conocimiento científico y tradicional. El reglamento de esta ley, Decreto Supremo N.° 009-2016-MINAM publicado el 21 de julio del 2016, señala que el Ministerio de Ambiente promoverá la suscripción de convenios de cooperación y/o colaboración interinstitucional con centros de investigación,

---

55 Ministerio de Ambiente (2021). *Línea de tiempo de la Plataforma de Pueblos Indígenas para enfrentar el cambio climático*. <https://n9.cl/8spzo>

universidades, organismos no gubernamentales, instituciones científicas, entidades públicas, entre otros, para incentivar la inversión y promoción en el desarrollo científico y tecnológico del país en aspectos relacionados a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos, incluyendo los conocimientos tradicionales sobre la materia (artículo 15).

Finalmente, el 13 de diciembre del 2014 se publicó la Ley que crea el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM), Ley N.° 30286. Este es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente que tiene por finalidad fomentar y expandir la investigación científica y tecnológica en el ámbito de los glaciares y los ecosistemas de montaña. Esta ley establece como una función del INAIGEM “promover el conocimiento, la recuperación, la validación, la innovación y la replicación de las tecnologías y las prácticas tradicionales de conservación de estos ecosistemas” (artículo 4, inciso e).

En suma, el sector Ambiente reconoce al conocimiento indígena como contribuyente a la lucha contra el cambio climático y las prácticas de conservación, al mismo tiempo que reconoce el derecho a una retribución justa y equitativa por el uso de este conocimiento. Sin embargo, reenvía a la legislación sobre la materia las formas de retribución y compensación, y no establece mecanismos claros de inclusión de este conocimiento en la gobernanza ambiental más allá de las reservas comunales y de la plataforma sobre cambio climático.

La ausencia de un enfoque de conservación que considere los conocimientos ancestrales se observa en los conflictos que existen en torno a la creación y gestión de las ANP. En estos conflictos, el Estado no reconoce los derechos territoriales o la forma en que los pueblos indígenas hacen uso de los recursos ancestrales, como en el caso de Cordillera Escalera y otros.<sup>56</sup>

### 3.3 Sector Ciencia y Tecnología

Hasta julio del año 2021 estaba en vigencia la Ley N.° 28303, Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (2004) que regulaba el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT), como el conjunto de instituciones y personas naturales del país dedicadas a la investigación, desarrollo e innovación tecnológica. El SINACYT estaba conformado por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) como ente rector, el Fondo Nacional de Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (FONDECYT), El Consejo Consultivo Nacional de Investigación y Desarrollo para la CTel (CONID), instancias de gobiernos regionales y locales dedicadas a la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Ctel), las universidades públicas y privadas, el sector empresarial, programas nacionales y especiales de Ctel, INDECOPI, los institutos públicos de investigación (IPI), y las comunidades campesinas y nativas “como espacios activos de preservación y difusión del conocimiento tradicional, cultural y folclórico del país” (artículo 7.1).

Con la Ley N.° 31250, Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, de fecha 2 de julio del 2021, se reestructuró el sistema —ahora llamado Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SINACTI)— con el objetivo de promover, fortalecer y consolidar las capacidades de ciencia, tecnología e innovación del país, para contribuir a su desarrollo sustentable y al bienestar social. Con esta norma las comunidades nativas y campesinas han sido excluidas del sistema funcional en el que ahora solo se encuentran entidades públicas. Además, a nivel del Consejo Directivo se incorporan representantes de universidades y gremios empresariales, pero no de pueblos indígenas. Esto no se condice con el hecho de que uno de los objetivos de la citada ley es “revalorar los conocimientos tradicionales y buscar la mejora de las tecnologías vinculadas a estos conocimientos, identificando y haciendo uso de su complementariedad con las tecnologías modernas, reconociendo a los pueblos indígenas u originarios como titulares de estos conocimientos” (artículo 5). De hecho, el CONCYTEC se encarga de formular y actualizar la Política

56 Ver los casos en: Merino, R. (2022). *Conflicting Sovereignities: Global Conservation, Protected Areas, and Indigenous Nations in the Peruvian Amazon*. *Global*

*Environmental Politics*, 22(2), 95-116. <https://n9.cl/l62w5>; Merino, R. y Gustafsson, M. T. (2021). Localizing the indigenous environmental steward norm: The making of conservation and territorial rights in Peru. *Environmental Science & Policy*, 124, 627-634.

Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (POLCTI), articular su implementación a nivel sectorial y territorial, y realizar el seguimiento y la evaluación de su ejecución y de sus resultados (artículo 15). En su nivel de ejecución incluye como objetivo estratégico la salvaguarda y la revalorización de los conocimientos tradicionales (artículo 11).

### 3.4 Propiedad intelectual e INDECOPI

A nivel internacional, en 1996 la Comunidad Andina (CAN) fue la primera organización internacional de integración que aprobó un régimen subregional en materia de acceso a los recursos genéticos y el reparto equitativo de beneficios con la adopción de la Decisión 391.<sup>57</sup> Buscó implementar las disposiciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (1992) en materia de acceso a los recursos genéticos, y la distribución justa y equitativa de beneficios que surjan de la utilización de conocimientos tradicionales en los países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú).<sup>58</sup> Así, señala en su artículo 7 que los países miembros “reconocen y valoran los derechos y la facultad para decidir de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales, sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados”. Del mismo modo, la Decisión 486, que adoptó la CAN en septiembre del 2000, señala en su artículo 3 que los países miembros deben asegurar que la protección conferida a los elementos de la propiedad industrial se conceda salvaguardando los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas, afroamericanas o locales. Así, precisa que la concesión de patentes que versen sobre invenciones desarrolladas a partir de conocimiento tradicional está supeditada al ordenamiento jurídico internacional, comunitario y nacional.

A nivel nacional, el 1 de mayo del 2004 se promulgó la Ley N.º 28216, Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas. Esta habilita la creación de una comisión nacional para la protección al acceso a la diversidad biológica peruana y a los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas relacionados con ella. Esta comisión

está adscrita a la PCM (artículo 2) y es presidida por un representante del INDECOPI (artículo 3). Entre sus funciones está crear y mantener un Registro de los Recursos Biológicos y Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas del Perú, protegerlos de actos de biopiratería, identificar y efectuar el seguimiento de las solicitudes de patentes de invención presentadas o patentes de invención concedidas en el extranjero relacionadas con recursos biológicos o con conocimientos colectivos de los pueblos indígenas del Perú, entre otras (artículo 4).

Mediante el Decreto Supremo N.º 022-2006-PCM, del 4 de mayo del 2006, se publicó el reglamento de esta ley. Este señala que la referida comisión nacional (denominada Comisión Nacional contra la Biopiratería) evaluará técnicamente las solicitudes presentadas y las patentes de invención concedidas, a fin de identificar posibles casos de biopiratería (artículo 5). Luego, la comisión emite informes en los que se incluyen observaciones, sugerencias y recomendaciones a las entidades estatales competentes sobre las acciones a seguir (artículo 6). Finalmente, la comisión define los actos de biopiratería contra los cuales interpondrá las acciones pertinentes, a través de la PCM (artículo 7). Cabe señalar que, hasta el 2020, la Comisión Nacional contra la Biopiratería identificó 122 casos de biopiratería en el sistema de patentes de diversas oficinas del mundo, vinculados al uso indebido de conocimientos tradicionales, y ganó a nivel internacional 57 casos complejos.<sup>59</sup>

El marco de protección de los conocimientos colectivos ha sido más desarrollado con la implementación de la Ley N.º 27811, Ley que Establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas Vinculados a los Recursos Biológicos del 10 de agosto del 2002. Esta ley reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de decidir sobre sus conocimientos colectivos (artículo 1). El artículo 2 define al conocimiento colectivo como un “conocimiento acumulado y transgeneracional desarrollado por los pueblos y comunidades indígenas respecto a las propiedades, usos y características de la diversidad biológica”.

