



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**Iniciativa para la Conservación  
en la Amazonía Andina - ICAA**

# SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA INICIATIVA PARA LA CONSERVACIÓN EN LA AMAZONÍA ANDINA (ICAA)

LECCIONES APRENDIDAS



**INTE-PUCP**  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA  
NATURALEZA, TEMPORES Y  
BIOLOGÍA SIMBÓLICA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

LECCIONES APRENDIDAS

# SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA INICIATIVA PARA LA CONSERVACIÓN EN LA AMAZONÍA ANDINA (ICAA)

31 de marzo de 2016

Preparado para la Unidad de Apoyo de ICAA

---

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos del contrato N°AID-EPP-I-00-04-00024-00.

Las opiniones aquí expresadas son las del autor (es) y no reflejan necesariamente la opinión de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos.

Esta publicación ha sido producida por encargo de la Unidad de Apoyo de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) liderada por International Resources Group (IRG) y sus socios: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Corporación de Gestión y Derecho Ambiental (ECOLEX), Social Impact (SI), Patrimonio Natural (PN) y Conservation Strategy Fund (CSF).

---

## LECCIONES APRENDIDAS

### SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA INICIATIVA PARA LA CONSERVACIÓN EN LA AMAZONÍA ANDINA (ICAA)

Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías  
Renovables de la Pontificia Universidad Católica del Perú  
(INTE-PUCP)

**Especialista temático:** Carlos Soria Dall'Orso

**Coordinadora del estudio:** Rosario Bernardini

**Asistentes de investigación:** Jacqueline Aliaga y Janet Cacho

**Edición:** Militza Blanca Ángulo

**Coordinación y supervisión del estudio:** Aimee Maron con  
el apoyo de Brenda Bucheli, Jessica Hidalgo y Karina Livschitz -  
Unidad de Apoyo de ICAA

**Fotografía de portada:** Thomas Muller

**Diseño y diagramación:** NEGRAPATA SAC

Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael - Lima 01

Primera edición

Lima, marzo de 2016

Todos los derechos reservados de acuerdo al D.Leg.822 (Ley  
sobre Derechos de Autor).

# ÍNDICE

<b>1</b>	<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>10</b>
2.1	Objetivos del estudio .....	12
2.2	Marco metodológico .....	13
2.3	Orientaciones temáticas: Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra .....	14
2.4	Ámbito geográfico de trabajo .....	17
<b>3</b>	<b>Antecedentes .....</b>	<b>18</b>
3.1	El estado del arte en seguridad jurídica en la tenencia de la tierra .....	18
3.2	Trabajo de ICAA en seguridad jurídica en la tenencia de la tierra .....	25
<b>4</b>	<b>Lecciones aprendidas .....</b>	<b>32</b>
4.1	Titulación y formalización de tenencia y uso de tierras (incluye la estrategia: facilitación de procesos de resolución de conflictos) .....	34
4.2	Fortalecimiento del marco legal (equivale a la estrategia desarrollo de los PLAR) .....	41
4.3	Fortalecimiento de capacidades para el manejo de conflictos y saneamiento (incluye la estrategia capacitar a usuarios en uso de instrumentos legales) .....	43
<b>5</b>	<b>Recomendaciones y conclusiones .....</b>	<b>46</b>
5.1	Recomendaciones .....	46
5.2	Conclusiones .....	50
<b>6</b>	<b>Referencias .....</b>	<b>54</b>

# ACRÓNIMOS

<b>ACCA</b>	Amazon Conservation Association
<b>ACONADISH</b>	Asociación de Comunidades Nativas para el Desarrollo Integral del Yurua Yano Sharakoiai
<b>AIDER</b>	Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral
<b>AIDSESP</b>	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CCNN</b>	Comunidades Nativas
<b>CDB</b>	Convenio de Diversidad Biológica
<b>CEMI</b>	Centro de Estudios Médicos Interculturales
<b>CGC</b>	Compañía General de Combustible
<b>CIAM</b>	Consejo Interregional Amazónico (Perú)
<b>CIFOR</b>	Centro Internacional para Investigación Forestal
<b>CMNUCC</b>	Conferencia Marco de Naciones Unidas
<b>CNULD</b>	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
<b>COFOPRI</b>	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
<b>COICA</b>	Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
<b>CONFENIAE</b>	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
<b>COP</b>	Conferencia de las Partes
<b>CSF</b>	Conservation Strategy Fund
<b>DDC</b>	Dirección Deconcentrada de Cultura
<b>DGFFS</b>	Dirección General de Forestal y Fauna Silvestre
<b>DOI</b>	Departamento del Interior de los Estados Unidos
<b>DP</b>	Defensoría del Pueblo del Perú
<b>DRAA</b>	Dirección Regional de Agricultura Amazonas (Perú)
<b>DRAH</b>	Dirección Regional de Agricultura de Huánuco
<b>DRSAUDRAU</b>	Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali
<b>ECOLEX</b>	Corporación de Gestión y Derecho Ambiental
<b>ECOSIRA</b>	Ejecutor de Contrato de Administración de la Reserva Comunal El Sira
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
<b>FECONAPIA</b>	Federación De Comunidades Nativas De Puerto Inca y Afluentes
<b>FECONAPU</b>	Federación de Comunidades Nativas del Río Purús
<b>FECONAU</b>	Federación De Comunidades Nativas De Ucayali
<b>FEINCE</b>	Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador
<b>FENACOCA</b>	Federación Nativa De Comunidades Cacataibo
<b>FENAMAD</b>	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
<b>FLR</b>	Forest Land Reforestation
<b>FPPCCP</b>	Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Coronel
<b>FONDAM</b>	Fondo de las Américas
<b>FSC</b>	Fundación Sobrevivencia Cofán
<b>FZC</b>	Frankfurt Zoological Society
<b>IBC</b>	Instituto del Bien Común

