



LOS PAPELES DE LA TIERRA

Superando los obstáculos
a la titulación de las comunidades del Perú

LOS PAPELES DE LA TIERRA

Superando los obstáculos a la titulación de las comunidades del Perú

2014

©Instituto del Bien Común
Av. Salaverry 818
Jesús María, Lima 11- Perú
Tel. 332 6112 y 332 6088

Primera edición agosto 2014
1000 ejemplares
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-13785
ISBN: 978-612-46555-4-8

Investigación y redacción: Wilfredo Ardito Vega y Ermeto Tuesta Cerrón
Coordinación y edición: Miluska Carhuavilca y Luis Hallazi
Comité Consultivo: Richard Chase Smith y Luis Hallazi

Diseño gráfico: Ariana Cánepa
Foto de portada: Thomas Müller/SPDA e IBC
Fotos internas: Nancy Stone/CIMA, Thomas Müller/SPDA, FENAMAD e IBC

Impresión: Sindugraf's E.I.R.L.
Jirón Jangas #363- Breña

LOS PAPELES DE LA TIERRA

**Superando los obstáculos
a la titulación de las comunidades del Perú**



Índice

Presentación

Introducción:

1. Antecedentes

En tierras de las comunidades nativas

En tierras de las comunidades campesinas

2. Un panorama de obstáculos

El contexto ideológico

El contexto político

El contexto económico

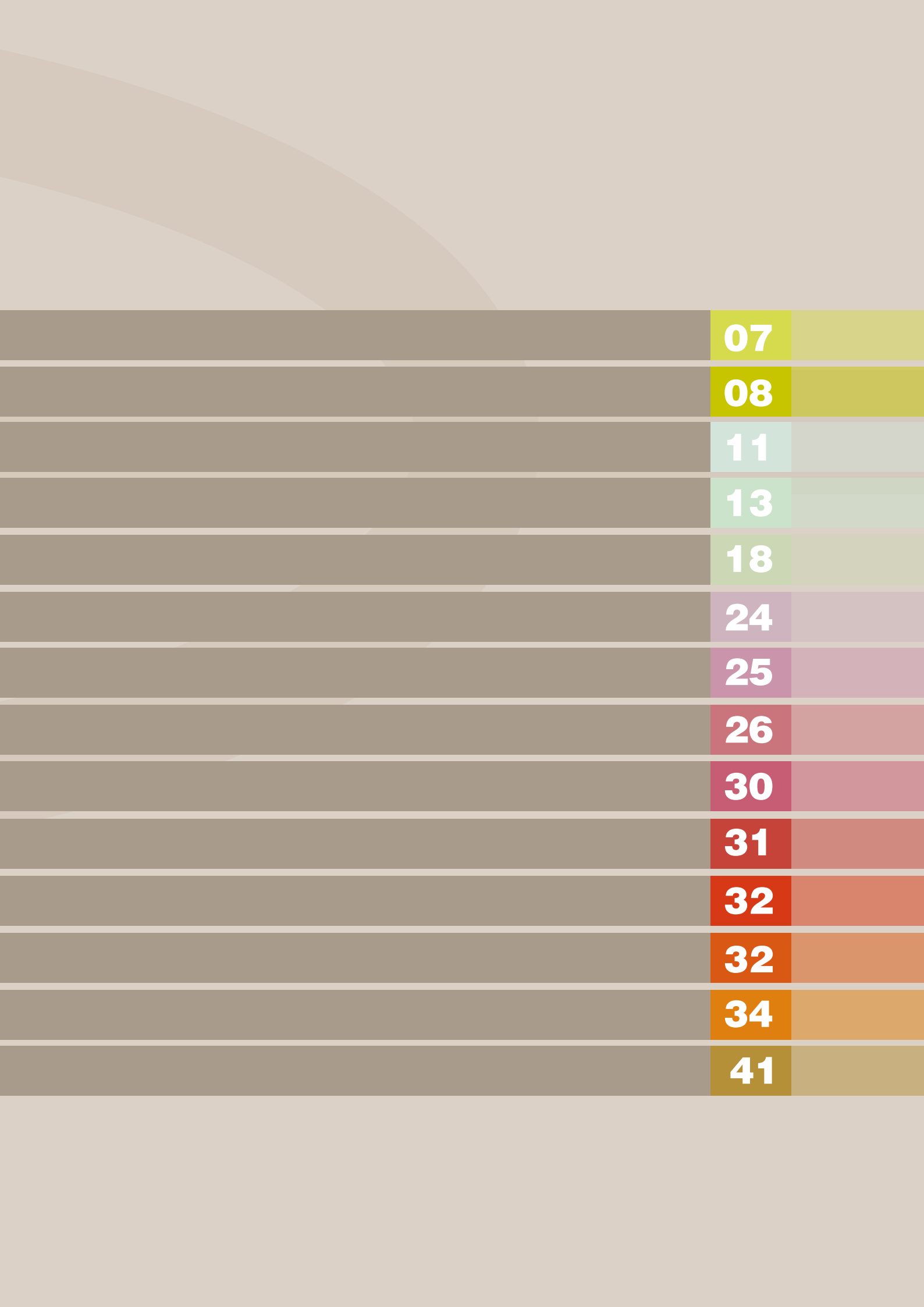
Situación especial: Pueblos en aislamiento voluntario

Situación especial: Comunidades campesinas en la selva

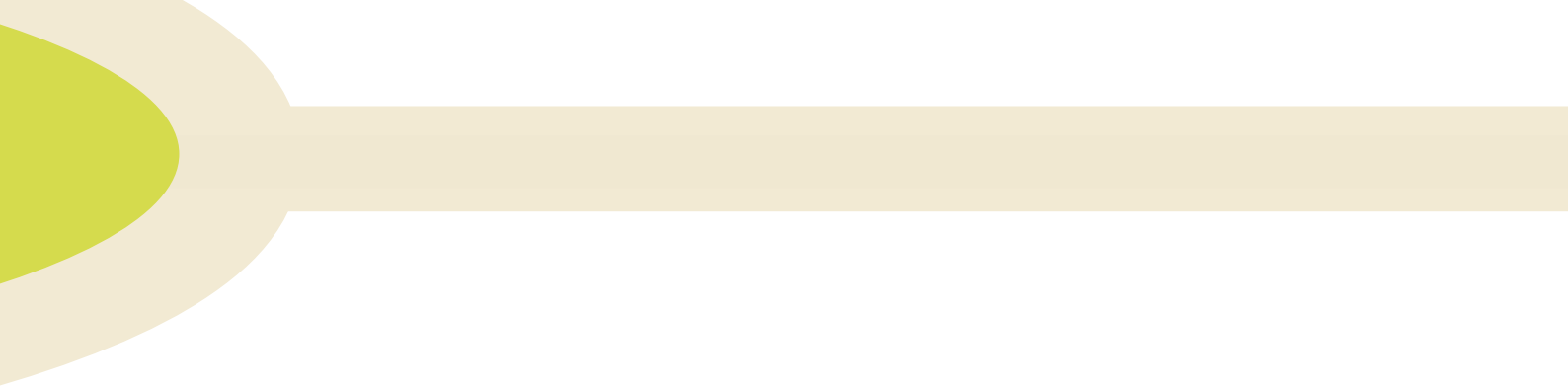
Experiencias positivas: Reservas comunales y parques nacionales

Algunos problemas actuales en los procesos de titulación

3. Propuestas



	07	
	08	
	11	
	13	
	18	
	24	
	25	
	26	
	30	
	31	
	32	
	32	
	34	
	41	



Territorios Seguros para las Comunidades del Perú es un colectivo compuesto por veintiséis organizaciones de la sociedad civil, que comprende organizaciones nacionales representativas de los pueblos indígenas e instituciones que trabajan para fortalecer a las comunidades campesinas y nativas del Perú.

Uno de nuestros objetivos es lograr que los sectores urbanos del país sepan de la real problemática de las comunidades y reconozcan y valoren el enorme aporte de éstas a la economía y a la diversidad social, cultural, y ambiental de nuestro país. Para ello, consideramos como principal meta asegurar sus territorios por medio de la titulación de la propiedad de comunidades campesinas y nativas del Perú. De esa manera, el colectivo promueve un marco jurídico de la propiedad comunal que se ajuste a los estándares del derecho internacional, así como un conjunto de políticas públicas que lo hagan efectivo y que permitan a las comunidades rurales defender lo que es suyo desde tiempos inmemoriales. El reconocimiento legal de las comunidades y la titulación de sus tierras es una obligación del Estado y una tarea aún pendiente para nuestros gobernantes, toda vez que en los últimos treinta años ha aumentado la presión sobre los territorios comunales al tiempo que se ha debilitado el régimen de la propiedad comunal, llegando a poner en peligro la propia existencia de las comunidades.

Creemos firmemente que estos son los pasos iniciales y fundamentales que permitan superar los conflictos internos que actualmente aquejan a nuestro país, para construir un Perú más armónico.

Las comunidades indígenas son una institución profundamente arraigada en la historia del Perú, reconocida legalmente durante la República. Las comunidades nativas y las comunidades campesinas no solo constituyen el 27% del territorio nacional y más de un tercio de la población peruana, en selva, costa y ande, sino que aportan significativamente a la riqueza del país en materia de desarrollo económico, cultural y socioambiental. Como ejemplo, basta mencionar que el 75% de las tierras cultivadas con alimentos a nivel nacional corresponden a extensiones menores de 10 hectáreas, de propiedad mayormente comunitaria. Esto significa que la gran mayoría de los productos que consumimos en la urbe son generados por la agricultura familiar, que en gran parte se practica en territorios comunales.