57 Anaya, E. (2018). La protección jurídica de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas en la comunidad andina. *Pluriversidad*, 2, 39-43. <https://n9.cl/utjly>

58 Ruiz, M. (2008). Una lectura crítica de la Decisión 391 de la Comunidad Andina y su puesta en práctica en relación con el Tratado Internacional. *Recursos Naturales y Ambiente*, 53, 136-147. <https://n9.cl/ch39v>

59 INDECOPI (2020). *Día Nacional contra la Biopiratería, presidida por el Indecopi, identificó 122 casos que afectan al Perú*. <https://n9.cl/bkygd>

Esta ley establece algunos principios respecto al conocimiento indígena:

- *El consentimiento libre, previo e informado.* Los interesados en acceder a los conocimientos colectivos con fines de aplicación científica, comercial e industrial deberán solicitar el consentimiento informado previo de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas que posean un conocimiento colectivo (artículo 6). La organización representativa cuyo consentimiento informado haya sido solicitado deberá informar que está entrando en una negociación al mayor número posible de pueblos indígenas poseedores del conocimiento y tomar en cuenta sus intereses e inquietudes. Además, la información que proporcione se limitará al recurso biológico sobre el cual versa el conocimiento colectivo objeto de la negociación en curso (artículo 6).
- *Debido beneficio.* En caso de acceso con fines de aplicación comercial o industrial, se deberá suscribir una licencia donde se prevean condiciones para una adecuada retribución por dicho acceso y se garantice una distribución equitativa de los beneficios derivados (artículo 7). Además, se crea un Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se destinará un porcentaje no menor al 10 % del valor de las ventas brutas, antes de impuestos, resultantes de la comercialización de los productos desarrollados a partir de un conocimiento colectivo al mencionado fondo. Sin embargo, a la fecha, este fondo no ha sido implementado.
- *Carácter colectivo.* Los conocimientos colectivos protegidos bajo este régimen pertenecen a un pueblo indígena y no a individuos determinados que formen parte de dicho pueblo. Además, pueden pertenecer a varios pueblos indígenas (artículo 10). Para efectos de este régimen, los pueblos indígenas deberán ser representados a través de sus organizaciones representativas, respetando sus formas tradicionales de organización (artículo 14).
- *Inalienabilidad e imprescriptibilidad.* Por ser parte de su patrimonio cultural, los derechos de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos colectivos son inalienables e imprescriptibles (artículo 12).

Los conocimientos colectivos pueden estar aún en el dominio de los pueblos indígenas o pueden ser ya de dominio público. Se da el último caso cuando haya sido accesible a personas ajenas a los pueblos indígenas, a través de medios de comunicación masiva, tales como publicaciones, o cuando se refiera a propiedades, usos o características de un recurso biológico que sean conocidos masivamente fuera del ámbito de los pueblos indígenas (artículo 13). Si entraron al dominio público en los últimos veinte años, el artículo 13 establece que “se destinará un porcentaje del valor de las ventas brutas, antes de impuestos, resultantes de la comercialización de los productos desarrollados a partir de estos conocimientos colectivos, al Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”. Sin embargo, no se precisa cuánto es el porcentaje y no existe un reglamento o una norma de desarrollo sobre este fondo que haga la precisión.

La ley crea tres tipos de registro de conocimientos colectivos (artículo 15), que tienen por objeto “preservar y salvaguardar los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas y sus derechos sobre ellos”; y “proveer al INDECOPI de información que le permita la defensa de los intereses de los pueblos indígenas, con relación a sus conocimientos colectivos” (artículo 16). Estos registros son:

- a. *Registro Nacional Público de Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas.* Este contiene los conocimientos colectivos que se encuentran en el dominio público (artículo 17). La información contenida en este registro es enviada a las oficinas de patentes del mundo para que se tome en cuenta al evaluar una invención. De este modo, se evita dar patentes a invenciones desarrolladas con base en conocimientos colectivos previamente registrados.
- b. *Registro Nacional Confidencial de Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas.* Este registro no podrá ser consultado por terceros, pues incluye conocimientos que solo son manejados al interior de los pueblos indígenas.
- c. *Registros Locales de Conocimientos Colectivos de los Pueblos indígenas.* Estos registros son aquellos que se organizan al interior de cada pueblo indígena, de acuerdo con sus usos y costumbres, y son registrados por los Gobiernos subnacionales.

El artículo 17 de la ley señala que “El INDECOPI deberá registrar los conocimientos colectivos que están en el dominio público”. Esto daría lugar a comprender que es una labor de oficio de esta entidad, sin embargo, el artículo 19 señala que cada pueblo, a través de su organización representativa “podrá inscribir ante el INDECOPI, en el Registro Nacional Público o en el Registro Nacional Confidencial, los conocimientos colectivos que posea”.

La ley también establece un régimen de protección del conocimiento colectivo. De acuerdo con este régimen, el pueblo indígena que posea un conocimiento colectivo estará protegido contra la revelación, adquisición o uso de tal conocimiento colectivo sin su consentimiento y de manera desleal, en la medida en que este conocimiento colectivo no se encuentre en el dominio público (artículo 42). Para ello, se configura la inversión de la carga de la prueba con lo cual el denunciado deberá acreditar que no cometió la infracción (artículo 44). Además, las organizaciones representativas podrán iniciar las acciones reivindicatorias e indemnizatorias contra el tercero que, contraviniendo el régimen, hubiere utilizado, directa o indirectamente, dichos conocimientos colectivos.

Hak Hepburn (2020) señala que uno de los grandes problemas de esta ley es que está escrita para una audiencia legal occidental en lugar de estar escrita para los pueblos indígenas directamente, y continúa dando prioridad a la ciencia cartesiana por encima de los métodos indígenas.<sup>60</sup> Así, se trata de una protección bajo las reglas de la propiedad intelectual siempre que sea de interés del pueblo entrar en este entramado burocrático para proteger y dar valor económico-legal a su conocimiento, mas no a instancia del propio Estado como un bien comunal con valor social y cultural *per se*.

En años recientes, organizaciones indígenas han accedido al registro. Entre 2016 y 2020, se han otorgado 6585 registros de conocimientos colectivos a comunidades campesinas y nativas de 19 pueblos originarios.<sup>61</sup> Sin embargo, un amplio espectro de conocimiento indígena sigue estando sin protección al no realizarse procedimientos de registro por falta de incentivos o conocimiento. Si el conocimiento indígena es un derecho colectivo ancestral, este debería ser reconocido independientemente de su registro.

---

60 Hak Hepburn, M. (2020). Protecting Intellectual Property Rights and Traditional Ecological Knowledge: A Critical Look at Peru's Law 27811. *Human Organization*, 79(1), 69-79. <https://n9.cl/25oq16>

61 INDECOPI (2020). *El INDECOPI otorgó 96 registros de conocimientos colectivos sobre el uso de la biodiversidad a la Comunidad Nativa Alto Mayo*. <https://n9.cl/67w81>

---



### 3.5 Sector Agricultura y Sistema Forestal

El 31 de marzo del 2009 se promulgó la Ley de Recursos Hídricos, Ley N.° 29338, que tiene como objetivo regular el uso y gestión integrada del agua, la actuación del Estado y los particulares en dicha gestión, así como en los bienes asociados a esta. En este sentido, posee como principio el respeto de los usos ancestrales del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas:

#### **Artículo III.- Principios**

[...]