<b>ICAA</b>	Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina
<b>IGAC</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>ILO</b>	International Labour Organization
<b>INTE</b>	Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables
<b>IWGIA</b>	International Work Group for Indigenous Affairs
<b>GORE</b>	Gobierno Regional
<b>GOREH</b>	Gobierno Regional de Huánuco
<b>GOREMAD</b>	Gobierno Regional de Madre de Dios
<b>GOREU</b>	Gobierno Regional de Ucayali
<b>LDN</b>	[Land Degradation Neutrality] Neutralidad en la Degradación de Tierras
<b>LFFS</b>	Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Perú)
<b>MINAGRI</b>	Ministerio de Agricultura y Riego (Perú)
<b>MINAM</b>	Ministerio del Ambiente (Perú)
<b>NAPA</b>	Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático
<b>NAMA</b>	Propuestas Nacionalmente Adecuadas de Mitigación
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ORDIM</b>	Organización Distrital Indígena de Masisea
<b>OECD</b>	Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo
<b>ONG</b>	Organismo No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>ORAU</b>	Organización Regional AIDSESEP-Ucayali
<b>PLAR</b>	Políticas, leyes, acuerdos y regulaciones
<b>PNCA</b>	Parque Nacional Cordillera Azul
<b>PNP</b>	Policía Nacional del Perú
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>RA</b>	Rainforest Alliance
<b>RCS</b>	Reserva Comunal El Sira
<b>RLFFS</b>	Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Perú)
<b>PIACI</b>	Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PUCP</b>	Pontificia Universidad Católica del Perú
<b>REDD</b>	Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación
<b>RR.NN.</b>	Recursos Naturales
<b>SERNANP</b>	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Perú)
<b>SPDA</b>	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
<b>SUNARP</b>	Superintendencia Nacional De Los Registros Públicos (Perú)
<b>TLF</b>	[The Landscape Fund] El Fondo para el Paisaje
<b>TNC</b>	The Nature Conservancy
<b>UA-ICAA</b>	Unidad de Apoyo de ICAA
<b>UICN</b>	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<b>UNFF</b>	United Nations Forum on Forests
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>WCS</b>	Wildlife Conservation Society
<b>WRI</b>	World Resources Institute
<b>WWF</b>	World Wildlife Fund

# I. RESUMEN EJECUTIVO



Foto: Sebastián Suito

El objetivo de este informe es compartir las lecciones aprendidas por los socios implementadores y donatarios de la segunda fase (2011-2016) de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA II) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), durante la ejecución del programa y sus proyectos en relación con la tenencia de la tierra en Colombia, Ecuador y Perú.

Este informe expone los resultados de un estudio realizado entre junio y diciembre de 2015, fundamentado en la revisión de información y productos del programa, así como en la aplicación de instrumentos cualitativos de investigación, como son las entrevistas en profundidad realizadas a los socios de ICAA II. Asimismo, el estudio se sustenta en los Lineamientos para la elaboración de informes sobre lecciones aprendidas y mejores prácticas de ICAA (USAID ICAA, s.f.), a partir de los cuales se plantean lecciones aprendidas, hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

De acuerdo con ello, las lecciones son principios generalizados que se derivan de iniciativas propias de los socios de ICAA o contextos reales. Así pues, las lecciones aprendidas describen conocimientos adquiridos por la experiencia y se derivan de situaciones específicas y bien definidas (s.f., p. 9); pretenden ser significativas, para tener relevancia en contextos más amplios, y para ser generalizables y replicables. Desde este mismo enfoque, los hallazgos son los datos primarios o secundarios objetivos, fiables y verificables; son evidencias que surgen del trabajo cotidiano (p. 9).

En tal sentido, un hallazgo es un hecho aislado que ha sido comprobado por quien interpreta los hechos; una serie concatenada de hallazgos suele ser la base para formular una lección aprendida. Las conclusiones, por su parte, están constituidas por las opiniones subjetivas que se pueden vincular con los datos obtenidos (p. 9) y son formuladas por el equipo de investigadores a partir del estudio. Finalmente, las recomendaciones son los cambios y acciones específicos, propuestos a partir de las lecciones encontradas y las conclusiones a las que se ha arribado.

Este informe plantea las orientaciones y objetivos del estudio, así como su eje temático, que es la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. En la sección de lecciones aprendidas se exponen las lecciones identificadas durante el estudio, agrupadas según las siguientes estrategias del programa: a) titulación y formalización de tenencia y uso de tierras, que incluye la facilitación de procesos de resolución de conflictos; b) fortalecimiento del marco legal, que incluye la estrategia desarrollo de los PLAR; y c) fortalecimiento de capacidades para el manejo de conflictos y saneamiento, que incluye la estrategia capacitar a usuarios en el uso de instrumentos legales. De este modo, se han identificado cinco lecciones, todas ellas basadas en hallazgos y sustentadas en evidencias concretas de la implementación del programa, expuestas como citas. Tal vez la lección más importante validada con este estudio es la que enfatiza que resolver la tenencia de la tierra es un aspecto básico y fundamental en cualquier trabajo de conservación.

Entonces, las cinco lecciones a las que se ha arribado son las siguientes:



**Lección 1:** Resolver los temas de seguridad jurídica y tenencia de la tierra es un resultado óptimo que facilita cualquier acción de conservación, sobre todo cuando se trata de esquemas basados en el mercado.

**Lección 2:** Desarrollar una adecuada gestión de asuntos relativos a la tenencia de la tierra de las comunidades rurales requiere la implementación de diseños institucionales a la medida, que reflejen los diferentes paisajes institucionales y políticos en cada caso, así como la diversidad de actores comprendidos tanto en el Estado como en la sociedad civil.

**Lección 3:** Fomentar la transparencia en la gestión de la información del proyecto y el desarrollo de capacidades, como proceso mutuo entre los actores rurales y los socios de ICAA a partir de las experiencias en tenencia de la tierra, contribuye a incrementar los impactos positivos del programa y a mantener una relación más cordial y de apoyo.

**Lección 4:** El aprendizaje realizado sobre la tenencia de la tierra y sus problemas jurídicos administrativos —por ejemplo, en los casos de SPDA, en el Perú, y de ECOLEX, en Ecuador— permitió a estas organizaciones avanzar con propuestas para las autoridades nacionales con el fin de mejorar la legislación sobre la tenencia; a partir de ello, se planteó una agenda para enfrentar los conflictos inherentes a este tema.

**Lección 5:** Desarrollar capacidades institucionales en el Estado y la sociedad civil fomenta una oportunidad para intentar superar barreras estructurales como la alta movilidad de los funcionarios públicos y privados, y la necesidad de aportar capital humano a los procesos de gestión de tenencia de la tierra.

Cabe precisar que entre las recomendaciones y las conclusiones se presentan lineamientos que deben tenerse en cuenta en futuras intervenciones. Las seis recomendaciones están centradas en la importancia de la tenencia de la tierra para programas de conservación. La recomendación 1 incide en que en los proyectos deben considerarse el análisis y la atención de la situación de la tenencia de la tierra y su aporte en la seguridad jurídica de las inversiones ambientales.

La recomendación 2, por su parte, enfatiza en los aportes en materia de diseño institucional y su relación con la administración pública.