Pero a pesar de su importancia en términos de extensión territorial y de la significación de sus aportes a la economía y al bienestar de la sociedad nacional, las comunidades tienden a ser invisibilizadas por el Estado y la sociedad peruana. Es más, en años recientes los poderes político y económico han optado por asociar a las comunidades campesinas y nativas con el atraso, lo cual ha conducido a una serie de cambios normativos que apuntan a debilitar el régimen de propiedad comunitaria, en favor de la propiedad individual. Dichas acciones van en contra de la Constitución Política de 1993, cuyos artículos 88 y 89 le asignan al Estado la obligación de garantizar a las comunidades campesinas y nativas el derecho de propiedad de sus tierras; y de la misma manera, pasan por alto el Convenio 169 de la OIT, vigente en Perú desde febrero de 1995, por el cual el Estado se compromete a proteger a los pueblos indígenas y procurar la seguridad en la propiedad y posesión de sus territorios.

En el presente documento abordamos la falta de una política nacional en materia de saneamiento físico-legal de las tierras y territorios de las comunidades campesinas y nativas, que se ve reflejada en la actual parálisis en los procesos de reconocimiento y titulación de dichas comunidades, situación a la que han conducido una serie de cambios recientes en las normas y procedimientos administrativos orientados originalmente a brindar seguridad jurídica a los territorios de las poblaciones campesinas y nativas.

En las dos últimas décadas, la competencia del saneamiento de la propiedad comunal ha sido transferida de una entidad estatal a otra, causando un verdadero caos.

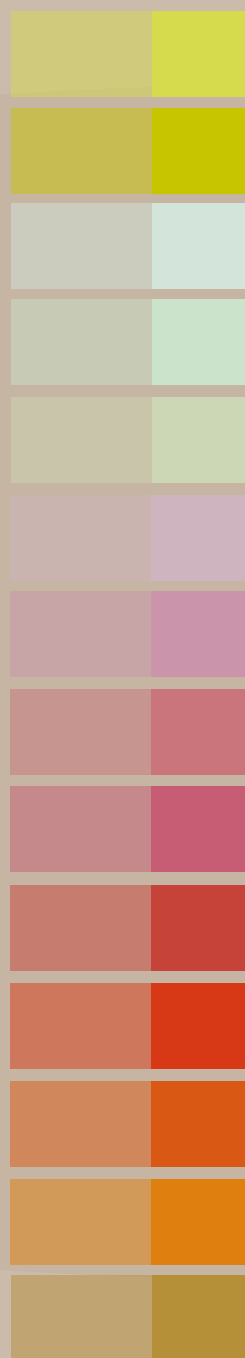
Así, entre 1992 y 2007 fue encomendada al Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural - PETT, para luego pasar al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, conocida como COFOPRI, que asumió de manera temporal y excepcional por un periodo de cuatro años. Posteriormente, la competencia pasó a los Gobiernos Regionales, pero a partir de 2013 el Ministerio de Agricultura y Riego fue designado como ente rector del proceso de saneamiento de la propiedad comunal, al tiempo que los Gobiernos Regionales mantuvieron la responsabilidad de su ejecución. Lamentablemente los frecuentes cambios generaron importantes escollos en la protección de los derechos de las comunidades campesinas y nativas, originando quejas y pedidos de intervención ante la Defensoría del Pueblo y el Poder Judicial. Asimismo, la falta de una rectoría adecuada, aunada a la falta de asignación de presupuesto y la demora de las Direcciones Regionales Agrarias en la ejecución de sus competencias, impiden obtener seguridad jurídica sobre un recurso tan valioso como la tierra.

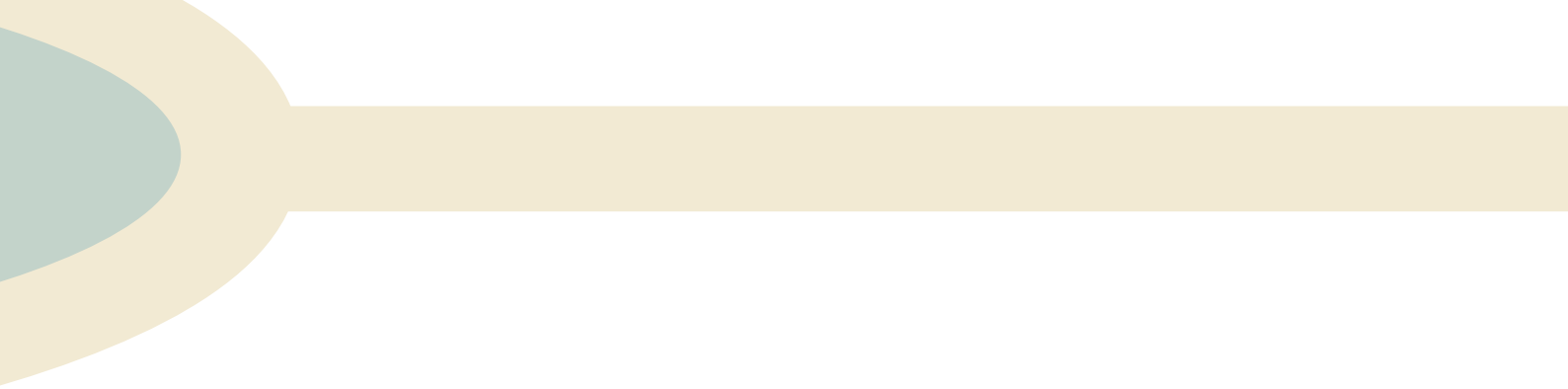
La presente publicación ofrece propuestas concretas para generar mayor coherencia en la política territorial de las comunidades del Perú. La primera parte brinda un breve análisis del contexto, que a manera de antecedentes sobre las comunidades nativas y campesinas, identifica los rasgos más salientes de esta problemática. La segunda parte ofrece una mirada panorámica de los obstáculos estructurales identificados, partiendo del contexto ideológico, político y económico, para aterrizar en las dificultades y desafíos palanteados actualmente por la titulación de la propiedad comunal, que denotan la mencionada falta de política nacional en materia territorial. El documento concluye con una serie de propuestas concretas orientadas a allanar el camino al reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas, en un marco de respeto de los derechos humanos y pertinencia cultural, en un país tan diverso como el Perú.

Agradecemos a los especialistas encargados de la investigación: Wilfredo Ardito, reconocido abogado y catedrático especializado en justicia comunitaria y derechos de los pueblos indígenas, así como a Ermeto Tuesta, experto awajún en materia de titulación de comunidades nativas.

1 |

ANTECEDENTES





En el Perú existen aproximadamente 6,000 comunidades campesinas y 2,000 comunidades nativas, que mantienen una estrecha relación con las tierras que habitan desde tiempos ancestrales. Sin embargo, enfrentan una creciente inseguridad debido a los intereses de empresas extractivas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras. A ello se agrega el que muchas comunidades carecen de títulos de propiedad que les permitan defenderse legalmente. De otro lado, el Perú es el país latinoamericano donde más ha retrocedido la protección de las tierras indígenas, pese a algunos avances aparentes, como el impulso que el gobierno peruano dio a la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas o la aprobación de la Ley de Consulta Previa.

En el siguiente informe mostraremos diversos problemas vigentes relativos a la titulación de comunidades de estas poblaciones, así como un conjunto de propuestas que pueden conducir a una solución en el marco de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

EN TIERRAS DE LAS COMUNIDADES NATIVAS

La imposición de la organización comunal y el recorte de la propiedad

La Ley de Comunidades Nativas (Decreto Ley 20653), aprobada en 1974, fue en su momento percibida como un gran avance del gobierno del general Juan Velasco hacia la población indígena amazónica, pues por primera vez ésta contaría con títulos de propiedad que le permitirían hacer frente a la colonización. Sin embargo, la norma tuvo una importante limitación: el no reconocer a los pueblos indígenas amazónicos como sujetos de derecho.

Es cierto que en aquellos años los pueblos indígenas carecían de una autoridad centralizada o de una organización permanente con la cual se pudiera negociar y a la cual se pudiera encomendar la administración de un territorio extenso. A esto se unía el hecho de que las Fuerzas Armadas tenían una perspectiva de unidad nacional, lo cual implicaba su renuencia a reconocer diversas identidades étnicas dentro del Perú.

De acuerdo a la norma, los indígenas amazónicos fueron agrupados en comunidades, con lo cual se trasladó a la selva el concepto de comunidades campesinas, propio de un contexto geográfico donde el territorio se

Foto: Thomas Müller/SPDA



trabaja intensamente y en un contexto social de población sedentaria¹. La noción de organización comunal era ajena a la población indígena amazónica. En los años siguientes, mientras la mayor parte de los pueblos indígenas se agrupaba en comunidades nativas, el resto de su territorio tradicional quedaba como área de libre disponibilidad en propiedad del Estado. El Gobierno Central podía otorgar dichas tierras a colonos o concesionarias para actividades extractivas como la explotación petrolera, que habían comenzado poco antes en la Amazonía.

El agrupamiento en comunidades y la nueva estructura organizativa fueron aceptados por los indígenas amazónicos a cambio de obtener beneficios concretos: título de propiedad, escuelas, postas de salud y otros servicios que normalmente eran otorgados de manera muy deficiente. Al obtener personería jurídica,

además, las comunidades podían celebrar convenios con organismos no gubernamentales e instituciones estatales. En la actualidad, el pueblo indígena se organiza mediante federaciones, con características especiales de cohesión e intercambios entre los propios pueblos, que no existían en 1974.

Los funcionarios se resisten a reconocer áreas extensas.

La titulación de las comunidades nativas no se ha basado en la posesión tradicional de los pueblos indígenas, sino en la decisión de los funcionarios estatales. Debe recordarse que al inicio del proceso de titulación eran escasos los profesionales expertos en la problemática de selva y había pocos estudios sobre el suelo amazónico. Ante ese desconocimiento, la perspectiva de los funcionarios del Sistema

1. El modelo de entrega de tierras a las comunidades campesinas promovido por la Reforma Agraria no estaba basado en pueblos indígenas, de los cuales difícilmente se hablaba en los años sesenta y setenta, sino en comunidades con una historia muy antigua, en muchos casos con títulos coloniales y en el cual hacía mucho tiempo que había desaparecido la consciencia sobre la pertenencia a un pueblo indígena concreto.