#### **Principio de respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas**

El Estado respeta los usos y costumbres de las comunidades campesinas y comunidades nativas, así como su derecho de utilizar las aguas que discurren por sus tierras, en tanto no se oponga a la Ley. Promueve el conocimiento y tecnología ancestral del agua.

Del mismo modo, señala que las comunidades campesinas y comunidades nativas tienen derecho a organizarse en torno a sus fuentes naturales, microcuencas y subcuencas de acuerdo con sus usos y costumbres. Asimismo, señala que las organizaciones tradicionales de estas comunidades tienen los mismos derechos que las organizaciones de usuarios (artículo 32).

Cabe señalar que, en cuanto al desarrollo de la agricultura familiar, no se hace mención explícita al conocimiento indígena. Por el contrario, se plantea una visión modernizante y asimilacionista. El 4 de noviembre del 2015 se promulgó la Ley N.° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura familiar, cuyo artículo 2 señala que su objetivo es mejorar la calidad de vida de las familias que dependen de la agricultura familiar, reducir la pobreza del sector rural y orientar la acción de los organismos competentes para el desarrollo sustentable de la agricultura familiar. Aquello a través de políticas que mejoren el acceso a los recursos naturales productivos, técnicos y financieros, así como su articulación con el mercado, con el fin de que garanticen la protección social y el bienestar de las comunidades dedicadas a esta actividad sobre la base de un manejo sostenible de la tierra. Además, el MIDAGRI promueve la capacitación y formación de los productores de la agricultura familiar, así como a las comunidades campesinas y nativas para el desarrollo de las capacidades de gestión, organización, planificación y formulación de proyectos, a fin de generar competitividad en la agricultura familiar (artículo 8).

El 23 de julio del 2016 se publicó el reglamento de la mencionada ley a través del Decreto Supremo N.° 015-2016-MINAGRI. En el artículo 3 se define al manejo forestal comunitario como el conjunto de actividades orientadas al aprovechamiento sostenible y la conservación de los bienes maderables y no maderables, así como de servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestres realizadas por comunidades nativas y comunidades campesinas, poblaciones ribereñas u otras poblaciones locales. Del mismo modo, el artículo 21 señala que los Gobiernos locales pueden destinar hasta un 10 % de los recursos presupuestales para inversión con el fin de financiar proyectos productivos a favor de la agricultura familiar. Asimismo, señala que la asistencia financiera a las comunidades campesinas, comunidades nativas e integrantes de pueblos indígenas tomará en cuenta sus formas de organización y representación, y sus características culturales, conocimientos, innovaciones, tecnologías y prácticas tradicionales.

La Ley de Promoción de la Producción Ecológica, Ley N.º 29196 del 29 de enero del 2008 y su reglamento, tampoco hacen mención expresa a la necesidad de proteger el conocimiento indígena. El artículo 40 de la ley define la actividad orgánica como toda actividad agropecuaria que se sustenta en sistemas naturales, que busca mantener y recuperar la fertilidad de los suelos, la diversidad biológica y el manejo adecuado del agua. La ley señala que esta actividad excluye el uso de agroquímicos sintéticos, cuyos efectos tóxicos afecten la salud humana y causen deterioro del ambiente, y descarta el uso de organismos transgénicos. Del mismo modo, define a los productores debidamente organizados que se dedican a la actividad orgánica como grupos de personas, micro, pequeño o medianos agricultores. La ley plantea que esta actividad se rige por un “sistema de garantía participativa” entre el productor, el consumidor y “otros miembros de la comunidad”, quienes verifican, entre sí, el origen y la condición de los productos ecológicos u orgánicos y garantizan la producción, comercialización y consumo de estos productos en el mercado interno. Del mismo modo, se crean los Consejos Regionales de Productos Orgánicos (COREPO) como entes representativos regionales, con la finalidad de fortalecer la producción orgánica, los cuales contarán con participación mayoritaria de representación de los productores organizados, así como de las comunidades campesinas o nativas (artículo 70 de la ley, artículo 14 del reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 010-2012-AG).

El 28 de junio del 2008 se publicó el Decreto Legislativo que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA), el cual tiene por objeto promover el desarrollo de la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la transferencia tecnológica en materia agraria con la finalidad de impulsar la modernización y la competitividad del sector (artículo 1). Esta ley busca promover el intercambio de conocimientos y recursos para la innovación agraria con entidades nacionales e internacionales (artículo 6). En su reglamento, Decreto Supremo N.º 040-2008-AG, publicado el 24 de diciembre del 2008, se señala que el SNIA busca la asociación entre el sector público, el sector privado y las universidades. Además, incluye organizaciones de productores agrarios e INDECOPI para atender lo relacionado a la protección y difusión de los derechos intelectuales en materia agraria (artículo 5). No hay mención directa o indirecta al conocimiento indígena a pesar de su importancia en la innovación agraria.

Asimismo, el 13 de mayo del 2000 se publicó la Ley General de Semillas, Ley N.º 27262. Su objetivo es establecer las normas para la promoción, supervisión y regulación de las actividades relativas a la investigación, producción, certificación y comercialización de semillas de calidad (artículo 2). El artículo 3 señala que la variedad nativa es el conjunto de plantas cultivadas utilizadas tradicionalmente por los agricultores o campesinos de una zona determinada y que no han pasado por un proceso de mejoramiento sistemático y científicamente controlado. Asimismo, el artículo 40 señala que el Estado garantiza a toda persona natural o jurídica dedicarse a una o más de las actividades de investigación, producción y comercialización de semillas, dentro del marco de libre participación en igualdad de condiciones. En el reglamento de esta ley, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 026-2008-AG del 10 de octubre del 2008, se señala que el Estado garantiza la libre iniciativa privada en la investigación, producción, certificación y comercialización de semillas, las cuales se realizan sobre la base de la libre competencia y el acceso a la actividad económica (artículo 5). Ni en la ley ni en el reglamento hay una mención explícita sobre el conocimiento indígena, y más bien hay un énfasis en la explotación de semillas bajo reglas de libre mercado.

En el ámbito forestal, la normativa sobre la materia desarrolla varios aspectos sobre el conocimiento indígena. La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 009-2013-MINAGRI del 14 de agosto del 2013, establece como lineamiento explícitamente la valoración y fortalecimiento de este conocimiento en relación con la conservación:

## Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2013)

### Eje de Política 4. Inclusión Social e Interculturalidad

Lineamiento 1: Valoración y fortalecimiento del rol de los Pueblos Indígenas y otras poblaciones locales y sus conocimientos tradicionales, en la conservación del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, en diálogo intercultural con los avances técnicos y científicos.

El 22 de julio del 2011 se publicó la Ley Forestal y Fauna Silvestre, Ley N.° 29763. En su artículo II, numeral 5, señala que la gestión sobre el bosque y sus recursos se desarrollan en el marco del reconocimiento, respeto y valoración de la presencia e interacción de las diversas culturas, dentro de su cosmovisión, así como la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actividad de respeto mutuo. Se reconocen los conocimientos tradicionales en el manejo y uso de los recursos forestales y de fauna silvestre y de la biodiversidad. Del mismo modo, el artículo 78 señala que el SERFOR y la autoridad regional forestal y de fauna silvestre reconocen la concepción del bosque de los pueblos indígenas, y respetan sus conocimientos tradicionales sobre el uso y manejo forestales y de fauna silvestre. Estos conocimientos son incorporados en coordinación con la entidad competente en la materia en las normas técnicas que regulan el manejo forestal comunitario. Las autoridades forestales promueven la sistematización de los conocimientos tradicionales vinculados a los recursos forestales y de fauna silvestre.