La recomendación 3 señala que, para futuras intervenciones en tenencia de la tierra, en particular de tierras indígenas, es necesario considerar, desde el diseño del proyecto, la incorporación de socios indígenas. La recomendación 4 plantea que es importante contar con capacidades de incidencia en los proyectos para que el aporte referente a la mejora de la tenencia pueda incrementar la escala de los impactos. Asimismo, la recomendación 5 recalca la importancia de considerar en el diseño del proyecto, desde un principio, el apoyo al Estado mediante acuerdos institucionales para mejorar las capacidades en tenencia, de modo que estas se instalen en el Estado para garantizar el cumplimiento de las funciones relativas al tema.

La recomendación 6, finalmente, pone de relieve la articulación con el Estado para el logro de los objetivos de un proyecto y la sostenibilidad, pues en el caso de la tenencia de la tierra, el propósito es obtener la seguridad jurídica, lo cual no ocurrirá si el Estado no interviene ni valida los procedimientos de ordenamiento territorial y titulación.

Por último, las conclusiones de este estudio se centran en la relevancia del trabajo en tenencia de la tierra, el análisis regional de la tenencia y el aporte singular de ICAA sobre la tenencia de la tierra y la conservación.



Foto: Sebastian Suito

## 2. INTRODUCCIÓN



Foto: Thomas Muller

La Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) es un programa regional creado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para fortalecer la conservación del bioma amazónico en Colombia, Ecuador y Perú. En este esfuerzo confluyeron más de cuarenta organizaciones locales e internacionales que participaron de la implementación del programa, como consorcios, donatarios, socios de apoyo técnico y la Unidad de Apoyo.

La primera fase de ICAA se desarrolló de 2006 a 2011 y tuvo como objetivo principal construir capacidades locales y compromisos para la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los servicios ambientales.

En esta segunda fase de ICAA (2011-2016) la meta es conservar el bioma amazónico en Colombia, Ecuador y Perú. Para ello, los objetivos son: a) contribuir con la reducción de la tasa de deforestación y la pérdida de biodiversidad, b) lograr que los aspectos clave de gobernanza de recursos naturales funcionen de manera más efectiva, y c) mejorar la calidad y la sostenibilidad de los medios de vida de las poblaciones amazónicas.

Para ello, ICAA concentra sus esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos y la sociedad civil en cuatro temas principales: manejo sostenible de paisajes, gobernanza de recursos naturales, incentivos económicos para la conservación, y comprensión de problemas ambientales y posibles soluciones. A su vez prioriza cinco temas transversales que permiten

potenciar los resultados esperados: política, género, pueblos indígenas, desarrollo de capacidades y fortalecimiento de instituciones regionales.

En el contexto de ICAA II se estableció como prioridad la identificación de las lecciones aprendidas del trabajo realizado en materia de tenencia de la tierra por los consorcios del programa, así como por los socios de apoyo técnico y la Unidad de Apoyo en los tres países donde se desarrolla. Con este objetivo, un equipo de investigadores del Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energía Renovables de la Pontificia Universidad Católica del Perú (INTE-PUCP) presentó una propuesta, que luego fue seleccionada, para realizar tres estudios de lecciones aprendidas enfocados en los siguientes grandes temas: a) incentivos económicos para la conservación y medios de vida, b) seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y c) manejo sostenible de paisajes.

Estos estudios se iniciaron formalmente, en coordinación con ICAA y su Unidad de Apoyo, en junio de 2015, se han realizado paralelamente y con metodologías similares, y cada uno cuenta con un informe específico. Así pues, el informe que se presenta a continuación corresponde al tema denominado Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, que es parte del resultado programático de “Gobernanza de los recursos naturales”.



Foto: Thomas Muller

## 2.1 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El plan de trabajo propuesto para el estudio de identificación de lecciones aprendidas en el eje temático Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra está guiado por los siguientes objetivos específicos:

1. Realizar el análisis del contexto en el cual se implementan las intervenciones relacionadas con la tenencia de tierras, considerando marcos legales, sectoriales y de políticas, así como factores ambientales y temas transversales como interculturalidad y de equidad de género.
2. Analizar el modelo de intervención planteado por ICAA en Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, a partir de un conjunto de experiencias que han sido implementadas por los socios sobre la base de los factores críticos de éxito.
3. Formular las lecciones aprendidas relacionadas con la cadena de resultados Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra (Anexo A), sobre la base de las tendencias identificadas en los modelos de intervención analizados.



Foto: Thomas Muller

## 2.2 MARCO METODOLÓGICO

El presente informe expone los resultados del estudio de lecciones aprendidas de ICAA II realizado por el equipo de investigadores del INTE-PUCP en materia de tenencia de la tierra. Para ello, se parte de la revisión de la documentación producida por los participantes del programa durante su implementación, así como de la información recogida a través de entrevistas y participación en eventos presenciales y virtuales.

De este modo, las lecciones presentadas reflejan el aprendizaje realizado por dichos actores sobre el trabajo realizado con ICAA II.

Para la formulación de lecciones aprendidas, el estudio se guió por el documento Lineamientos para la elaboración de informes sobre lecciones aprendidas y mejores prácticas de ICAA (USAID ICAA, s.f.), a partir del cual se establecieron los criterios para identificar hallazgos y lecciones aprendidas, así como formular conclusiones y recomendaciones.

De acuerdo con ello, las lecciones son principios generalizados que se derivan de proyectos o contextos reales. Así pues, se intenta conocer el aprendizaje acumulado del proyecto acerca de lo que se hizo bien o no, y por qué, y determinar qué hubiera mejorado el trabajo anterior o actual. Las lecciones aprendidas, según este enfoque, pretenden describir conocimientos adquiridos por la experiencia, que se derivan de situaciones específicas y bien definidas. En suma, pretenden ser significativas para tener relevancia en contextos más amplios y para ser generalizables y replicables.

Por su parte, desde esta misma perspectiva, los hallazgos son los datos primarios o secundarios

objetivos, fiables y verificables; son evidencias que surgen del trabajo cotidiano. Además, son hechos aislados que han sido comprobados por quien los interpreta. En tal sentido, una serie concatenada de hallazgos suele ser la base para formular una lección aprendida.

Finalmente, las conclusiones están constituidas por las opiniones subjetivas que se pueden vincular con los datos obtenidos; son formuladas por el equipo de investigadores a partir del estudio. De otra parte, las recomendaciones son los cambios y acciones específicos propuestos a partir de las lecciones encontradas y las conclusiones a las que se ha arribado.