Foto: Thomas Müller/SPDA



Nacional de Apoyo a la Movilización Social (Sinamos) y de la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura estaba definida por su mayor cercanía a la realidad andina. Por esta razón, los funcionarios rechazaban entregar títulos sobre áreas extensas que, a su juicio, los indígenas “no trabajaban”². No tomaban en cuenta aspectos esenciales, como por ejemplo que la pobreza del suelo amazónico supone dejarlo en purma para que descanse durante unos años, mediante un sistema de rotación. Tampoco tomaban en cuenta las áreas donde los integrantes de un mismo pueblo indígena acudían periódicamente para efectuar actividades tradicionales, como la caza o la recolección de frutos, pese a que las dos Leyes de Comunidades Nativas indicaron que los títulos comunales también debían comprender las zonas sobre las cuales los indígenas realizaban migraciones estacionales³. Por las razones anotadas, los títulos de propiedad de las

comunidades nativas correspondían a áreas más reducidas que sus territorios tradicionales. La opción de inscribir comunidades y no pueblos indígenas volvía a causar una pérdida de derechos territoriales.

Se ha dado casos en que un área tradicionalmente utilizada por todos los integrantes de un pueblo indígena ha sido asignada a una sola comunidad, haciéndose entonces necesario establecer acuerdos internos para garantizar el acceso de los miembros de otras comunidades. Sin embargo, no siempre ha sido fácil mantener estos acuerdos, y con el pasar del tiempo han surgido conflictos, sobre todo referentes al acceso al territorio comunal de mestizos casados con nativas. Alternativamente, dichas áreas han pasado al Estado, en condición de libre disponibilidad. Allí se han establecido colonos, con o sin título estatal, y en algunos casos, las tierras siguen siendo usadas

2. Desde esta perspectiva, el lema de la Reforma Agraria, “La tierra es para quien la trabaja” terminó perjudicando a los indígenas amazónicos.

3. La segunda Ley de Comunidades Nativas disponía que el título no se hiciera sobre el área por donde migraban, sino los lugares donde se establecían (Artículo 10b del Decreto Ley 22175).

Foto: Thomas Müller/SPDA



por los pueblos indígenas, pero éstos podrían perderlas por el hecho de no poseer títulos, si el Estado decidiera asignarlas a colonos o a empresas.

Las comunidades nativas han perdido la propiedad sobre sus tierras forestales.

Según la primera Ley de Comunidades Nativas de 1974, todo el territorio titulado a nombre de una comunidad nativa era otorgado en propiedad. Este criterio cambió en 1978, durante el gobierno del general Francisco Morales Bermúdez: la segunda ley (Decreto Ley 22175) dispuso clasificar las tierras comunales de acuerdo a su capacidad de uso mayor (art. 11). Entonces se señaló que el título de propiedad de las comunidades nativas sólo comprendía las áreas para el cultivo o el pastoreo, mientras que las zonas forestales y de protección se en-

tregaban bajo cesión en uso. El Estado detenta la propiedad⁴ y puede revertir la posesión si los funcionarios consideran que los nativos no están haciendo un buen uso de esas tierras. Si bien hasta ahora no se han dado casos de este tipo, constituye un riesgo debido a la ambigüedad de ese criterio.

Una paradoja respecto de este requisito de clasificación de los suelos, que rige para las comunidades nativas durante el proceso de titulación en la selva, es que dicho requisito de clasificación de suelos no es exigido a comunidades campesinas ni a empresas de biocombustible, aunque la propiedad a titular comprenda áreas forestales. El hecho de que estas restricciones rijan solamente para las comunidades nativas tiene un evidente carácter discriminatorio hacia los indígenas, que son los propietarios tradicionales de las tierras amazónicas. El Decreto Ley 22175 vulnera además el artículo 89 de la Constitución,

4. El art. 26 del reglamento distingue: A) Cultivos en limpio (arroz o maíz), C) Cultivos permanentes, y P) Aptas para pastoreo. La zona F (para producción forestal) y la zona X son pendientes, en las que sólo se da cesión en uso.

Foto: IBC



el cual señala que las comunidades nativas son autónomas para manejar sus recursos.

Pero si hay un caso que muestra con suma claridad este absurdo es la situación de las comunidades awajún Kunchai y Kuyumatak, ubicadas en la provincia de Condorcanqui, Amazonas. Las autoridades estatales han establecido que todo su territorio tiene carácter forestal y de protección, y por lo tanto, no les han otorgado un solo metro cuadrado en propiedad. En consecuencia, ambas comunidades se ven obligadas a realizar actividades agrícolas en áreas donde supuestamente tienen prohibido hacerlo. Sin embargo, a las comunidades nativas contiguas, cuyo territorio presenta características similares, sí les han reconocido áreas agrícolas y pecuarias. Por otro lado, son numerosas las comunidades que han enfrentado el mismo problema⁵ al solicitar la ampliación de su territorio.

A esta restricción sobre la propiedad de las tierras forestales y de protección se añaden problemas burocráticos: la abrumadora mayoría de veces el Estado no ha formalizado el contrato de cesión en uso con la comunidad nativa. En algunos casos esta desidia data del gobierno de Francisco Morales Bermúdez, en la segunda mitad de los años setenta. Con frecuencia los funcionarios recurren a la excusa de que la Ley Forestal no está reglamentada en ese aspecto, siendo que la celebración de estos contratos está estipulada claramente en el DL 22175. Consecuentemente, las comunidades sin contrato no pueden obtener autorización para su plan de manejo forestal.

La inseguridad aumenta porque algunos funcionarios sostienen que sobre las actividades en áreas de cesión en uso no aplica la Ley de Consulta Previa, lo cual podría ocasionar que estas tierras sean revertidas al Estado.

5. Cuando se estableció el parque nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor hubo otro acuerdo entre los awajún y el INRENA para las ampliaciones de 17 comunidades adyacentes a la zona de amortiguamiento. Sin embargo, sólo se han realizado diez ampliaciones y en todos los casos se indica que son áreas forestales y de protección, pese a que desde hace mucho tiempo se realizan actividades agrícolas en ellas.



EN TIERRAS DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

Los títulos de propiedad en las comunidades campesinas.

La Constitución Política de 1920 estableció un tratamiento proteccionista de las tierras de las comunidades de indígenas, normativa que se materializó desde los años treinta, cuando se empezaron a otorgar títulos de propiedad. En ese entonces todavía se hablaba de comunidades indígenas refiriéndose mayormente a las comunidades campesinas de la costa y la sierra. Estas comunidades fueron tituladas desde 1928, aunque la mayoría de títulos de propiedad fueron otorgados a partir de la Reforma Agraria, que se inició en 1969. El régimen que se instauró entonces tuvo un carácter tuitivo que las favorecía en caso de conflicto, las exoneraba de impuestos y les otorgaba beneficios directos por parte del Estado.

La Ley General de Comunidades Campesinas, Ley N° 24656, dictada durante la vigencia de la Constitución de 1979, también recoge en su articulado las garantías proteccionistas

históricamente reconocidas en las anteriores cartas políticas y apuesta claramente por mantener la integridad del territorio comunal, sin embargo, no prohíbe que sus comuneros puedan tener tierras de propiedad privada al interior de la comunidad. Pero, para que quede muy claro, esta Ley tampoco alienta la individualización de las tierras comunales. Esto se viene haciendo solamente a partir de la Constitución de 1993.

De otro lado, podemos mencionar la Ley 24657, Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, norma legal de claro corte tuitivo a favor de las comunidades, cuya intención fue resolver el problema de la falta de titulación de un número muy grande de comunidades campesinas. Para ello estableció un procedimiento administrativo muy ágil, derivando tan solo a los órganos judiciales (los Juzgados de Tierras y el Tribunal Agrario, vigentes en aquellos años) los casos en que no se pudiera llegar a una solución, para lo que se reconocía la posibilidad de usar la conciliación, e incluso el arbitraje. Dichas normas permanecen vigentes

Foto: Thomas Müller/SPDA



hasta la fecha, pero han sido modificadas parcialmente por otras leyes, respetando el principio de constitucionalidad, y con la obligación de adecuarse a las disposiciones de la Constitución de 1993.

Para 1992 se formó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural –PETT–, con la finalidad de sanear legalmente a favor del Estado los predios expropiados por la Reforma Agraria. Se agregó a sus funciones el deslinde y titulación de las tierras de las comunidades campesinas y la demarcación de las comunidades nativas. Estas últimas funciones solo fueron asumidas por el PETT en los casos en que se hubiera celebrado convenios con la respectiva Dirección Regional Agraria. Entre 1996 y 2000 se ejecutó el Proyecto de Titulación y Regularización de Tierras –PTRT–, uno de cuyos ejecutores fue el PETT. El proceso de formalización impulsado por el PTRT excluyó a las tierras de las comunidades campesinas. En la segunda fase del PTRT, implementada desde el 2001, se anunció que se atenderían alrededor de 541 comunidades campesinas. Los cambios en la normativa operados en los últimos noventa años acarrearán engorrosos

procedimientos para titular la propiedad comunal, a lo cual se suma una falta de política pública que dé un trato coherente a la titulación de las comunidades campesinas, y a consecuencia de lo cual dichas comunidades serían más propensas a la parcelación con título individual. Por otro lado, se motivó que grupos de campesinos e incluso personas que no lo eran, procuraran asumir formalmente la estructura de comunidad campesina para beneficiarse de algún modo, aunque en la práctica no tuvieran posesión colectiva ni actividad comunal alguna. Esto ocurría con mayor frecuencia en las cercanías de zonas de alto potencial de desarrollo inmobiliario.