Asimismo, el artículo 79 de dicha ley señala que, para el aprovechamiento forestal, la comunidad establece el área destinada a producción permanente de madera o del bosque comunal de producción. Del mismo modo, el artículo 157 señala que los estudios con fines científicos que involucren acceder al conocimiento colectivo, sobre las propiedades, usos y características de la flora silvestre, deben contar con el consentimiento informado previo y por escrito de la comunidad, respaldado en acta que contenga el acuerdo de Asamblea Comunal. Asimismo, el acceso a los conocimientos colectivos con fines de aplicación comercial debe contar con el consentimiento informado previo y por escrito de la comunidad.

El 23 de julio del 2016 se publicó el Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre-SINAFOR, Decreto Supremo N.° 014-2016-MINAGRI. Este señala que el SINAFOR se rige bajo los principios de interculturalidad, conocimientos tradicionales y cosmovisión (artículo 3). En ese sentido, el artículo 5 del reglamento señala que el SINAFOR promueve la gestión participativa del patrimonio forestal y de fauna silvestre, en beneficio de la ciudadanía y la colectividad.

El 30 de septiembre del 2015 se promulgó el Reglamento para la Gestión Forestal, mediante el Decreto Supremo N.° 018-2015-MINAGRI. El artículo 5.68 señala que los usos tradicionales surgen de la relación que tienen los pueblos indígenas con las tierras, bosques, agua y otros recursos naturales. Además, en los territorios comunales, el SERFOR y las comunidades son los responsables de preservar y garantizar en su estado natural los recursos genéticos de flora silvestre (artículo 145). Asimismo, mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva N.° 060-2016, del 1 de abril del 2016, se aprobaron los *Lineamientos específicos para el otorgamiento de la autorización con fines de investigación científica de flora o fauna silvestre*. En su artículo 6 señala que toda persona natural o jurídica que cuente con una autorización con fines de investigación científica de flora o fauna silvestre debe contar con la autorización expresa de la comunidad, mediante acta de la Asamblea Comunal.

El Reglamento para la Gestión de la Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 018-2015-MINAGRI del 29 de septiembre del 2015, señala que, en cuanto a las obligaciones del investigador en fauna silvestre, el SERFOR asegura la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de los usos que se puedan obtener de los resultados

de las investigaciones sobre el patrimonio forestal y silvestre. Precisa que la autorización para actividades de investigación científica genera las siguientes obligaciones: no extraer especímenes, ni muestras biológicas de fauna silvestre no autorizadas; no ceder los mismos a terceras personas, ni utilizarlas para fines distintos a lo autorizado (artículo 138).

El 30 de septiembre del 2015 se publicó el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Campesina. Este reglamento señala en su artículo 5 que el conocimiento tradicional implica promover el intercambio y transferencia de tecnología para la promoción, conservación, investigación y manejo sostenible de los territorios de los pueblos indígenas, incluyendo el conocimiento ancestral. Asimismo, el artículo 97 señala que el SERFOR, en conjunto con el MINEDU, los Gobiernos regionales, los Gobiernos locales, las organizaciones indígenas, y organismos públicos y privados competentes, promueve la planificación y ejecución de programas de educación y el uso de herramientas de tecnologías de la información, con el objeto de suministrar a las comunidades información acerca de la investigación, la ecología forestal, el manejo del bosques, la conservación de áreas forestales, el aprovechamiento sostenible, la transformación, comercialización y la gestión de recursos forestales y de fauna silvestre, tomando en cuenta los conocimientos colectivos. Del mismo modo, el artículo 99 señala que los estudios con fines científicos que involucren acceder al conocimiento colectivo sobre la flora y fauna silvestre deben contar con el consentimiento informado, previo y por escrito de la comunidad, respaldado en el acta que contenga el acuerdo de Asamblea Comunal. Además, el acceso al conocimiento colectivo con fines de aplicación comercial debe contar con el consentimiento informado previo y por escrito de la comunidad y cumplir con lo establecido en la Ley N.º 27811. Asimismo, el SERFOR o la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre deberán implementar un registro con autorizaciones o permisos con fines científicos que involucren acceder al conocimiento colectivo. El registro considerará los nombres que los miembros de la comunidad como autores de las investigaciones desarrollen.

### 3.6 Sector Salud y Educación

El 2 de abril del 2016 se publicó la Política Sectorial de Salud Intercultural, mediante Decreto Supremo N.º 016-2016-SA, luego de un proceso de consulta previa. El objetivo de esta política es regular las acciones de salud intercultural en el ámbito nacional, a fin de lograr la atención de salud como un derecho humano que favorezca la inclusión e igualdad de oportunidades (artículo 1). Además, se crea una comisión multisectorial que puede convocar, en calidad de invitados para colaborar con la comisión, a representantes de las seis (06) organizaciones indígenas nacionales<sup>62</sup> que participaron en el proceso de consulta (artículo 5). Asimismo, se señala como una de las funciones prioritarias de la comisión emitir informes técnicos que versen sobre mecanismos de participación en la gestión y funcionamiento de los servicios de salud que operen en zonas con predominancia de pueblos indígenas (artículo 6).

El artículo 2 de la Resolución Ministerial N.º 1162-2019-MINSA, publicada el 20 diciembre del 2019, dispone que la Política Sectorial de Salud Intercultural mantiene su vigencia hasta su integración en la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030, así como en los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y los propios del Ministerio de Salud. Cabe señalar que, mediante Decreto Supremo N.º 026-2020-SA, publicado el 24 de agosto del 2020, se aprobó la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 “Perú, País Saludable”, la cual incluye el enfoque intercultural como eje de desarrollo.

El 8 de julio del 2000 se publicó la Ley de Aprovechamiento Sostenible de Plantas Medicinales, Ley N.º 27300, “la cual tiene como objetivo regular y promover el aprovechamiento sostenible de las plantas medicinales, en armonía con el interés ambiental, social, sanitario y económico de la Nación” (artículo 1). Esta ley establece un inventario de plantas medicinales, el cual es aprobado anualmente a propuesta del Ministerio de Salud, de acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Medicina Tradicional (INMETRA), el Instituto Nacional de

---

62 Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA) y Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).

Investigación Agraria (INIA), el Colegio Químico Farmacéutico del Perú y el Colegio de Biólogos del Perú (artículo 3). Esta precisa que el derecho de aprovechamiento sostenible de plantas medicinales sobre la base del inventario permanente se sustenta, entre otros motivos, en el respeto a las comunidades nativas y campesinas (artículo 5); aunque estas comunidades no participan en el inventario. Por otro lado, se señala que el MIDAGRI es el encargado de promover el desarrollo de unidades productivas de manejo y aprovechamiento sostenible de plantas medicinales, con la participación de las comunidades y otras instituciones del sector público y privado (artículo 6). Asimismo, se precisa que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (antiguo INRENA, hoy SERNANP), en coordinación con el Instituto de Investigaciones de la Amazonía (IIAP), el INIA, las universidades y el INMETRA, promoverán en las comunidades el establecimiento de jardines botánicos de plantas medicinales, semilleros y viveros, con el objeto de impulsar programas de establecimiento y recuperación de áreas ecológicas definidas, con especies de gran demanda en el mercado nacional e internacional (artículo 10). Sin embargo, no existe un informe o memoria que dé cuenta de estos programas.