Foto: Archivos ICAA

## 2.3 ORIENTACIONES TEMÁTICAS: SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra es un tema de suma relevancia en la Amazonía, donde los pueblos indígenas fueron postergados en sus derechos hasta muy avanzado el siglo XX. A partir de la década de 1960, el proceso de colonización se fortaleció con la expansión de Brasil hacia la Amazonía y el intento de sus vecinos de cerrar sus fronteras con población colona (Hiraoka & Yamamoto, 1980; Uquillas, 1984; Hicks, 1990; Mahar, 1989; Pichón, 1993). El propio surgimiento de las organizaciones indígenas en la Amazonía en la década de 1960 está vinculado a la demanda territorial y a la búsqueda de garantizar sus derechos sobre el territorio (Brysk, 1996).

Durante las décadas posteriores ha habido significativos avances en el reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas, lo que se evidencia en un considerable aumento de las tierras bajo su tenencia en la Amazonía. Ello, a su vez, se concreta en diversos tipos de derechos de propiedad: tierras bajo títulos comunales, tierras indígenas a título individual, tierras en co-manejo indígenas-autoridad de áreas protegidas, tierras en posesión indígenas (como las reservas para indígenas en aislamiento o contacto inicial), entre otros.

Al respecto, ICAA se propuso incorporar la temática de la tenencia de la tierra en el desarrollo del programa. Así, el Plan de Acción para la Gobernanza de Recursos Naturales (RR.NN.) de ICAA propone que:

*La situación de la tenencia y uso de la tierra en la Amazonía constituye uno de los principales problemas que dificultan la adecuada gobernanza de los recursos naturales, por ser una fuente constante de conflictos, debido, entre otros factores, a la superposición de derechos posesorios que afectan principalmente a los pueblos indígenas. Esta situación limita la implementación de mecanismos de uso y manejo de los recursos naturales que contribuirían a mejorar el nivel de vida de los pueblos indígenas y otras poblaciones amazónicas (USAID ICAA II, 2012a, p. 13).*

De este modo, el Plan de Acción para la Gobernanza de RR.NN. identificó problemas de:

*Poca claridad sobre el marco normativo aplicable en los procesos de adjudicación de tierras, lo que unido a la lentitud de los procesos, que muchas veces son la causa de que estos trámites sean abandonados, contribuyen a un ambiente de inseguridad jurídica en torno al tema. Para ello, es necesario mejorar la regulación y acelerar los procesos de la adjudicación de tierras, especialmente de tierras indígenas. Los marcos normativos no consideran la necesidad de establecer relaciones equitativas de género en los mecanismos de adjudicación de tierras, lo que afecta el derecho de las mujeres (USAID ICAA II, 2012a, p. 14).*

A esto se suma una nula voluntad política para atender las necesidades de titulación y garantía jurídica de la tenencia de la tierra indígena, en particular la comunal (USAID ICAA II, 2012a, pp. 9-10).

En tal contexto, el Plan de Acción para la Gobernanza de RR.NN. propuso el levantamiento de información respecto a los conflictos existentes en tenencia de la tierra, para analizar sus causas y barreras; y el desarrollo de las capacidades para una mejor gestión de la regulación sobre tenencia de la tierra (USAID ICAA II, 2012a, p. 14).

La seguridad jurídica de la tenencia de la tierra es un factor clave, pues

***La deforestación y la pérdida de biodiversidad son particularmente aceleradas en lugares donde la propiedad de la tierra es incierta, conflictuada, o las instituciones son débiles. La “toma de tierras” y la competencia por recursos pueden escalar y llegar a convertirse en conflictos violentos que amenazan de manera desproporcionada a los más pobres, las mujeres y los grupos étnicos minoritarios (Morales, Naughton-Treves & Suárez, 2010, p. 5).***

Asimismo, se señala que la tenencia tiene profundas implicaciones sobre la equidad y la eficacia de los programas basados en incentivos directos (Morales, Naughton-Treves & Suárez, 2010, p. 62); y que su regularización es clave para asegurar la integridad de los recursos naturales, áreas protegidas, bosques, cuencas, etcétera (Morales, 2011, p. 3). Más aún, el Plan de Acción para la Gobernanza de RR.NN. identificó a la tenencia de la tierra “de gran importancia dada la necesidad de establecer escenarios de seguridad jurídica para la implementación de mecanismos de incentivos económicos para la conservación, que en este momento se encuentran en las agendas de la mayoría de gobiernos, mercados y agencias de cooperación” (USAID ICAA II, 2012a, p. 14).

De igual manera, se planteó la necesidad de intervenir en la regularización de tierras mediante iniciativas de conservación, ya que la mayor parte de las que faltan legalizar son aquellas en mejor estado de conservación. Por tanto, es importante trabajar en la regularización de tierras que tienen título, pero que están involucradas en conflictos de tenencia. Se debe considerar también que la tierra titulada, saneada y libre de conflictos es el requisito principal para programas de incentivos a la conservación. Igualmente, el plan indica que los proyectos de desarrollo auspiciados por gobiernos o la cooperación deben incluir el componente

tenencia de tierras, necesario para alcanzar metas que requieren resolver problemas básicos para la población en salud, educación y tierra. Esto además es prioritario porque ningún programa de conservación o de incentivos a la conservación funcionará si no se tiene resuelto el escenario de tenencia; y porque la tenencia no solo involucra tener un título de propiedad, sino atender reivindicaciones de carácter político como el reconocimiento del significado cultural del espacio, los conocimientos tradicionales y finalmente, su contribución a una estrategia de consolidación territorial (Morales, Naughton-Treves & Suárez 2010, pp. 4 y 5).

El diagnóstico sobre tenencia de la tierra en la Amazonía, realizado al comienzo de ICAA II (USAID ICAA II, 2012a, p. 16), indicó que son diversos los factores que contribuyen a que las economías ilegales —principalmente el narcotráfico, la tala y la minería ilegal— afecten la gobernanza. Estos son, principalmente, la falta de información oficial acerca de conflictos de tenencia de tierras y sistemas catastrales deficientes; la complejidad de los conflictos pendientes de solución en los procesos de titulación, que impiden su saneamiento físico y legal; y una gran presión sobre los recursos naturales y la débil presencia estatal en la Amazonía.



Foto: Thomas Müller

Luego del análisis hecho por los miembros de ICAA, el Plan de Acción para la Gobernanza de los Recursos Naturales de ICAA II (2012-2016) (USAID ICAA II, 2012a, p.2) identificó los siguientes problemas relacionados con la tenencia de la tierra:

1. Poca claridad jurídica en la tenencia de la tierra.
2. Escaso conocimiento de mecanismos para asegurar la tenencia de la tierra.
3. Mal manejo de la tierra, que genera el uso no sostenible de los recursos naturales.
4. Vulneración de derechos.
5. Conflictos por límites.