Percepciones de las comunidades campesinas

Prima la ignorancia y la falta de conocimiento en un sector de la población urbana respecto de las comunidades campesinas. Con frecuencia se las define y mitifica como comunidades “colectivistas”. Las comunidades campesinas son grupos de familias a menudo emparentadas entre sí que comparten una cultura y un

Foto: Thomas Müller/SPDA



espacio en común. La producción es asunto de cada familia y se practica en parcelas heredadas o asignadas por la comunidad. Por esa razón, cada comunidad es un mosaico complejo de zonas ecológicas subdivididas en parcelas familiares y comunitarias, donde sus miembros tienen la obligación de participar en los órganos de gobierno comunitario para asegurar el buen cuidado y manejo de la comunidad campesina en conjunto. En ese sentido, las comunidades campesinas tienen dificultades en su organización, como cualquier otro grupo humano, pero esta situación se agrava aún más al no existir una política coherente desde el Estado.

Es crucial tener claridad en cuanto a la propiedad comunal: esta es una forma de propiedad privada asociativa, con sus propias particularidades, normas, obligaciones y restricciones, a la manera de la propiedad en una cooperativa o en una sociedad anónima. A partir de la Constitución de 1993 las comunidades campesinas tienen el derecho de disponer libremente de su propiedad y de asociarse para usar las tierras, siempre y cuando medie un acuerdo formal entre sus integrantes conforme a las normas

establecidas por el Estado. Lamentablemente, con frecuencia estas prerrogativas están siendo utilizadas para dividir a las comunidades campesinas, y en otros casos pueden ser utilizadas para extinguir a la institución comunal. Suelen presentarse problemas respecto a la condición de los integrantes de una comunidad campesina: por un lado, tenemos a los comuneros calificados, es decir, quienes originalmente vivían en la zona; y del otro, a los comuneros no reconocidos como tales, es decir, personas que por diversas razones se han ido asentando en la comunidad, pero que si bien tienen posesión, no tienen derechos de propiedad.

Ante esa situación, es necesario que las normas de los Estatutos Comunales establezcan soluciones claras. Por otro lado, es preciso mantener actualizados los padrones de comuneros calificados. Finalmente, la falta de claridad normativa por parte del Estado en la protección de las comunidades campesinas y el abandono del mismo hace que algunos pobladores que no tienen derechos como comuneros traten de independizarse de la “comunidad madre”, en busca de su título individual dentro del territorio comunal.

Foto: Thomas Müller/SPDA



Los títulos individuales se superponen a los títulos comunales.

Los sucesivos gobiernos no han tenido una política nacional coherente para proteger a las comunidades campesinas, situación que se agudizó durante el gobierno de Alberto Fujimori, en los años noventa, con el establecimiento del referido Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural – PETT–, que comenzó a otorgar títulos individuales a los habitantes de las zonas rurales. Esto incluía a las comunidades campesinas, muchos de cuyos miembros querían –además de la propiedad comunal– obtener un título de propiedad individual que les diera mayor seguridad sobre las parcelas que heredarían sus hijos. De este modo, en la práctica se empezaron a superponer dos tipos de título de propiedad: el individual y el comunal.

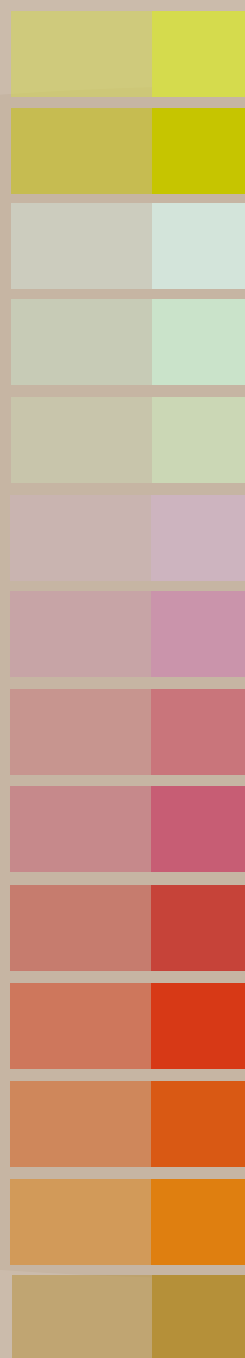
Esta situación no constituiría un problema si la protección de la propiedad comunal estuviera garantizada por el Estado. Al no ser así, la doble titulación ha ido generando una gran

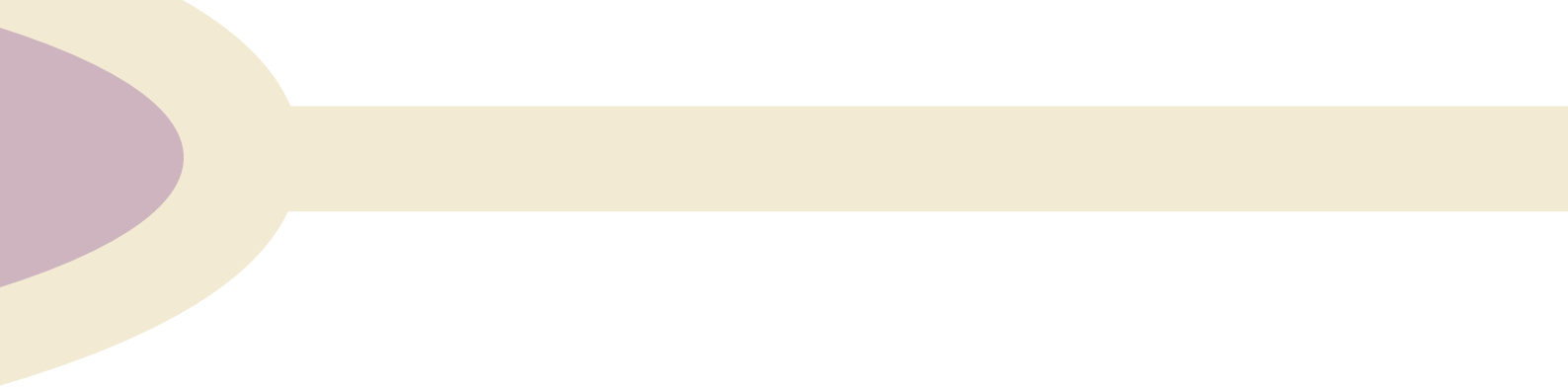
incertidumbre sobre la identidad del verdadero propietario, en especial cuando se han realizado operaciones de compraventa a terceros de los terrenos que han sido objeto de titulación individual. Este fenómeno ha ocurrido sobre todo en comunidades campesinas que realizaban actividades agrarias y estaban cercanas a centros poblados. Las comunidades campesinas que se dedican al pastoreo suelen tener una noción más colectiva, porque en ellas la rotación sobre las tierras es una práctica permanente.

Un tema aparte son los casos de superposición o conflicto de linderos entre dos comunidades campesinas. Por el momento no existe una organización supracomunal que pueda resolverlos de manera autónoma. Las organizaciones campesinas son muy débiles, y la institución del Fuero Agrario, que se especializaba en estos conflictos, ha sido desactivada. Los comuneros prefieren acudir a autoridades como la Policía Nacional, el Juzgado de Paz Letrado o el Juzgado Mixto. También suelen acudir a estas instancias estatales para enfrentar conflictos de posesión dentro de la comunidad.

2 |

**UN PANORAMA
DE OBSTÁCULOS**





EL CONTEXTO IDEOLÓGICO

A partir del régimen instaurado con el autogolpe de 1992, y mediante la Constitución Política de 1993, se ha establecido en el Perú una percepción sobre el desarrollo que promueve el libre mercado y busca reducir al máximo la intervención del Estado y sus regulaciones sobre las actividades económicas, especialmente aquellas que implican grandes inversiones. Los medios de comunicación más importantes –televisión, radio y periódicos, en su mayoría– se encargan de convertir en verdad indiscutible esta posición parcializada. A lo largo de los años, esta idea ha sido mantenida por los diferentes partidos en el poder, al punto que en varios casos los gobernantes actuaron en contra de su ideario político, fuera éste tradicional (APRA) o reciente (Partido Nacionalista). De esta manera, el Perú vive lo que la historiadora Cecilia Méndez denomina la República Empresarial, en la cual se considera que la labor principal del Estado es fomentar las grandes inversiones privadas. Por el contrario, la intervención pública en servicios como salud, educación, seguridad o justicia se caracteriza por su pésima calidad.

Los portavoces de la República Empresarial muestran mucha intolerancia y rechazan como primitivo o antieconómico cualquier

intento de regular las actividades empresariales, promover los derechos sociales o establecer medidas redistributivas. Incluso han logrado que el Estado se abstenga de limitar la propiedad de la tierra, lo que ha generado el retorno del latifundio, es decir la acumulación de importantes extensiones de tierra, a través de los grandes complejos agroexportadores. Ese tipo de agricultura recibe tales beneficios que, por ejemplo, está eximido de cumplir con el régimen laboral formal. Estas empresas se han manifestado en abierto rechazo a la aplicación de la Ley de Consulta Previa, precisamente, bajo el argumento de que va a “paralizar las inversiones”.

La orientación ideológica de la República Empresarial es favorecer las iniciativas privadas de los grandes capitalistas, con menosprecio a la mentalidad colectiva o comunitaria. Esto se debe a la persistencia de un trasfondo racista que considera a la población andina o amazónica atrapada en una mentalidad arcaica o dependiente de acciones paternalistas, y por lo tanto menos capaz para desarrollar importantes inversiones. En consecuencia, se tiene la convicción de que los títulos colectivos de propiedad, al conferir potestad a estas poblaciones sobre sus propias tierras, constituyen un atraso para el resto del país. Aun en los momentos en que la República Empresarial ha entrado en crisis, como ocurrió a raíz de la tragedia de Bagua, se promovía la titulación

Foto: Thomas Müller/SPDA



individual de los indígenas⁶ como supuesta solución a los conflictos sociales.