En el sector Educación, el 16 de agosto del 2002 se publicó la Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, Ley N.º 27818, la cual reconoce la diversidad cultural peruana como un valor y fomenta la educación bilingüe intercultural en las regiones donde habitan los pueblos indígenas (artículo 1). Señala que el Estado garantiza el derecho de los pueblos indígenas a participar en la administración de los sistemas e instituciones estatales de educación bilingüe intercultural, así como en los centros y programas de preparación de maestros bilingües interculturales (artículo 2). Así, señala que los pueblos indígenas, en coordinación con las instancias estatales competentes, tienen derecho a crear y controlar sus propias instituciones educativas y a desarrollarlas desde su visión, valores y conocimiento tradicional, sin perjuicio del derecho de los pueblos indígenas a acceder a la educación impartida por el Estado e instituciones privadas (artículo 3). En ese sentido, el 9 de julio del 2016 se aprobó la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, mediante Decreto Supremo N.º 006-2016-MINEDU, como principal instrumento orientador del sector Educación en los planes sectoriales e institucionales, programas, proyectos y demás actividades relativas a la implementación de la Educación Intercultural y la Educación Intercultural

Bilingüe (artículo 1). De ese modo, el 14 de diciembre del 2016 se publicó el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe al 2021, mediante Resolución Ministerial N.º 629-2016-MINEDU, la cual señala que el Perú es un país pluricultural y multilingüe en el cual se ha reconocido la existencia de 55 pueblos originarios que, a su vez, hablan 47 lenguas originarias. Cabe señalar que para este fin se creó el Registro Nacional de Instituciones Educativas que brindan el Servicio de Educación Intercultural Bilingüe, mediante Resolución Ministerial N.º 646-2018-MINEDU, publicada el 25 de noviembre del 2018.

### 3.7 Gobiernos subnacionales

El 4 de junio del 2020 se publicó el Plan Estratégico Regional de Turismo (PERTUR) Amazonas 2020-2029, mediante Ordenanza Regional N.º 003-2020-GRA-CR. Este plan señala que una de las bases para el desarrollo regional es la valoración de la complementariedad entre los conocimientos locales, ancestrales y colectivos en conjunto con aquellos técnicos, académicos, profesionales y competencias blandas. Todo ello con respeto de la integridad cultural, la diversidad biológica y los procesos ecológicos esenciales.

El 23 de febrero del 2021 se publicó el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2023 del Gobierno Regional de Amazonas, mediante Resolución Ejecutiva Regional N.º 073-2021 GRA/GR. Este plan establece como una de sus acciones estratégicas territoriales brindar asistencia técnica integral a artesanos para posicionar productos en el mercado turístico, por lo que incluye como uno de sus indicadores al “número de artesanos con asistencia técnica en el departamento”. Señala que la artesanía es una manera de transmitir la historia y cultura de las comunidades indígenas. Recalca que mediante la artesanía sus conocimientos ancestrales son plasmados, y representa un potencial para el crecimiento económico de sus comunidades y una oportunidad de empleo decente que debe ser promovido por el Gobierno regional.

El 28 de enero del 2020 se publicó el Plan Regional Exportador de Loreto 2020-2025, mediante Ordenanza Regional N.º 023-2019-GRL-CR. Este plan establece como uno de sus pilares la oferta exportable diversificada, competitiva y sostenible, e identifica como una de sus fortalezas los conocimientos ancestrales con respecto al uso de los recursos naturales y sus servicios. En ese

sentido, señala que existen productos de alto valor nutritivo, con propiedades medicinales y cosméticos provenientes del bosque. Resalta esta fortaleza frente a la creciente demanda mundial por productos naturales con dichas propiedades.

El 18 de agosto del 2020 se publicó el Plan Estratégico Regional de Turismo de Loreto 2019-2025, mediante Ordenanza Regional N.º 022-2019-GRL-CR. Este plan señala que el Perú es una mezcla de diversas culturas ancestrales que van de generación en generación, por lo que estas costumbres se conservan al elaborar productos artesanales. A su vez, recalca que esta actividad se perfila como una gran oportunidad para mejorar los ingresos y calidad de vida de los artesanos. Asimismo, señala que una de las principales actividades turísticas a realizarse en la región es la visita a comunidades nativas y campesinas (59 %), por lo que estas son consideradas como recursos turísticos.

El 6 de enero del 2015, mediante Ordenanza Regional N.º 193-2014-GRJ/CR, se publicó el Plan de Desarrollo Regional Concertado Junín al 2050. Señala como uno de los objetivos estratégicos regionales el “Pleno ejercicio de los derechos humanos con dignidad”. Para ello, una acción estratégica es reconstituir el rol protagónico de las comunidades campesinas y nativas en el desarrollo rural, en la gestión de cuencas y microcuencas, así como la siembra de agua con el uso de andenes y terrazas. Este plan también promueve las prácticas de agricultura ecológica y biocomercio de las comunidades campesinas y nativas como acción estratégica. Además, recalcan que se debe adoptar las experiencias exitosas de los modelos de desarrollo rural, como Sierra Productiva, y basar la gestión empresarial en la adopción de tecnologías de riego, agroindustrias artesanales y producción hortícola orientada al mercado.

El 7 de diciembre del 2022 el Gobierno Regional de Junín aprobó el Plan Regional de Cultura del 2022-2030, mediante Ordenanza Regional N.º 361-GRJ/CR. El Ministerio de Cultura señaló que este plan contribuye al cierre de brechas en el ejercicio de derechos culturales en beneficio de los pueblos indígenas de la región (ashaninka, kakinte, nomatsigenga y yanesha).<sup>63</sup> Asimismo, la viceministra

de Interculturalidad de turno, Rocilda Nunta, señaló que este plan responde a la necesidad de “abordar la cultura como un factor de desarrollo” y dar “relevancia a la labor de los trabajadores del arte, cuyos ingresos económicos dependen de las industrias culturales”.<sup>64</sup>

En septiembre del 2016 el Gobierno Regional de Junín publicó el Plan de Implementación de la Estrategia Regional de Cambio Climático. Este señala que, como acción estratégica del sector agricultura, se recomienda reducir las emisiones de metano, a través de buenas prácticas agrícolas y pecuarias que revaloren los conocimientos ancestrales de la región. Del mismo modo, señala que, como actividad estratégica para el fortalecimiento de capacidades institucionales, se debe consolidar la implementación de una agenda de investigación y desarrollo tecnológico en cambio climático, y para ello se debe recuperar conocimientos y tecnologías ancestrales en la gestión de dicha materia. Por otro lado, en noviembre del 2016 se publicó el Plan de Acción Ambiental Regional al 2021. Este señala que, para el adecuado aprovechamiento de la diversidad biológica de la región, se debe incrementar el aprovechamiento de los recursos genéticos nativos (andinos y amazónicos) como acción estratégica. Asimismo, prioriza el apoyo a iniciativas de conservación, manejo y aprovechamiento de recursos naturales en áreas de las comunidades nativas y campesinas.