De acuerdo con ello, ICAA II propuso las siguientes como sus líneas de acción (2012a, pp. 18-25):

**Línea de acción 1:** mejorar la institucionalidad y los mecanismos de adjudicación de tierras.

**Línea de acción 2:** promover la aplicación de mecanismos de manejo de conflictos territoriales.

**Línea de acción 3:** desarrollar capacidades en autoridades y población local respecto a la comprensión y el manejo de mecanismos de adjudicación de tierras, derechos ambientales y derechos indígenas.

**Línea de acción 4:** facilitar el acceso de servicios legales y de justicia.

**Línea de acción 5:** desarrollar las capacidades de la sociedad civil y las organizaciones indígenas para incidir en la toma de decisiones ambientales.

**Línea de acción 6:** promover el acceso y la difusión de la información ambiental y de los recursos naturales.



## 2.4 ÁMBITO GEOGRÁFICO DE TRABAJO

El estudio incluyó las siguientes zonas de intervención del programa ICAA en la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra:

- **Colombia:** Amazonas
- **Ecuador:** Sucumbíos y Napo
- **Perú:** Huánuco, Ucayali, Cusco, Puno, Loreto, Madre de Dios, y San Martín



Foto: Archivos ICAA

# 3. ANTECEDENTES



Foto: Archivos ICAA

## 3.1 EL ESTADO DEL ARTE EN SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define a la tenencia de la tierra como:

*La relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, tierra se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias (FAO, 2015, p. 14).*

En tal sentido, la región en estudio comprende tres países con sus propios sistemas jurídicos derivados de la escuela romanista de derecho civil.

Por otro lado, el proceso político de reconocimiento de las tierras de los pueblos indígenas ha tenido diversos procesos históricos, según la legislación y

las instituciones involucradas en los diferentes países de la Amazonía. En Brasil, tras el desalojo inicial y reubicación, los territorios más grandes fueron otorgados a los pueblos indígenas como en el caso de los yanomami. En Colombia, un país con alta concentración de la tierra en latifundios de baja productividad (IGAC, 2012, p. 60), la entrega de tierras y el fomento de la pequeña colonización agrícola se desarrolló durante la primera mitad del siglo XX; ya en su segunda parte, se consolidaron la mediana y gran propiedad en la Amazonía.

En la actualidad, la tierra en manos indígenas en la Amazonía colombiana está en 156 resguardos que conforman un 64% del total de las tierras amazónicas (25,6 millones de ha), entre los que destacan el Predio Putumayo con 6 000 000 de ha y el Gran Resguardo del Vaupés con 4 000 000 de ha. Mientras tanto, 87 000 familias indígenas aún demandan 1 500 000 de ha (Territorio Indígena y Gobernanza, 2016, p. 1). En Ecuador, el gobierno dio pequeñas concesiones hasta que en 1992, el presidente Rodrigo Borja, luego de las multitudinarias marchas indígenas de 1990 y 1992, otorgó una cantidad de tierra a los pueblos indígenas, similar en extensión a todo lo que estos habían recibido en toda la historia republicana. Por su parte, en el Perú, las pequeñas propiedades de tierra se han concedido sobre unas 1250 comunidades nativas, por un total de más de 12 millones de hectáreas de bosques; solo los matsés y algunos otros pueblos han sido capaces de asegurar territorios más grandes, mientras que la mayoría se han titulado y rodeado de colonos que son sobre todo de la sierra andina y algunos pocos de la costa (Soria, 2010, p. 660).

Durante la década de 1990, los países latinoamericanos promovieron la liberalización del mercado de la tierra según los principios de promoción de los valores democráticos y el libre mercado, con el fin de crear un mercado de tierras. Así, en México, Perú y Honduras se propuso la generación de empleo, la promoción social, el crecimiento económico ambientalmente sano, la libertad política y la gobernabilidad. Se promovió también la liberalización de las tierras y se buscó cambiar el marco legal para apoyar el acceso del sector privado al mercado de tierras.

Estas reformas afectaron a los más vulnerables, que se habían beneficiado anteriormente con la reforma agraria de las décadas de 1960 y 1970 (Van Dam, 1999, p. 16).

Cabe precisar que todos los gobiernos nacionales amazónicos declaran su respeto a los derechos de los pueblos indígenas y los compromisos de la legislación internacional sobre su protección, mientras que las autoridades subnacionales y locales, con cierta frecuencia, buscan evitar su aplicación. En esta coyuntura, durante 2008 y 2009, con el impulso de una nueva ola de privatizaciones, los gobiernos de Colombia y Perú llamaron a los pequeños propietarios de tierras a abandonarlas y mudarse a centros poblados donde pudieran recibir los servicios del Estado.

En 2008, en el Perú —segundo gobierno de Alan García (2006-2011)— se propuso la promoción de la inversión en tierras amazónicas para los biocombustibles, la soja y la madera, lo que generó cambios legales e institucionales. Estas intenciones causaron gran preocupación entre los pueblos indígenas y no indígenas de la región amazónica peruana, que se declararon en huelga para exigir la anulación de esta legislación. Después de muchos días de la revuelta, el gobierno de García anuló dos decretos que modificaban el acceso a las tierras de los pueblos indígenas por parte de terceros.

Protestas similares ocurrieron en Colombia en 2008. Los pueblos indígenas realizaron una marcha nacional hacia la capital, Bogotá, para presionar al gobierno por los derechos de la tierra y para denunciar la violencia (Soria, 2010, pp. 660-661). En el caso de este país, las poblaciones rurales se encontraban en medio de la violencia que lo había afectado mucho (USAID ICAA II, 2012b, p. 14).

De ello, puede inferirse que los pueblos indígenas son un blanco fácil para las fuerzas contendientes involucradas.

En tanto, los gobiernos de Ecuador y Bolivia parecían más abiertos a escuchar las demandas de derechos sobre la tierra y a reconocer la protección

constitucional de los pueblos indígenas, en particular, de aquellos en aislamiento. En Ecuador, la alianza entre el gobierno de Rafael Correa y los pueblos indígenas se deteriorizó tempranamente debido a las propuestas de explotación minera y petrolera que afectaban sus territorios. Mientras tanto, en Bolivia, el presidente Evo Morales había ofrecido inicialmente continuar la titulación de tierras indígenas, sin embargo, la misma oferta fue hecha a los colonos. Ambos gobiernos han incorporado representantes de pueblos indígenas como funcionarios públicos, lo que implica la participación de las organizaciones políticas de los pueblos indígenas, así como la de otros sectores sociales (Soria, 2010, p. 661).