Este contexto ideológico explica en parte la lentitud o displicencia de las instituciones públicas en cuanto a la titulación, demarcación o ampliación de tierras comunales, en abierto contraste con la promoción de los títulos individuales. Muchos funcionarios están convencidos de que los títulos comunales generan un perjuicio para la población al anular las iniciativas individuales. A esto se añaden factores permanentes como la ineficiencia burocrática o el arraigado menosprecio hacia nativos y campesinos.

La versión oficial sostiene que los campesinos y los indígenas solo podrán ser “sujetos de crédito” cuando tengan los títulos de propiedad de sus tierras. Esto no es viable en la realidad, dadas las condiciones exigidas por el sistema bancario. En el fondo, la disolución de las comunidades hace más difícil para los propietarios individuales negociar con las grandes

empresas, por lo que el fomento a la propiedad individual buscaría propiciar que las empresas adquieran las tierras en condiciones desventajosas para la población indígena.

Así las cosas, no es sorprendente que algunos campesinos andinos e indígenas amazónicos busquen obtener títulos individuales e incluso parcelar las tierras comunales, para venderlas como una salida frente a la pobreza. Estas iniciativas muchas veces están promovidas por determinadas empresas con intereses específicos en el tema, y pueden llevar a la división de las comunidades y federaciones.

EL CONTEXTO POLÍTICO

En las últimas dos décadas, los sucesivos gobiernos han aplicado políticas que afectaron los intereses de las comunidades campesinas y nativas. La meta final ha sido su

6. Estas fueron las intervenciones de Hernando de Soto.

Un panorama de obstáculos

Foto: Parque Nacional Cordillera Azul, Nancy Stone/CIMA



disolución para entregar sus tierras a las empresas agroindustriales o extractivas.

El proceso comenzó durante el gobierno de Alberto Fujimori, amparado en la Constitución de 1993. El artículo 89 de esta carta política estableció la libre disposición de las tierras comunales y eliminó las garantías de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad⁷ consagradas en la Constitución de 1979. De igual forma, se promulgó la Ley 26505, llamada también Ley de Tierras, que fue deliberadamente más efectiva en el caso de la costa, pues existía la voluntad de promover la disolución de las comunidades campesinas⁸.

También durante el régimen de Fujimori, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el PETT otorgó miles de títulos individuales aún dentro de las propias

comunidades, lo que generó múltiples casos de superposición de límites. El breve gobierno de Valentín Paniagua permitió algunas medidas importantes en favor de las comunidades, como el proceso del Parque Nacional Cordillera Azul y la Reserva Comunal El Sira. Sin embargo, las políticas hostiles hacia las comunidades volvieron a hacerse explícitas durante el gobierno de Alejandro Toledo, cuyo primer ministro, Carlos Ferrero, sostuvo la necesidad de que las comunidades campesinas y nativas dejaran de ser propietarias de grandes extensiones de tierra. Entre los hechos que confirman este discurso tenemos la paralización de las titulaciones de comunidades nativas y campesinas; la promulgación de la Ley 28736, que oficialmente busca proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, pero permite las actividades extractivas en zonas reservadas; y el recorte del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor, que ori-

7. En términos formales, las tierras de las comunidades seguían siendo imprescriptibles, pero al indicar que la única restricción era el caso de abandono, en la práctica no lo eran.

8. Artículo 10, modificado por la Ley 26845, también durante el gobierno de Fujimori. Un caso emblemático fue lo sucedido con las tierras de la comunidad campesina de Santo Domingo de Olmos (Lambayeque).

Foto: Thomas Müller/SPDA



ginó una fuerte desconfianza de los pueblos indígenas hacia el Estado.

Durante el segundo gobierno de Alan García la hostilidad hacia las comunidades campesinas se hizo manifiesta y deliberada mediante una acelerada política de concesiones mineras y de explotación de hidrocarburos en territorios comunales. El propio García lideró esta corriente de opinión a través de varios artículos periodísticos en los que se refería a los campesinos y nativos como “perros del hortelano”, negaba la existencia de pueblos indígenas en aislamiento, y ridiculizaba la relación ancestral de las comunidades campesinas y nativas con su tierra. El gobierno de García también llegó a rechazar airadamente la consulta vecinal convocada por varias municipalidades de la región Piura, donde la mayor parte de la población era crítica del proyecto minero Majaz, establecido en el territorio de dos comunidades campesinas contra la voluntad de sus integrantes.

Bajo el gobierno de Alan García, el COFOPRI (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal) asumió la tarea del PETT, supues-

tamente para titular a las comunidades campesinas y nativas, pero con la misma política orientada a la titulación individual. Incluso se buscaba formalizar y urbanizar las capitales de distrito, que incluían comunidades campesinas y nativas, lo que generó muchos conflictos. De la misma manera, el gobierno dispuso –tras varios intentos fallidos en el Congreso– la aprobación de decretos legislativos que facilitaban la disolución de las comunidades campesinas y nativas. Si bien se vio obligado a retroceder debido a los trágicos sucesos de Bagua, antes de retirarse del cargo, García dispuso la apresurada transferencia de las funciones de titulación de COFOPRI a los Gobiernos Regionales, generando una fuerte y aparentemente deliberada confusión en los procedimientos: hoy es más difícil que nunca lograr que una comunidad campesina o nativa obtenga un título o la ampliación de las zonas tituladas.

El gobierno del Presidente Ollanta Humala no está libre de graves contradicciones. En sus primeros meses en el poder impulsó la aprobación de la Ley de Consulta Previa (Ley 29785), pero luego ha tratado de circunscribir su aplicación a las comunidades nativas. En ese senti-

Un panorama de obstáculos

Foto: Thomas Müller/SPDA



do, tanto Humala como su ministro de Energía y Minas han declarado que las comunidades campesinas no son pueblos indígenas –amparándose en elementos secundarios, como que sus pobladores usan celulares, y minimizando rasgos culturales, como su idioma–. La Ley de Consulta Previa ha despertado reticencias a titular a las comunidades campesinas porque se teme que puedan invocar el derecho que la propia norma les reconoce frente a proyectos extractivos en sus territorios. En el fondo, se trata de una perspectiva antidemocrática.

Debe recordarse que la decisión del gobierno de respaldar abiertamente las actividades extractivas originó protestas de los campesinos en los primeros meses de 2012, y que la violenta represión policial ocasionó trágicas muertes en Cajamarca y Espinar. Si bien desde agosto de 2013 la tensión no ha generado

situaciones de violencia que desencadenen la muerte de ciudadanos, la incertidumbre se mantiene⁹. Es ilustrativo de la situación imperante el caso de la comunidad campesina de San Juan de Cañaris (Lambayeque): fue reconocida como comunidad indígena hace más de cincuenta años, pero el gobierno busca negarle esta condición para evitar que se acoja a la Ley de Consulta Previa. En diciembre de 2012, los comuneros sufrieron la violenta represión de la Policía Nacional por oponerse a la presencia de una empresa minera en sus tierras, sin autorización.

Sería deseable que tanto el gobierno como las empresas entiendan que la Ley de Consulta Previa no llevará a la parálisis de las inversiones, pues muchos campesinos y nativos desean trabajar en las empresas y obtener beneficios para ellos y sus familias¹⁰.

9. La reducción de muertes en los conflictos socioambientales se debe fundamentalmente a la gestión del Ministro del Interior Wilfredo Pedraza, pero tras su salida del gabinete podría volver la represión indiscriminada de las protestas.

10. Es un error pensar que las comunidades se rehúsan totalmente a aceptar las inversiones mineras o petroleras, pues en muchos casos piensan que les van a brindar algún beneficio. En las comunidades campesinas, una de las principales aspiraciones es contar con un puesto laboral gracias a la actividad minera. Esto es más difícil en las actividades que se realizan en la Amazonía porque los indígenas tienen menores niveles de especialización.

Foto: Pedro Tipula/IBC



Lo único que busca la norma es mejorar la capacidad de negociación de la población.

EL CONTEXTO ECONÓMICO

La arremetida ideológica de la República Empresarial no ha sido gratuita, sino que ha buscado defender sus intereses económicos sobre los territorios de las comunidades campesinas y nativas.

En la zona andina, la desaparición del fenómeno subversivo y los altos precios de los minerales generaron un significativo impulso de las actividades mineras. Pero el modo en que se llevó adelante este proceso generó fuertes conflictos con las comunidades, como ocurrió en el caso Majaz-Río Blanco. En la Amazonía, a los ciclos extractivos de décadas anteriores (caucho, petróleo, madera, narcotráfico) les

ha sucedido un periodo donde a todas estas actividades se les han sumado otras nuevas, como la producción de biocombustible y la minería¹¹. En todos los casos, se ejerce presión sobre los territorios comunales sin generar beneficios concretos para los nativos.

En este contexto, se manifiesta una contradicción desde el propio Estado: un sector (la ANA, el SERNAMP) sostiene que se debe proteger las cabeceras de cuenca, mientras que el Ministerio de Energía y Minas pretende promover la explotación de las mismas zonas aduciendo el interés nacional. Una situación similar ocurre en los propios gobiernos regionales, que por un lado insisten en la Zonificación Económica Ecológica y simultáneamente promueven la producción agrícola destinada a biocombustibles. De hecho, muchas de las áreas concedidas a las empresas de esta industria se encuentran en zonas forestales y

11. Un ejemplo ha sido el caso de la Cordillera del Cóndor. Las comunidades habían acordado con el gobierno de Toledo establecer un parque nacional en esa zona, pero éste ordenó a INRENA que cambiara de opinión y emitiera un informe favorable a la actividad minera de la empresa Afrodita. Desde entonces proliferan las concesiones mineras en la zona que no está demarcada, a 2000 metros de altura, que es la zona del uso tradicional, lo que afectaría a las comunidades, asentadas a 300 metros de altura.



zonas de protección. Pese al impacto que conlleva su actividad, a estas empresas no se les pide el requisito de clasificación de tierras que se exige a las comunidades nativas.