El Gobierno Regional de Ayacucho también ha realizado algunos avances en la materia. El 3 de marzo del 2023 publicó la creación del Consejo Consultivo de las Comunidades Asháninkas y Matsiguengas, mediante Ordenanza Regional N.º 024-2022-GRA/CR. Este consejo tiene como responsabilidad elaborar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas encargadas de atender a las comunidades de Puchitakirato, Mankuriari, Camavenia y Chontabamba en la provincia de La Mar, y Anato, Acompikapashiari, Shankimentari en la provincia de Huanta. La ordenanza señala que las siete (07) comunidades nativas de Ayacucho son vulnerables debido a cambios sociales que acrecientan la extinción de su cultura; aunque la población mantiene la práctica de sus costumbres ancestrales como la caza, la pesca, el tiro de flecha, el tejido de palmera entre otros.

63 Ministerio de Cultura (2022, 29 de noviembre). *Plan Regional de Cultura de Junín cierra brechas en beneficio de pueblos indígenas y promueve un mayor ejercicio de sus derechos culturales*. <https://bit.ly/3N8cjJQ>. Cabe señalar que, a la fecha, no se encuentra publicado el citado Plan.

64 *Ibid.*

El 3 de marzo del 2023 se publicó la modificación de la Ordenanza Regional N.º 023-2009-GRA/CR en el extremo relativo a los miembros que conforman el Consejo Regional del Arte y Cultura Ayacuchana. Esta señala que el consejo es una instancia consultiva de coordinación y participación de carácter público, responsable de articular a diversos actores regionales con la finalidad de impulsar el desarrollo del arte y la cultura en la región. Está conformada por autoridades locales y regionales de universidades ayacuchanas, de la iglesia católica, y un representante de organizaciones que promueven la protección y desarrollo de los pueblos originarios. El gerente regional de Desarrollo Social señaló que el consejo permitirá generar proyectos de inversión pública relacionados al arte y a la cultura; es decir, se dispondrá de presupuesto para eventos culturales, ferias y certámenes. Del mismo modo, señaló que el consejo busca rescatar la historia de las provincias y comunidades ayacuchanas, pues se están perdiendo ante la falta de documentación.<sup>65</sup>

Finalmente, en el departamento de Huánuco se observa que el 28 de febrero del 2019 se publicó el Plan Estratégico Regional de Turismo de Huánuco al 2025, mediante Ordenanza Regional N.º 104-2018-GRHCO. Este señala que Huánuco es un departamento con vocación turística, pues posee una “cultura viva” con elementos como el folklore y la artesanía. Por ejemplo, se señala que, en la Ruta Turística de las Semillas Nativas, el turista puede entrar en contacto directo con la cultura ancestral, a través de los agricultores de las comunidades y comprando artesanía local.

En general, al igual que en el caso del territorio indígena, la mayoría de iniciativas subnacionales en materia de conocimiento ancestral se desarrollan a través de políticas y planes estratégicos. En ellos se resalta sobre todo el valor que puede dar el conocimiento indígena para contribuir a la economía local mediante la artesanía y el folklore. No hay un desarrollo profundo sobre la importancia del conocimiento ancestral en la conservación ni iniciativas legales para proteger el conocimiento colectivo.

### 3.8 Conclusiones sobre el reconocimiento jurídico del conocimiento indígena

El tema del conocimiento indígena tiene un desarrollo transversal en diferentes sectores, aunque con distintos énfasis y ámbitos de protección. En varios casos el reconocimiento es más bien indirecto o implícito. Además, se observa la ausencia de una política integral.

En ámbitos como el forestal y la diversidad biológica se subraya el derecho que tienen los pueblos indígenas sobre este tipo de conocimiento, lo que deriva en la necesidad de dar su consentimiento libre, previo e informado para su utilización. En materia de derechos lingüísticos, educación intercultural y salud intercultural se resalta también su naturaleza de derecho inherente con un valor en sí mismo bajo el derecho fundamental de respeto a la identidad cultural. En otras áreas, su protección está vinculada a su funcionalidad para llevar adelante procesos participativos, como la consulta previa que requiere de un “diálogo intercultural”.

También se resalta su importancia para la lucha contra el cambio climático y la conservación de las ANP. En estos casos, se establecen canales institucionales de participación en donde se supone que estos conocimientos aportarían sustancialmente a la mejora de políticas ambientales, pero se observa que estos canales son débiles y hay pocos resultados. Un problema asociado a ello es que estos marcos normativos dependen en gran medida de organizaciones indígenas representativas y el Estado no ha formalizado una base de datos de organizaciones indígenas o mecanismos que incorporen estas organizaciones de forma general a la gobernanza del Estado. Por otro lado, la ausencia de participación efectiva en estas instancias está asociada a una política de conservación que, en la práctica, desconoce los territorios ancestrales de los pueblos indígenas donde existen superposiciones con áreas protegidas. Esto profundiza la exclusión de los conocimientos indígenas en estos ámbitos.

65 Andina Noticias (2009, 30 de mayo). *Proyectan formar Consejo Regional de Arte y Cultura Ayacuchana para consolidar planes de inversión*. <https://bit.ly/3n0ZYwr>



Un tema aparte es el de la propiedad intelectual. El INDECOPI ha desarrollado un registro público y confidencial tanto para que los pueblos puedan defender sus conocimientos y acceder a debidos beneficios de su explotación, como para que esta entidad pueda defender estos derechos. Si bien hay varios avances respecto al número de conocimientos registrados, el problema es que en esta normativa el derecho sobre el conocimiento colectivo se operativiza recién con el registro. Antes estaría en el dominio público y no podría acceder a una protección jurídica.

En el tema agrario hay toda una normativa en varios ámbitos relacionados con el conocimiento ancestral como producción orgánica, agricultura familiar y semillas, pero en todos ellos no hay un reconocimiento explícito ni a la importancia del conocimiento indígena ni a la necesidad de respetarlo y retribuirlo. Más bien el enfoque es basado en la promoción de la productividad, capacitación técnica y asimilación al libre mercado.

Los representantes de Chirapaq y al GTANW coinciden en que el marco normativo sobre conocimiento indígena es en gran medida desconocido y falta una adecuada difusión en las comunidades y organizaciones. También coinciden en que las plataformas participativas son débiles. Chirapaq enfatiza que en los Andes hay iniciativas de conservación bajo conocimiento indígena, pero soporte del Estado. El GTANW señala que difunden más sus conocimientos a través de mecanismos participativos internacionales como las COP. A nivel nacional los espacios son más cerrados, solo participan las siete (07) organizaciones indígenas reconocidas en la comisión “para el desarrollo integral de los pueblos indígenas”.

Hay varias propuestas que surgen respecto al conocimiento indígena. En primer lugar, debería repensarse la protección de este conocimiento bajo las reglas de propiedad intelectual, considerando que se trata de un derecho ancestral. En dicho contexto, si se considera que empresas o individuos hacen uso de este derecho sin el consentimiento del pueblo indígena, estos deberían tener el derecho de exigir la compensación y la paralización de la

actividad independientemente de que dicho conocimiento se encuentre registrado. Debería existir entonces un canal para hacer el reclamo por la protección de todo conocimiento ancestral, incluyendo todos los casos en donde se usa este conocimiento sin el consentimiento libre, previo e informado. En ese procedimiento, el INDECOPI podría concluir no solo ordenando la compensación, sino también registrando ese conocimiento como forma de protección declarativa, no constitutiva.

Respecto a la agricultura familiar y la producción agroecológica, existen mecanismos participativos para que las comunidades puedan participar en la certificación de su producción agroecológica. Sin embargo, Pedro Rivera de Chirapaq ha señalado que estos mecanismos son débiles porque al final quien define ello es SENASA y esta entidad prioriza la certificación por parte de empresas especializadas en la agricultura orgánica. Por ello, los pequeños productores están demandando la aprobación de un reglamento específico sobre certificación en el marco del sistema de garantía participativo. La idea es que la certificación no esté sujeta a terceros, sino a los propios participantes del sistema bajo la supervisión y aprobación del SENASA.