Sin embargo, estos gobiernos también favorecen el extractivismo y han promovido una agenda desarrollista que los ha alejado de los pueblos indígenas. En la misma línea, han evitado concretar sus políticas públicas en materia de tenencia de la tierra y aprovechamiento de recursos naturales.

En efecto, la tenencia de la tierra es relevante para el bienestar directo y para la seguridad jurídica de los derechos de los pueblos indígenas (Chirif, Smith & García, 1991). La definición amplia de la tenencia que da la FAO provee una idea, entonces, de los varios temas involucrados en la tenencia de la tierra, que se relacionan básicamente con el hecho de garantizar los derechos de alguien que posee y aprovecha la tierra. Asimismo, define a la seguridad de la tenencia como

*La certeza de que los derechos de una persona a la tierra serán reconocidos por los demás y recibirán protección frente a impugnaciones específicas. Quienes no tienen seguridad en la tenencia corren el riesgo de que sus derechos a la tierra se vean amenazados por reivindicaciones opuestas, e incluso se pierdan como consecuencia de una orden de desahucio. Sin seguridad de la tenencia, los hogares se ven fuertemente limitados en su capacidad de garantizar alimentos suficientes y de disfrutar de medios de vida sostenibles (FAO, 2015, p. 22).*

De ahí la importancia de la tenencia de la tierra para los pueblos indígenas, más aun si se considera que la tierra es fundamental para el modo de vida indígena, el que con una buena gobernanza permite una gestión territorial indígena que retroalimenta

los objetivos de conservación y colabora con la preservación del área de alto valor biodiverso.

Así pues, la garantía de la seguridad de la tenencia de la tierra proviene de diversas fuentes como el Estado y los gobiernos, la comunidad, el sistema jurídico y administrativo, así como de estructuras no formales de poder (2015, p. 23). Por tanto, es necesario considerar que el trabajo en tenencia de la tierra tiene varios niveles de complejidad.

El primero, y más básico, en la consolidación de los derechos sobre la tierra es el título de propiedad. Un segundo nivel de análisis tiene que ver con las relaciones con las fuerzas o actores conducentes (*drivers*) de la deforestación que operan tanto por medios formales —para los que la gobernanza y la incidencia son una opción legítima y válida de acción—, como para aquellos que actúan en condiciones de ilegalidad —caso en el cual es necesario aplicar planes de inteligencia sobre las fuerzas que afectan la tenencia y desarrollar esquemas de imperio de la ley para protegerla: desde sistemas de monitoreo, reporte y verificación, hasta acciones de la fuerza policial y el Ministerio Público—.

Un factor fundamental en los conflictos socioambientales que ocurren en la región amazónica tiene que ver con las asimetrías entre los actores involucrados. Por ejemplo, la apertura de caminos carrozables promueve la llegada de nuevos contingentes de población que vendrán a tomar las tierras y recursos de quienes ya están en la región, pero carecen de títulos de propiedad o de recursos económicos para poner sus tierras en producción. Con ello, los recién llegados se asentarán, mientras los que acaban de ser expulsados irán a abrir nuevas tierras en el bosque. De este modo, la sola dinamización de las economías locales generará mayores demandas sobre los recursos, ello sin considerar las posibles conexiones con el mercado mundial (Soria, 2006, p. 3).

Las cuestiones de la tenencia de la tierra relacionadas con el ambiente no están aisladas de los problemas asociados con el contexto más general de la gobernanza, que puede estar generando conflictos. Los proyectos de desarrollo rural pueden repercutir en la tenencia de la tierra ya sea porque impactan

sobre las condiciones del contexto, de modo que la afectan al incluir mejoras en los mecanismos de tenencia o porque influyen en su contexto legal (FAO, 2015, p. 23).

De ahí la importancia de ir consolidando avances etapa por etapa para asegurar que la tenencia de la tierra formal en el registro pueda dar garantías al titular de la tierra, al tercero interesado en negociar con el titular; a las inversiones interesadas en paisajes determinados, así como al Estado y a la sociedad en general a través del bienestar en el manejo de la tierra y la reducción del conflicto socioambiental vinculado con la tenencia.

Por ello, es importante preguntarse cómo está el marco legal e institucional para prevenir impactos ambientales y sociales no deseados. Cuando se revisa la política de tenencia de la tierra se encuentra un sistema jurídico institucional marcado por un divorcio entre el espacio legal y el físico (Soria, 2006, p. 3; USAID ICAA, 2012b, p. 15). Los supuestos de lo legal tienen un nivel muy bajo de incidencia sobre las auténticas condiciones que afectan la manera en que se aprovechan los recursos, se resuelven los conflictos y se compensan los daños (Soria, 2006, p. 3).

En este punto, es necesario señalar que la tenencia de la tierra por pueblos indígenas tiene varias formas: las tierras/reservas para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, las tierras a título comunal y las tierras a título individual.

Una revisión del caso de los pueblos indígenas en aislamiento puede ayudar a entender la estrecha relación entre la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el bienestar y la supervivencia de los pueblos indígenas. Unos 85 pueblos indígenas viven en la Amazonía<sup>1</sup> —en la región amazónica de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú—, en sus cabeceras, sierras y otras tierras altas que no han sido ocupadas por otros pueblos, y se concentran, en la mayoría de

<sup>1</sup> Hay 67 pueblos indígenas en aislamiento en Brasil, 14 en el Perú y uno de ellos, al menos, en Bolivia, Colombia y Ecuador (Soria, 2010, pp. 661-662; Survival, 2013), sin embargo, hay fuentes que mencionan por lo menos cinco grupos en Colombia (Roberto Franco) y seis en Ecuador (Vaz, A. comunicación personal 2, 2013). Véase Soria (2015, p. 1).

los casos, en zonas fronterizas; asimismo, se internan en lugares de difícil acceso.

En Venezuela, Guyana y Surinam, los pueblos que hasta hace poco no habían sido contactados se encuentran en situación de contacto inicial. También existen pueblos indígenas en aislamiento en el Chaco de Paraguay (Soria, 2015, p. 1).