Otra forma de presión económica sobre las tierras comunales amazónicas se evidencia en el alquiler de tierras, muchas veces a un precio

ínfimo. La organización comunal puede debilitarse también mediante estrategias aparentemente inofensivas, como la vinculación que buscan los mestizos o madereros mediante el compadrazgo o el matrimonio. Los mestizos buscan penetrar paulatinamente en las comunidades con el fin de promover el alquiler de tierras y la llegada de más mestizos.

SITUACIÓN ESPECIAL: **PUEBLOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO**

En 2006, hacia el final de su gobierno, Alejandro Toledo aprobó la Ley de Pueblos en Aislamiento Voluntario –PIAV–, Ley 28736, sin que hasta la fecha se haya percibido una intervención seria del ahora cesado INDEPA, ni del actual Viceministerio de Interculturalidad. Es más, desde la promulgación de la ley no se ha creado ninguna reserva territorial en favor de los PIAV, pese a que existen al menos otros cinco pueblos en esta condición¹². No se

percibe una política definida del Estado para proteger estrictamente estas áreas indígenas de las incursiones de madereros ilegales y de la superposición de concesiones de hidrocarburos y forestales. En estos años tampoco se ha logrado modificar el artículo 5° de la Ley 28736, que permite la realización de actividades extractivas en zonas reservadas cuando el recurso es considerado por el Estado “de necesidad pública”.

12. Todas las reservas territoriales para los indígenas en aislamiento fueron creadas antes de esta norma, inclusive en la época de Fujimori (las reservas Isconahua, Murunahua y Mashco Piro creadas por el Gobierno Regional de Ucayali).

Foto: Comunidad campesina en Huachón, Pasco. Pedro Tipula/IBC



SITUACIÓN ESPECIAL: **COMUNIDADES CAMPESINAS EN LA SELVA**

Desde 1991 se permite la titulación de comunidades campesinas en la selva para regular la propiedad de muchas poblaciones ribereñas que, efectivamente, manejan la tierra de manera comunitaria¹³. Estos asentamientos pueden estar formados por migrantes andinos, que ya tenían esta tradición comunitaria, pero también por indíge-

nas amazónicas que han preferido asumir una identidad mestiza como respuesta a la discriminación. Llama la atención que a las comunidades campesinas no se les exige la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor¹⁴. Esto podría generar que algunos nativos prefieran titularse como campesinos.

EXPERIENCIAS POSITIVAS: **RESERVAS COMUNALES Y PARQUES NACIONALES**

Una de las estrategias empleadas por los pueblos indígenas amazónicos para evitar la desaparición de sus territorios ancestrales ha sido solicitar que las áreas de libre

disponibilidad de propiedad del Estado sean declaradas reservas comunales o parques nacionales. De esta manera, se evita que dichas áreas sean entregadas a terceros.

13. Primera disposición especial del Decreto Supremo 008-91-TR.

14. Para los campesinos sólo se hace una clasificación de uso, es decir una descripción de lo que existe: terreno de cultivo, terreno desnudo, cobertura arbórea, pastos no naturales y zona de uso no agrícola (R. D: 419-90, del 13 de mayo de 1990).

Foto: Cordillera del Cóndor. Conservación Internacional Perú. ©



Las reservas comunales son administradas por las comunidades nativas colindantes¹⁵. En cambio, en los parques nacionales –que son administrados por SERNAMP y detentan el más alto nivel de protección posible– no puede otorgarse concesiones de ningún tipo. Las organizaciones indígenas han optado por combinar ambas figuras, buscando que las cabeceras de cuenca y otras zonas con ecosistemas frágiles sean declaradas parques nacionales. El primer caso de este modelo combinado fue promovido por el pueblo yánesha, que logró la creación del Parque Yanachaga Chamillén y la Reserva Comunal Yánesha. Otro caso es el del Parque Cordillera Azul y la Reserva Comunal El Sira, ubicados entre Pasco, Junín y Ucayali, con la particularidad de que están rodeados por comunidades asháninkas, ashéninkas y shipibas. Destaca el caso de la cordillera de Vilcabamba, también conocida como Bosque Nacional del Apurímac. En las tierras altas se ha creado el Parque

Nacional Otishi, mientras que en cada una de sus vertientes se establecieron reservas comunales asháninka y machiguenga. Estas reservas fueron objeto de un minucioso proceso de georreferenciación, para evitar la superposición con otras propiedades.

Sin embargo, este modelo de protección de los territorios tradicionales sólo funciona cuando existe voluntad política de parte del Estado. La experiencia de los pueblos awajún y wampís es ilustrativa. En 2007 propusieron preservar los territorios ancestrales de la Cordillera del Cóndor mediante la Reserva Comunal Tuntanain, y para el área más frágil, correspondiente a la cabecera de los ríos, propusieron el Parque Nacional Ichigkat Muja. Motivadas por intereses económicos, las autoridades incumplieron el acuerdo alcanzado con las comunidades: así, el Parque Ichigkat Muja fue establecido con un área mucho menor a la acordada, y la zona que estos pueblos buscaban proteger fue

15. Las reservas deben estar administradas por un indígena, elegido de una terna que presentan las comunidades.

Foto: IBC



otorgada en concesión a la empresa minera Afrodita. Por si esto fuera poco, el área de la Reserva Comunal Tuntanain fue entregada en concesión a empresas petroleras¹⁶. Este precedente ha generado una marcada desconfianza de las comunidades nativas hacia el Estado, y es un elemento disuasivo de la creación reservas comunales y parques nacionales en otras zonas de la Amazonía.

Otra posibilidad de proteger los territorios y evitar concesiones sería reconocer, en estas zonas críticas, áreas de conservación privada, como ya ha sucedido con algunas comunidades nativas, como el caso del Área de Conservación Privada Paraíso Natural Iwirati, ubicada en el territorio de la comunidad nativa Puerto Prado, distrito de Nauta, provincia de Loreto.

ALGUNOS PROBLEMAS ACTUALES EN LOS PROCESOS DE TITULACIÓN

1. El crecimiento poblacional.

Si bien las primeras titulaciones fueron establecidas proyectando el crecimiento poblacional, en la actualidad, las tierras tituladas resultan insuficientes para asegurar el sustento de los miembros de la comunidad. Esto

ha generado que algunas familias se establezcan fuera de los límites de la comunidad, en zonas que eran parte de su territorio tradicional. Ante los crecientes problemas de sobrepoblación, la población indígena viene demandando con insistencia el reconocimiento de nuevas comunidades. Al mismo

16. Aunque la decisión de recortar el parque nacional se tomó en tiempos de Toledo, la resolución definitiva fue publicada durante el gobierno de García, lo que generó una pérdida de su legitimidad ante los awajún y los wampís. A esto se añadieron otras situaciones graves, como el intento del gobierno de García de recortar el Parque Bahuaja Sonene en Madre de Dios. Este panorama, así como los violentos sucesos de Bagua, han contribuido a minar la credibilidad del Estado dentro de la población indígena.



tiempo, gran parte de las 1.300 comunidades nativas tituladas han solicitado ampliaciones dentro de las zonas de uso tradicional, que actualmente son de propiedad del Estado, en la categoría de libre disponibilidad. Con ello buscan evitar que los foráneos se apropien de estos espacios.

También existe la figura del anexo, de miembros de la comunidad que buscan titularse de manera independiente. Con frecuencia, los anexos son motivados por conflictos internos, pero también responden a una estrategia de la comunidad para proteger su territorio, mediante el envío de algunas familias a los sectores donde hay amenazas de invasión o de extracción de recursos por terceros.

2. Procedimientos engorrosos y complejos.

Los procedimientos para la inscripción y titulación de las comunidades campesinas y nativas son típicamente lentos y burocráticos, tanto a nivel de regiones, como a nivel del gobierno central. Los indígenas suelen ser derivados a Lima para cumplir con diversos

trámites y consultas. También puede ocurrir la pérdida o retención de expedientes, lo cual determina que estos procesos se prolonguen, hasta 15 años en algunos casos. El trámite comprende varios pasos, y enfrenta en el camino un sinnúmero de obstáculos:

- La solicitud (de inscripción o titulación): para presentarla, las comunidades deben acudir a la Dirección Regional Agraria (DRA) o a la Agencia Agraria de la capital de la provincia.
- El informe legal significa que los funcionarios se trasladen a la zona, por cuenta de las comunidades.
- El proyecto de resolución es hecho público para ver si en los siguientes 30 días se presenta alguna objeción. Transcurrido el plazo, la DRA emite la resolución directoral de inscripción, que debe ser asentada en el registro de comunidades nativas de la SUNARP. Muchas veces, la DRA no cumple este procedimiento, aduciendo falta de presupuesto. Por otro lado, hasta hace un tiempo la SUNARP solicitaba un sinnúmero de requisitos formales, al punto que era necesario que

Foto: Thomas Müller/SPDA



las comunidades presentaran una queja a la Defensoría del Pueblo para que se realizara la inscripción. En otros casos, representantes de las comunidades tenían que viajar hasta la sede de la SUNARP para lograr su inscripción registral, requisito indispensable para iniciar el trámite para la demarcación y titulación. Frente a este escenario, ha sido de mucha ayuda la reciente Directiva 005-2013 -SUNARP/SN que regula la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas y la Directiva 010-2013-SUNARP/SN, relativa a las comunidades campesinas, con el objeto de mantener uniformidad en los criterios de calificación registral y de simplificación administrativa.

- El trámite de demarcación y titulación requiere un nuevo estudio socioeconómico, cuyo costo tampoco lo cubre el Estado.
- Cumplir con el Reglamento de Clasificación de Tierras publicado por el Ministerio de Agricultura en el 2009 (D.S. 017-2009-AG), para determinar las áreas agrícola, forestal, de pastoreo y de protección de las comunidades demarcadas, implica realizar calicatas y sacar muestras, que

luego serán analizadas por laboratorios calificados. El hecho de que el único laboratorio a nivel nacional se encuentre en Lima, eleva aún más el costo y la duración del proceso.