Respecto a la participación de las organizaciones indígenas en instancias de diálogo y plataformas sobre cambio climático, es fundamental reforzar las organizaciones representativas estableciendo lineamientos claros que definan quiénes y cómo pueden participar. A la fecha, las organizaciones participantes se definen *ad hoc* para cada comisión o plataforma creada sin establecerse criterios claros de representatividad.

Finalmente, en lugar de crear múltiples comisiones sobre diferentes aspectos relacionados al conocimiento ancestral, en muchos casos sin resultados concretos, sería importante que desde el sector Cultura se promueva una política multisectorial sobre conocimiento indígena.

---

## 4. Principales conclusiones y recomendaciones

---

### 4.1 Conclusiones generales

#### *Sobre ambos marcos regulatorios*

- Los marcos normativos sobre derechos territoriales y conocimiento ancestral se caracterizan por ser transversales (abarcan varios sectores), pero, a la vez, estar fragmentados. Esto significa que no hay una visión de política integradora. No existen planes multisectoriales o incluso sectoriales que establezcan metas concretas respecto a estos dos ámbitos.
- En ambos casos, el reconocimiento constitucional es indirecto. Además, no se observa un reconocimiento legal fuerte basado en el derecho a la autodeterminación indígena, acorde con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Existe desconfianza de parte de organizaciones indígenas y locales sobre la efectividad de ambos marcos regulatorios, así como el rol del Estado en su implementación.

#### *Sobre los derechos territoriales*

- Los diferentes instrumentos normativos analizados reconocen directa e indirectamente derechos territoriales indígenas en ámbitos como la titulación, la participación ciudadana, y los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial.
  - El GTANW y Chirapaq coinciden en que el actual procedimiento de titulación es altamente burocrático, lento y costoso, en perjuicio de las comunidades. También coinciden en que el Estado muestra un desinterés en atender realmente las necesidades de los pueblos indígenas respecto a sus derechos territoriales, y más bien buscan fragmentar sus espacios territoriales y no respetar el consentimiento libre, previo e informado.
  - Para Chirapaq, el problema es la falta de un Estado que cumpla con su rol de orientador e informador a las comunidades. No se trata de un problema estructural, sino de falta de cumplimiento de las actuales promesas del Estado. En el caso del GTANW, el problema es más de fondo. Las reglas de titulación por comunidades y cesión en uso implican una fragmentación que afecta los territorios integrales. Los pueblos indígenas recurren a la titulación como una estrategia, pero no como la solución definitiva.
  - Existen tres propuestas para mejorar la situación de los derechos territoriales. Una consiste en reforzar las capacidades públicas estatales con participación de los pueblos indígenas. Esto implica mayor presupuesto y capacidades técnicas para que los Gobiernos regionales puedan proceder a la titulación de forma más celer y eficaz, atendiendo las necesidades de cada comunidad. Esto también implica la simplificación administrativa y desburocratización de procedimientos, así como una mayor difusión de información para que las comunidades puedan realizar los trámites sin depender de asesores legales externos.
-

- Otra propuesta es realizar reformas puntuales para mejorar la gobernanza territorial. Estas reformas buscarían que el Estado pueda inscribir en Registros Públicos la personería jurídica de los Gobiernos territoriales autónomos. En este marco, el territorio indígena tendría que seguir acomodándose a la figura de propiedad colectiva bajo las mismas reglas administrativas de inscripción registral.
- Una propuesta más ambiciosa es realizar reformas sustanciales que modifiquen la gobernanza territorial nacional. En este caso, la nación indígena se convertiría en un nivel más de Gobierno dentro de la estructura organizacional del Estado. Esta unidad territorial y sus límites deben ser reconocidos por ley, no por Registros Públicos. Por lo tanto, no se trataría de un derecho de propiedad ubicado en el ámbito geográfico de Gobiernos locales y provinciales, sino de un territorio que estaría superpuesto dentro de los límites territoriales de estos Gobiernos. Aquí se tendría que definir cómo se conformaría este Gobierno autónomo como nivel de Gobierno, si dependería totalmente de los límites territoriales municipales ya establecidos, si constituiría un pliego presupuestal, elección de autoridades, entre otros.

#### *Sobre el conocimiento ancestral*

- El conocimiento indígena tiene un reconocimiento legal transversal en diferentes sectores, aunque con distintos énfasis y ámbitos de protección. En varios casos, el reconocimiento es más bien indirecto o implícito.
- En ámbitos como el forestal y la diversidad biológica, se subraya el derecho que tienen los pueblos indígenas sobre este tipo de conocimiento, lo que deriva en la necesidad de dar su consentimiento libre, previo e informado para su utilización. En materia de derechos lingüísticos, educación intercultural y salud intercultural se resalta su naturaleza de derecho inherente con un valor en sí mismo bajo el derecho fundamental a la identidad cultural. En otras áreas, su protección está vinculada a su funcionalidad para llevar adelante procesos participativos, como la consulta previa que requiere de un “diálogo intercultural”.
- También se resalta su importancia para la lucha contra el cambio climático y la conservación de las ANP. En estos casos, se establecen canales institucionales de participación en donde se supone que estos conocimientos aportarían sustancialmente a las mejoras de la gestión y políticas ambientales, pero se observa que estos canales son débiles y hay pocos resultados. Un problema asociado a ello es que estos marcos normativos dependen en gran medida de organizaciones indígenas representativas y el Estado no ha formalizado una base de datos de organizaciones indígenas o mecanismos que incorporen estas organizaciones de forma general a la gobernanza del Estado.
- En materia de propiedad intelectual, el INDECOPI ha implementado dos registros: uno público y otro confidencial, tanto para que los pueblos puedan defender sus conocimientos y acceder a debidos beneficios de su explotación, como para que esta entidad pueda proteger estos derechos. El problema es que, según esta normativa, el derecho sobre el conocimiento colectivo se operativiza recién con el registro. Antes estaría en el dominio público y no podría acceder a una protección jurídica.
- En materia agraria, varios ámbitos regulatorios están relacionados con el conocimiento ancestral, tales como producción orgánica, agricultura familiar y semillas. Sin embargo, en todos ellos no hay un reconocimiento explícito ni a la importancia del conocimiento indígena ni a la necesidad de respetarlo y retribuirlo. Más bien el enfoque es basado en la promoción de la productividad, capacitación técnica y asimilación al libre mercado.
- Los representantes de Chirapaq y el GTANW coinciden en que el marco normativo sobre conocimiento indígena es en gran medida desconocido y falta una adecuada difusión en las comunidades y organizaciones. También coinciden en que las plataformas participativas son débiles. Chirapaq enfatiza que en los Andes hay iniciativas de

conservación bajo conocimiento indígena, pero el Estado no apoya esas iniciativas. El GTANW señala que difunden más sus conocimiento a través de mecanismos participativos internacionales como las COP.