Así pues, la tenencia de la tierra es sumamente relevante para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, pues estos sobreviven del bosque y sus ríos, sin conocer las fronteras políticas de los países. De este modo, en la medida de lo posible prescindan de los bienes materiales de la sociedad moderna, excepto del machete, el hacha y la olla de metal. Habitan en los bosques donde la fauna es abundante; viven de la caza, pesca, recolección y agricultura incipiente; cazan con arco y flecha, cerbatanas y otros artefactos.

Cuando en sus tierras entra un cazador con arma de fuego, la calidad del ecosistema se degrada, la fauna modifica su comportamiento, huye de los humanos y los aislados ven reducido su acceso a ella. Estos pueblos requieren bosques sanos, no degradados, para atender su sobrevivencia y garantizar su derecho a decidir las prioridades de su desarrollo en un ambiente sano y equilibrado. Durante el verano, sus habitantes bajan a las riberas de los ríos para recoger huevos de tortuga.

Se mueven en grupos familiares de alrededor de 25 personas, generalmente con algunas huanganas domesticadas, y cada cinco kilómetros levantan un campamento de chozas hechas de hojas de palma, algunas de ellas suficientemente grandes como cobijar a cinco o seis personas. Así se han desarrollado metodologías<sup>2</sup> específicas para

<sup>2</sup> Quienes estudian la existencia de estos pueblos usualmente se apoyan en informes de antropólogos y relatos de informantes locales, en historias de encuentros y visitas, en relatos de cantos y ruidos humanos en la noche que imitan a los animales. También se sustentan en el hallazgo de artefactos como hachas de piedra, vasijas de barro, batanes de madera, lanzas, flechas y arcos, además de signos o marcas en los árboles, huellas frescas de pies descalzos por los senderos y caminos de la selva; así como en campamentos abandonados con residuos de alimentos, restos de fogatas donde se cocinaron alimentos, y, en otros

identificar a estos pueblos y su territorio, y orientar su protección, especialmente en Brasil (Vaz, 2011; también en Vaz, A., comunicación personal 1 y 2, 2013) y Perú (Soria, 2015, p. 3; Vara et al., 2011).

De ocho países de la región amazónica, siete tienen normas legales sobre pueblos indígenas. Mientras que de estos, cinco tienen legislación para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial. Estos siete estados han desarrollado un conjunto de 151 piezas de legislación. De siete provisiones constitucionales referidas a pueblos indígenas, dos, correspondientes a Bolivia y Ecuador, se refieren explícitamente a los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial y a su derecho a las tierras. Además de las otras 134 piezas existen 25 leyes y 11 proyectos de normas. De otro lado, 102 decretos regulan la gestión de tierras con presencia de pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial, 42 de los cuales establecen áreas con diversos niveles de intangibilidad para la protección de pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial. Asimismo, 17 de esos 42 decretos se refieren a normas que regulan áreas naturales protegidas con presencia de pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial y hay seis normas de nivel regional (Soria, 2015, p. 7).

Si bien este marco legal protege los derechos a la posesión y tenencia de tierras por parte de los pueblos indígenas, existe también una serie de amenazas provenientes de actividades extractivas que afectan el bosque a través de la deforestación y la tala, y que generan su fragmentación y la pérdida de la biodiversidad, además de otros impactos negativos sobre la vida silvestre y las áreas protegidas, así como la fragmentación de los ecosistemas (Kimerling, 1991; Kritzman & Wright 1998; Rosenfeld, Gordon & Guérin-McManus, 1997). Por ejemplo, durante la exploración sísmica petrolera se involucra a cientos de personas, a veces miles, y son necesarios equipos y herramientas que, además de ruido, producen residuos sólidos y líquidos que serán eliminados en los bosques, algunas veces sin más tratamiento que sellarlos en un contenedor y

---

*casos, en las cabezas de animales que aparecen clavadas en la punta de una lanza como advertencia que invita a no continuar en una zona de pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial.*

enterrarlos en el sitio. Estas actividades incluyen la llegada de aviones y helicópteros que sobrevuelan la zona, así como naves que van por los ríos. Usualmente los lotes petroleros implican centenares o miles de kilómetros de líneas sísmicas a través de los bosques. Todos estos factores combinados representan una seria amenaza para la salud y el bienestar de los pueblos indígenas en aislamiento, pues afectan su integridad, su acceso a los alimentos y los exponen a enfermedades letales y a un cambio cultural significativo (Soria, 2015, p. 3).

A continuación, se presentan algunos ejemplos de los impactos nocivos que producen las amenazas a la tenencia de la tierra y el territorio sobre los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (2015, pp. 4-6):



Foto: Archivos ICAA

1. La ocupación de su territorio y recursos naturales y la consiguiente violencia contra grupos como los tagaeri y taromenane de Ecuador, los xavante de Brasil, los yanomami de Brasil y Venezuela, o los mashco piro del Perú.
2. Los conflictos intertribales con otros grupos en aislamiento o contacto inicial. Por ejemplo, entre los nahua, que fueron invadiendo los territorios de los matsigenka durante la década de 1980, lo que causó violentos enfrentamientos.
3. El deterioro de la salud, que afecta, por ejemplo, a los chitonahua, los toyeri y los yora kugapatori del Perú; a los aché del norte en Paraguay; a los nukak maku de Colombia, y a los surui de Brasil. Inclusive, puede causar una reducción significativa de la población, como en el caso de los cofán, en Colombia.
4. En un inicio, el contacto forzado puede ser tortuoso, como en el caso de los matsigenka, afectados por el estrés de la relación con la vida moderna; o los nahua, que viven en la Reserva Territorial Nahua-Kugakapori del Perú, y que en el pasado evitaban la proximidad de los asentamientos de los madereros y de la exploración sísmica petrolífera. Finalmente, la llegada del proyecto de gas de Camisea ha significado una interrupción y alteración que se ha vuelto permanente y estable, lo que parece estar dando lugar al contacto inicial con poblaciones en aislamiento atraídas por la disponibilidad de objetos útiles y la posibilidad de robar en los campamentos petroleros.
5. La desaparición de todo un grupo, como en el caso de los teetetes, quienes eran ya una comunidad amenazada cuando Texaco/Chevron penetró sus territorios en el bosque de los ríos Aguarico y Napo, en Ecuador, a comienzos de la década de 1960. La llegada de empresas petroleras los llevó a abandonar sus territorios debido a los enfrentamientos violentos con los asentamientos humanos. En consecuencia, se extinguieron como pueblo.