- El informe sobre posible superposición con otros territorios: las instancias correspondientes de los gobiernos regionales solicitan al Ministerio de Agricultura y al SERNANP que informen si el territorio demarcado de la comunidad se superpone al de un tercero, a una Área Natural Protegida (ANP) o a un Bosque de Producción Permanente (BPP). La verificación suele ser morosa, y puede generar gestiones adicionales:
- De comprobarse la superposición con un BPP, la comunidad nativa debe demostrar que su existencia es anterior al establecimiento de la protección legal del bosque. Entonces se debe desafectar o redimensionar el área protegida, lo cual implica elaborar un expediente especial, que se convierte en otro cuello de botella porque no hay una metodología para estos casos. Los trámites son todavía más complicados cuando dentro del BPP ya hay concesiones forestales. De este



modo puede truncarse la titulación de una comunidad aunque ya esté inscrita.

- Una situación diferente se da si el territorio demarcado de la comunidad se superpone a una ANP. Si la solicitud de titulación es anterior a la creación del área protegida, esta última puede ser redimensionada, pero si la solicitud es posterior, y existen centros poblados, SERNANP establece dicha área como zona de uso especial, para que los indígenas continúen con sus actividades tradicionales. Sin embargo, no pueden establecer un nuevo centro poblado dentro de la ANP creada.

- Al cumplir esta serie de trámites, la Dirección Regional Agraria emite una resolución directoral de demarcación y titulación. A partir de su publicación corre un plazo de 30 días para ver si alguien se opone.

- Si no hay oposición, la DRA debe inscribir el título de propiedad en la SUNARP, pero muchas veces esto tampoco se puede hacer por falta de presupuesto.

3. Los costos no son asumidos por el Estado.

Los procesos de inscripción (reconocimiento), demarcación y titulación de las comunidades nativas no son financiados por el Estado, y deben ser asumidos por las propias comunidades o por las ONG que las apoyan. Para avanzar con los trámites, es preciso cubrir los costos del traslado, hospedaje y alimentación de los funcionarios responsables, e incluso deben otorgarles viáticos según las escalas oficiales. En algunas regiones extensas, como Loreto, esto implica sufragar los costos del viaje por vía aérea. Los costos son elevados porque a menudo es necesario movilizar a un equipo de profesionales, y los viajes son múltiples, pues se requiere realizar un viaje para cada uno de los procesos. En los últimos años estos gastos se han incrementado debido a la decisión del Estado de hacer más complejos los requisitos, como determinar la aptitud agrícola, pastoreo forestal y protección del suelo. El pago al laboratorio que analiza el suelo asciende a varios miles de soles. Se exige también el empleo de equipos muy costosos para la ubicación



de las coordenadas (georreferenciación), aduciendo mayor precisión. Esto no se justifica, salvo en zonas donde las áreas de las comunidades son muy pequeñas y un error podría generar conflicto.

4. Hay confusión sobre las atribuciones de los gobiernos regionales.

La apresurada transferencia de las facultades de titulación a los gobiernos regionales continúa generando dificultades, pues no implicó una transferencia de recursos ni de capacidades. Los sucesivos cambios administrativos paralizan el proceso, al generar inseguridad y confusión. Muchos funcionarios ignoran su competencia en esta materia y tampoco sienten mayor presión para cumplir su función. Además, son frecuentes las rotaciones de personal, lo que genera mucha inestabilidad.

En los últimos años, cada gobierno regional ha creado su propia metodología de demarcación y titulación, a veces atribuyéndose funciones que no le corresponden. Esto supone el riesgo de que las titulaciones obe-

dezcan a móviles políticos, y que proceda sin realizar previamente un adecuado saneamiento de las propiedades tituladas.

También podría darse que se tomen medidas perjudiciales para las comunidades, como cuando las autoridades pretenden titular como propiedad estatal a áreas comunales ya inscritas.

5. Insuficiencia en la rectoría del Ministerio de Agricultura.

Lamentablemente, el Ministerio de Agricultura no viene ejerciendo la rectoría en materia de saneamiento y formalización de la propiedad para comunidades campesinas y nativas, a pesar de existir un mandato normativo directo. De otro lado, al no haberse dispuesto la transferencia de la información catastral hacia el Ministerio, ésta permanece en COFOPRI.

Una de las etapas más engorrosas del procedimiento de titulación es la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Se trata de una facultad de las Direcciones Regionales Agrarias que debe ser validada por



la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) del Ministerio de Agricultura.

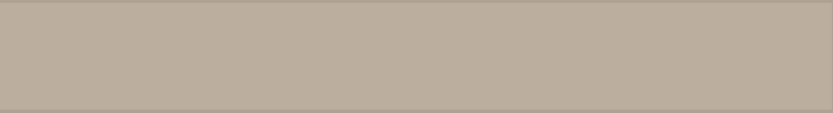
Otro escollo identificado es que dentro del mismo ministerio no hay claridad sobre la instancia que debe celebrar los contratos de cesión en uso de las tierras forestales y de protección -si la DGAA o la Dirección General de Fauna y Flora Silvestre (DGFFS)-. Esto genera pasividad en ambas dependencias.

6. Incertidumbre sobre los planos y las superposiciones.

Ni siquiera las comunidades nativas y campesinas que cuentan con títulos de propiedad tienen seguridad jurídica, pues son frecuentes los errores en los planos otorgados por el Estado y los casos de superposición entre comunidades. A pesar de haber contado con abundantes recursos, el PETT también cometió errores en las titulaciones que llevó a cabo: los funcionarios actuaban de manera precipitada para poder cumplir con las metas establecidas (en términos de número de títulos otorgados). Así, otorgaban títulos individuales dentro de comuni-

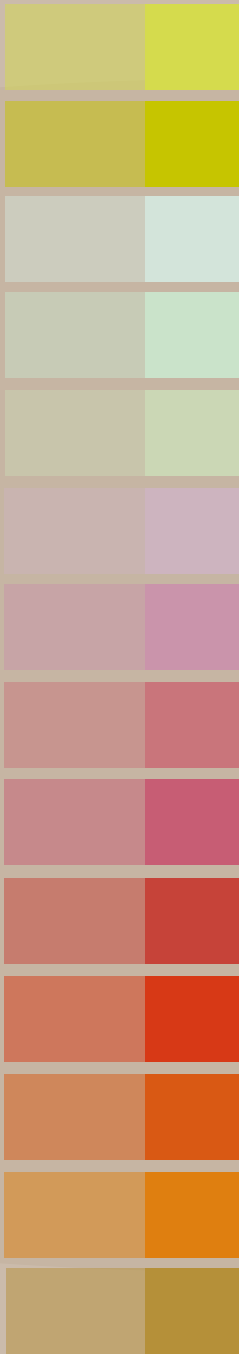
dades campesinas, y lo mismo ocurría en las comunidades nativas. Incluso, se ha dado casos en que se tituló el anexo de una comunidad sobre el territorio de la propia comunidad de origen. En la zona amazónica, el PETT otorgó títulos individuales a miembros de comunidades nativas que todavía no habían recibido el título comunal. Numerosos casos de ese tipo se han podido detectar en San Martín con integrantes de las comunidades nativas quichuas. Si ahora quisieran pedir la titulación como comunidad, previamente tendrían que entregar sus tierras al Estado.

Las referencias erróneas que puedan contener los planos oficiales conducen a títulos oficiales que no representan la posesión real, con las naturales implicaciones de conflictos potenciales. A pesar de esa situación, en la presente situación de vacío legal no están previstas normas ni procedimientos para rectificar los planos errados. Cabe destacar que los planos realizados mediante georreferenciación son más exactos, pues permiten evidenciar las irregularidades, pero no son válidos.



3 |

PROPUESTAS



1. SANEAMIENTO LEGAL DE LAS PROPIEDADES RURALES.

Es indispensable y urgente que el Estado asuma el saneamiento físico legal de las propiedades rurales a nivel nacional. Esta política no solo debe ser pensada para proteger los derechos de las comunidades campesinas y nativas, sino también para brindar seguridad jurídica a los inversionistas. El saneamiento requiere enfrentar una serie de problemas, como la superposición de títulos entre comunidades, la duplicidad de títulos individuales y comunales respecto a la misma área, o la superposición con áreas naturales protegidas o de aprovechamiento. Implica también rectificar los errores de los planos oficiales y corregirlos de acuerdo a la georreferenciación en campo. Este procedimiento debe tener carácter participativo, de modo que los pueblos indígenas expresen sus demandas territoriales.

El Estado debe priorizar la asignación de recursos y personal para realizar esta tarea con seriedad, y debe evitar cometer nuevamente el error de proceder con prisa, que ha generado tantos problemas en el pasado. De ser necesario, debe emprender la rectificación de los títulos de propiedad.

2. CONSIDERAR LA POSESIÓN COMO UN TÍTULO DE PROPIEDAD

Es necesario replantear los procesos de titulación de las comunidades. Como lo establecen diversas sentencias de la Corte Interamericana

de Derechos Humanos, la posesión inmemorial de un territorio por parte de los pueblos indígenas equivale a los títulos de propiedad otorgados por el Estado. Por lo tanto, es indispensable que el Estado peruano reconozca a las comunidades nativas las tierras que tradicionalmente han ocupado. Éste es el criterio que debe primar, y no los que suelen orientar los cálculos de los funcionarios estatales. Pero además, el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales –suscrito por el Perú– lo menciona categóricamente al referirse al derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan estas comunidades, y menciona también que los gobiernos deberán tomar las medidas necesarias para garantizar la protección de dichos derechos de propiedad y posesión.

En vista de lo anterior, consideramos que las zonas que habitan los indígenas deben ser reservadas mientras dura la gestión de titulación, y luego deben ser declaradas en propiedad. Por lo tanto, deberían bastar los trámites de inscripción para otorgarles esta protección. Este procedimiento debe implicar la recuperación de aquellos territorios que hayan sido titulados a nombre de terceros, incluyendo los territorios inscritos por los gobiernos regionales.