- Sobre las propuestas de mejora, en primer lugar, debería repensarse la protección de este conocimiento bajo las reglas de propiedad intelectual, considerando que se trata de un derecho ancestral. En dicho contexto, si se considera que empresas o individuos hacen uso de este derecho sin el consentimiento del pueblo indígena, estos deberían tener el derecho de exigir la compensación y la paralización de la actividad, independientemente de que dicho conocimiento se encuentre registrado. Debería existir entonces un canal para hacer el reclamo por la protección de todo conocimiento ancestral, incluyendo todos los casos en donde se usa este conocimiento sin el consentimiento libre, previo e informado. En ese procedimiento, el INDECOPI tendría que corroborar si existe realmente este conocimiento y si ha sido indebidamente utilizado, y podría concluir no solo ordenando la compensación sino también registrándolo como forma de protección declarativa, no constitutiva.
- Respecto a la agricultura familiar y la producción agroecológica, existen mecanismos participativos para que las comunidades puedan participar en la certificación de su producción agroecológica. Sin embargo, Chirapaq ha señalado que estos mecanismos son débiles porque SENASA prioriza la certificación por parte de empresas especializadas en la agricultura orgánica. Por ello, los pequeños productores están demandando la aprobación de un reglamento específico sobre certificación en el marco del sistema de garantía participativo. La idea es que la certificación no esté sujeta a terceros, sino a los propios participantes del sistema bajo la supervisión y aprobación del SENASA.
- Respecto a la participación de las organizaciones indígenas en instancias de diálogo y plataformas sobre cambio climático, es fundamental reforzar las organizaciones representativas estableciendo lineamientos claros que definan quiénes y cómo pueden participar. A la fecha, las organizaciones participantes se definen *ad hoc* para cada comisión o plataforma creada sin establecerse criterios claros de representatividad.
- En lugar de crear múltiples comisiones sobre diferentes aspectos relacionados al conocimiento ancestral, en muchos casos sin resultados concretos, sería importante que desde el sector Cultura se promueva una política multisectorial sobre conocimiento indígena.

## 4.2 Recomendaciones a los actores relevantes

- Para el Ministerio de Cultura: ejercer la rectoría efectiva sobre los derechos de pueblos indígenas y formular políticas multisectoriales bajo su liderazgo sobre derechos territoriales y conocimiento ancestral. Además, formular un registro de organizaciones indígenas con lineamientos sobre representatividad y de carácter vinculante para todos los sectores. Liderar propuestas legislativas sobre la mejora de la gobernanza territorial y el reconocimiento de naciones indígenas en coordinación con las organizaciones indígenas.
- Para el Ministerio de Agricultura, los Gobiernos regionales y los Registros Públicos: mejorar los lineamientos sobre titulación en coordinación con las organizaciones indígenas y de acuerdo con los estándares internacionales. Realizar acciones de difusión y acompañamiento técnico a las comunidades. Incorporar el reconocimiento del derecho al conocimiento ancestral en las normas reglamentarias sobre agricultura familiar, semillas, y producción agroecológica y orgánica.
- Para el INDECOPI: revisar el marco legislativo y reglamentario sobre protección de conocimientos ancestrales para formular propuestas de reformas que protejan estos derechos como ancestrales, y no de forma reactiva a partir solo del registro.

- Para el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones: realizar procesos de consentimiento libre, previo e informado de acuerdo con estándares internacionales. Realizar procesos de participación efectivos en el marco del otorgamiento de concesiones y aprobación de estudios de impacto ambiental.
- Para el Ministerio del Ambiente, el SERNANP y SERFOR: reconocer el derecho al territorio indígena y el conocimiento ancestral bajo estándares internacionales. Las plataformas y mesas de trabajo sobre cambio climático, conservación y demás deben asegurar una participación efectiva de las organizaciones indígenas, y los instrumentos que se aprueben en dicho marco deben reflejar un compromiso claro con el conocimiento ancestral.
- Para la PCM: Impulsar procesos de ordenamiento territorial para evitar la sobreposición de derechos en el territorio. Incluir los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el marco legal sobre demarcación territorial y organización del territorio.
- Para el GTANW: definir una estrategia clara para avanzar en el reconocimiento de derechos territoriales. Formular una estrategia sobre protección de los conocimientos ancestrales.
- Para Chirapaq: Formular una estrategia sobre protección de los conocimientos ancestrales. Difundir la propuesta de reglamento de certificación de productos agroecológicos. Evaluar las estrategias de otras organizaciones indígenas sobre derechos territoriales para encontrar sinergias y formular propuestas legislativas comunes.

### **4.3 Recomendaciones generales al proyecto**

- Buscar sinergias entre las agendas de Chirapaq y el GTANW respecto a los derechos territoriales, dado que cada uno privilegia estrategias distintas. Podría ser una agenda incremental: buscar la mayor difusión y capacitación sobre el actual marco legal y administrativo de titulación, pero, al mismo tiempo, formular propuestas de políticas y leyes más ambiciosas que busquen reconocer el territorio integral. El objetivo final es plantear una agenda nacional sobre la gobernanza del territorio indígena.
  - Ayudar a la formulación de estrategias para Chirapaq y el GTANW sobre el reconocimiento del conocimiento ancestral. En ambos casos, hay un desconocimiento general sobre el marco legal y sus posibles beneficios y limitaciones. Las estrategias podrían buscar hacer uso del marco legal y, al mismo tiempo, exigir que se implementen reglamentos o realicen reformas para que se hagan efectivos derechos como la retribución económica por el uso del conocimiento ancestral, el consentimiento libre, previo e informado, y el registro de la mayor cantidad de conocimiento ancestral posible.
  - Buscar sinergias entre Chirapaq y el GTANW para que planteen una agenda integral sobre derechos de los pueblos indígenas ante el Ministerio de Cultura, que incluyan los derechos territoriales y el conocimiento ancestral, de tal forma que ejerza su rectoría efectiva.
-

Roger Merino es Profesor Asociado en la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú). Es Abogado y Magíster por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), Magíster en Derecho Comparado por la Universidad Internacional de Turín (Italia), y Magíster en Políticas Públicas Internacionales y Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad de Bath, en el Reino Unido. Es autor de estudios académicos sobre temas de ecología política, pueblos indígenas y gobernanza ambiental publicados en revistas científicas internacionales (World Development, Geopolitics, Third World Quarterly, Oxford Development Studies, Environmental Science and Policy, entre otras).

Ha sido además Visiting Scholar en la Universidad de Harvard y Visiting Fellow del Summer School del Institute for Advanced Studies de Princeton.



El Forest Peoples Programme está registrado como Stichting sin fines de lucro en los Países Bajos, KvK 41265889, y también es una organización benéfica registrada con el No 1082158 (y además una sociedad limitada por garantía (Inglaterra y Gales) registrada con el N° 3868836), y tiene estatus consultivo especial con el ECOSOC de la ONU.

Forest Peoples Programme (FPP)

1c Fosseway Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh, GL56 9NQ,

UK Tel: 00 44 1608 652 893

**[info@forestpeoples.org](mailto:info@forestpeoples.org)**

**[www.forestpeoples.org](http://www.forestpeoples.org)**

Este trabajo tiene la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License. (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). La publicación está disponible gratuitamente en línea en [www.forestpeoples.org](http://www.forestpeoples.org). Los derechos de autor pertenecen al Forest Peoples Programme.

El contenido de este informe puede ser reproducido y distribuido con fines no comerciales si se comunica con anterioridad a los titulares del derecho de autor, y si las fuentes y los autores son debidamente reconocidos.

Esta atribución general de derechos de autor de la publicación no sobrescribe las atribuciones de derechos de autor de las imágenes individuales dentro del Para todas las imágenes que no son originales de FPP, el fotógrafo y / o la fuente original han sido acreditados, y los derechos de autor son con los autores de esas imágenes / gráficos.