3. RECONOCER LAS TIERRAS FORESTALES Y DE PROTECCIÓN COMO PROPIEDAD DE LAS COMUNIDADES NATIVAS.

El Convenio 169, la Declaración de la ONU, el artículo 89 de la Constitución y las sentencias

de la Corte Interamericana señalan que cada pueblo indígena debe ser autónomo en cuanto al uso de sus tierras. Además, la reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso Tres Islas (Exp. 1126-2011-HC-TC) precisa que las referencias a tierras en las normas peruanas deben ser entendidas como territorio.

La restricción que sufren las comunidades nativas respecto a las zonas forestales y de protección –que a partir de 1978 no les son otorgadas en propiedad– constituye una vulneración de este derecho al territorio. Se trata de una limitación de índole legal sobre la cual la población no estaba en condiciones de prestar su consentimiento. Las tierras forestales y de protección deben ser entregadas en propiedad y es necesario que el Estado reconozca y respete su uso tradicional, según lo que indica la Constitución, sin establecer interferencias burocráticas a sus decisiones autónomas.

Es necesario actualizar la Ley de Comunidades Nativas, puesto que no otorga a los indígenas la propiedad sobre las tierras forestales, y tampoco les ofrece protección, pero sí les exige engorrosos trámites para la clasificación de su territorio. Al mismo tiempo, respecto de las comunidades nativas tituladas desde 1978, se debe revisar los contratos de cesión en uso y otorgar a estas poblaciones los títulos que les corresponden.

La clasificación de tierras ya no debe ser un requisito indispensable para la titulación y deben derogarse los artículos sobre este aspecto que

genera lentitud en el proceso. Se debe respetar la clasificación que el propio pueblo o la comunidad ha realizado de manera autónoma. En todo caso, la clasificación de tierras con aptitud forestal puede ser llevada a cabo si la comunidad quiere hacer un plan de manejo forestal.

4. PROMOVER LA TITULARIDAD DE LOS TERRITORIOS INTEGRALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

En relación a las comunidades nativas amazónicas, se debe promover que en el futuro los títulos de propiedad sean otorgados a nombre de cada pueblo indígena, si es que así lo solicitaran, en reconocimiento de su territorio integral. Para ello las autoridades estatales, a nivel regional y nacional, deben abandonar la noción de titulación de comunidades vigente hasta el momento.

La titulación de territorios integrales no necesariamente implica reformar la Ley de Comunidades Nativas, sino adecuar su ejecución al Convenio 169 y a las sentencias de la Corte Interamericana sobre la integralidad de los territorios indígenas.

En relación a la posible presencia de colonos dentro del territorio integral, habría que plantear un acta de convivencia en la cual se señalen los derechos adquiridos y obligaciones. Esto sucede en el caso de Bolivia, donde las parcelas de propietarios particulares simplemente son demarcadas y pueden ser adquiridas (la Ley de CCNN también plantea la posibilidad de pagarle a los colonos los gastos en que han incurrido). Dicha

opción debería ser asumida en la medida de lo posible por el Estado. En las zonas donde la presencia de colonos es menor, y donde hay un bloque importante de comunidades pertenecientes a un mismo pueblo indígena, dichas comunidades podrían plantear convertirse en un territorio integral. Un ejemplo se da en la provincia de Condorcanqui, Amazonas, y en buena parte de Loreto (Datem del Marañón y en la cuenca del Ampiyacu, provincia Ramón Castilla, etc.). Esto sería imposible de aplicar en zonas con importante colonización, como la zona asháninka en la carretera La Merced-Satipo.

En los países vecinos están en vigencia fórmulas parecidas: los resguardos en Colombia, las circunscripciones territoriales indígenas en el Ecuador, los territorios comunitarios originarios en Bolivia. En el caso del pueblo Rama-Kreol, de Nicaragua, en el interior de su territorio existen áreas protegidas, territorios indígenas y una reserva de biósfera. Allí se aplica una fórmula de co-manejo con el Estado.

Existe además un precedente con el pueblo indígena matsé, donde se ha otorgado el título de propiedad a una comunidad nativa. En la práctica, este es un territorio integral, con un área extensa que incluye 18 centros poblados. Las autoridades rotan, por periodos.

5. CAMBIO CONSTITUCIONAL: RECUPERAR EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS COMUNALES.

Para garantizar la integridad de las tierras de

las comunidades campesinas y nativas es fundamental devolverles su condición de inalienables, inembargables e imprescriptibles. Ello implica modificar el artículo 89 de la Constitución Política, el cual ha establecido una reducción en la protección de las tierras comunales sin consultar a la población afectada.

En la línea de las Constituciones de Ecuador y Bolivia, se debería considerar el título de propiedad como indivisible. Al mismo tiempo, en cumplimiento de la Ley de Consulta Previa, toda posible concesión sobre el subsuelo debe ser consultada a la población.

Se podría evitar muchas tensiones en las zonas rurales si los campesinos e indígenas tuvieran la certeza de que sus tierras se encuentran protegidas.

6. REALIZAR UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

A nivel de las zonas rurales, resulta fundamental contar con un ordenamiento territorial que precise cuáles áreas serán destinadas para actividades agrícolas, mineras o forestales. En este proceso deben participar, como directas interesadas, las comunidades campesinas y nativas.

Los gobiernos regionales han establecido Zonas Económicas Ecológicas (ZEE) que no han sido consideradas vinculantes por el Gobierno Central. Esta situación debe revertirse mediante un diálogo adecuado de las diversas instancias involucradas con campesinos

y nativos, en respeto de los procedimientos establecidos por la Ley de Consulta Previa.

7. CONTINUAR LA EXPERIENCIA DE LAS RESERVAS COMUNALES

Una medida complementaria a las señaladas es continuar promoviendo la experiencia de las reservas comunales vinculadas a parques nacionales, para así evitar la colonización de áreas tradicionales y asegurar su manejo por los indígenas. Sería recomendable efectuar un cambio legislativo a fin de asegurar que las reservas comunales sean manejadas directamente por los pueblos indígenas. Podemos citar el caso del pueblo Cofán, en Ecuador, al que el Estado ha entregado la administración de sus áreas protegidas. Otro ejemplo es el de la comarca Kuna-Yala en Panamá, administrada por los indígenas desde hace varias décadas.

Adicionalmente, se debe disponer que las áreas de las reservas comunales no sean objeto de ningún tipo de concesión para actividades extractivas.

8. PROTEGER LAS CABECERAS DE CUENCA

Desde el SERNANP debería promoverse que las cabeceras de cuenca o nacientes de quebrada cuenten con elevados niveles de protección, como los de los parques o santuarios nacionales. Bajo la legislación actual, la condición de parque nacional no implica una restricción del uso tradicional para los indíge-

nas. Esta propuesta no debe ser exclusiva de la selva alta, pues en la selva baja, en zonas como el Napo, varias cabeceras de cuenca ameritan el establecimiento de un área natural restringida. La opción alternativa sería la creación de reservas comunales, siempre que se prohíba allí las concesiones.

9. REALIZAR TRÁMITES CONJUNTOS Y CON PRESUPUESTO ESTATAL

Se debe evitar la duplicidad de procedimientos. Es preferible plantear un trámite conjunto de inscripción, demarcación y titulación de las comunidades para no generar un exceso de gastos en viajes y una gran inversión de tiempo. Los gastos que causen estos procesos deben ser asumidos por el Estado. Además, debe promoverse una racionalización: lo ideal sería encargar esta labor a equipos reducidos que elaboren los informes socioeconómicos, el croquis de inscripción, la demarcación definitiva y clasificación de tierras.

10. UNIFORMIZAR LOS CRITERIOS DE TITULACIÓN

El ente rector designado por el Ministerio de Agricultura debe dictar las normas necesarias para precisar las responsabilidades de las diferentes dependencias, tanto de los gobiernos regionales como del Gobierno Central.

El proceso de titulación de las comunidades campesinas y nativas debe obedecer a una política nacional, de modo que se ponga fin

a una situación en que cada gobierno regional establece sus propios criterios y define cómo enfrentar los conflictos. Es necesario estandarizar criterios tanto para el estudio socioeconómico como para la demarcación. En lo posible, debería eliminarse el requisito de enviar a Lima la documentación del proceso de titulación, abriéndose la posibilidad de realizar la gestión a nivel regional. En ese sentido, se requiere lineamientos concretos para evitar el estancamiento o el manejo político.

11. ESTABLECER ÁREAS DE CONSERVACIÓN PRIVADA BAJO MANEJO COMUNAL

Se debe fomentar que las comunidades campesinas y nativas establezcan dentro de sus territorios titulados y demarcados áreas de conservación privada bajo manejo comunal, con el debido asesoramiento para establecer las áreas de aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y la posibilidad de desarrollar actividades que sean ambientalmente sostenibles.

12. PROTEGER A LOS PUEBLOS EN AISLAMIENTO

Se debe reformar la Ley 28736 para impedir el desarrollo de actividades extractivas en las reservas territoriales para pueblos en aislamiento voluntario. Puede tomarse como referencia la Constitución del Ecuador cuando señala que los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión

ancestral irreductible e intangible, y que en ellos estará prohibida todo tipo de actividad extractiva. Además, dicha constitución señala que la violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio.

13. CONCILIAR EN LOS CONFLICTOS ENTRE COMUNIDADES

Por último, se debe desarrollar un proceso de conciliación intercomunal a nivel nacional, en acuerdo con las organizaciones indígenas. En aquellos casos en que la propia población esté en capacidad de llevar a cabo el proceso, como sucede en el Datem del Maraón, éste debería luego ser formalizado mediante escritura pública. Es necesario promover acuerdos similares entre las comunidades campesinas y nativas y terceros (incluidos los gobiernos regionales) con los que existe superposición de títulos.

Participan:



Financian:



ISBN: 978-612-46555-4-8



9 786124 655548