Sin embargo, una revisión del derecho internacional sobre los pueblos indígenas indica que, además de las legislaciones nacionales, son aplicables, por lo menos, unos 18 instrumentos. El más importante

de todos en el caso peruano es el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual señala que:

*Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas (resaltado mío) y de los agricultores itinerantes (p. 6).*

Por ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha otorgado medidas cautelares en favor de pueblos indígenas en aislamiento en al menos dos casos, para proteger sus derechos territoriales y su derechos a la supervivencia. Así, el 11 de junio de 2006, la CIDH falló a favor de los tagaeri y taromenane de Ecuador, quienes sufrieron los impactos de la extracción de recursos naturales en sus territorios. Asimismo, el 22 de marzo de 2007, la CIDH solicitó al Estado peruano la adopción de medidas cautelares a favor de los mashco piro y los yora amahuaca de Madre de Dios. Al respecto,

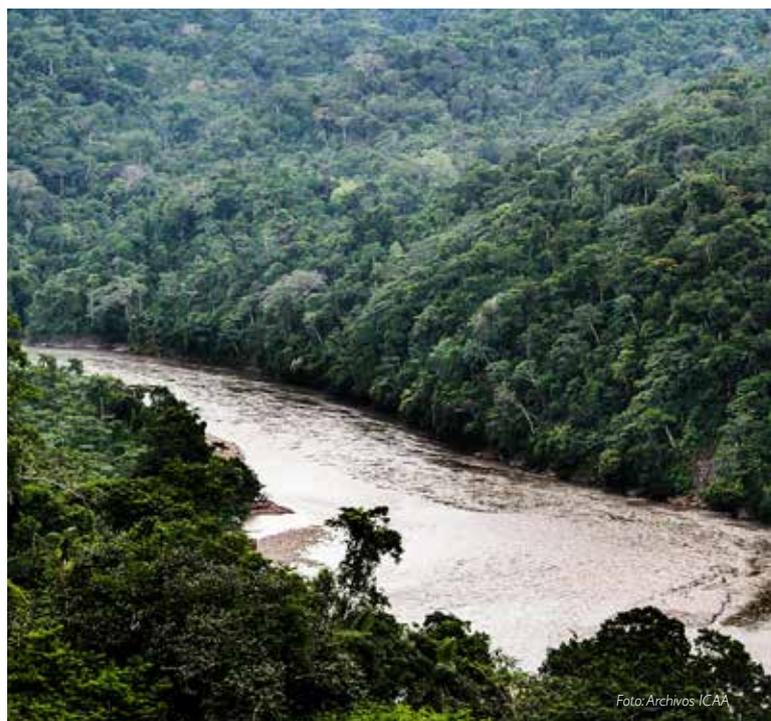


Foto: Archivos ICAA

se solicitó “adoptar medidas tendientes a evitar daños inmediatos e irreparables resultantes de las actividades de terceros en el territorio” (p. 6).

En otro caso, el de la comunidad kichwa de Sarayacu (Ecuador), en 2004, la CIDH le concedió medidas cautelares para proteger la vida, integridad personal, el derecho de circulación y su relación con el territorio tradicional<sup>3</sup>. La comisión resumió ante la corte los efectos de la exploración sísmica petrolera sobre el territorio del pueblo indígena kichwa de Sarayacu e indicó que:

*Las detonaciones de explosivos han destruido bosques, fuentes de agua, cuevas, ríos subterráneos y sitios sagrados, así como han causado la migración de los animales. La colocación de explosivos en áreas tradicionales de caza les ha impedido la búsqueda de alimentos, disminuyéndose la capacidad de procurar subsistencia a los miembros del pueblo y alterándose así su ciclo de vida. En consecuencia, se ha afectado el derecho al uso y goce de su territorio ancestral al pueblo indígena de Sarayacu (p. 6).*

Así pues es necesario entender que el desarrollo legislativo ocurre no solo por la voluntad del Estado sino por su interacción en dos frentes: el externo, con otros Estados e instituciones del derecho internacional, así como con ciudadanos que recurren a sus cortes; y en el frente interno, a través de la acción política de sus ciudadanos (Collinson, 1996; Kaimowitz, 1996; Mumme & Korzetz, 1997; Roxborough, 1997), pero también de la acción judicial, de muy diversas maneras y con variados intereses (Soria, 2014). Estas interacciones establecen valiosos debates de política pública que ayudan a configurar nuevas instituciones o a mejorar las ya existentes, con el fin de cautelar, por ejemplo, los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional y nacional.

<sup>3</sup> El gobierno de Ecuador autorizó a la Compañía General de Combustible (CGC) para la exploración y explotación petrolera del lote 23, en Pastaza, superpuesto sobre buena parte del territorio tradicional de los Sarayacu, sin consultarles. La ausencia de consulta previa, libre e informada, generó antagonismos y violencia sobre la población Sarayacu.



## 3.2 TRABAJO DE ICAA EN SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

Las acciones de los socios y donatarios de ICAA II en tenencia de la tierra se desarrollaron en el marco del Plan de Acción para la Gobernanza de RR.NN., y también como parte de la cadena de resultados de tenencia de tierra. A continuación, se presenta lo realizado por cada consorcio:

### Consortio Loreto y Manu-Tambopata (LMT)

**Liderado por:** Wildlife Conservation Society (WCS)

**Socios:** Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y Fondo de las Américas (FONDAM)

**Asociados:** Amazon Conservation Association (ACCA) y la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (ProNaturaleza)

Ámbito geográfico de trabajo: Perú, en las regiones de Loreto, Madre de Dios, Cusco y Puno

Principales acciones en la tenencia de la tierra:

- Apoyo a la titulación de la comunidad nativa Infierno. En el caso de la comunidad nativa Infierno, sobre la base de su título de 1979 se georreferenció su territorio, este fue monumentado y titulado. Luego, el título fue inscrito en Registros Públicos.
- Apoyo a la titulación de tierras de cinco comunidades campesinas en Loreto (provincia de Maynas, distrito de Fernando Loes) en la zona de influencia del Área de Conservación Regional Comunal Tamshiyacu Tahuayo. El Chino-Río Tahuayo, Buenavista-Río Tahuayo, San Juan de Yanayacu-Quebrada de Yanayacu, y Miraflores-Quebrada Tamshiyacu. En este proceso fueron actores clave la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Loreto (GOREL), la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria (DISAFILPA) y la Oficina Registral Loreto.



Foto: Jimmy Quintanilla Perez

- Otros procesos. En la comunidad de San Juan de Yanayacu se superpusieron tres concesiones forestales con las empresas madereras Impulsa S.A., MASUSA e Industrias Madereras RANFOR, a la vez que se tenía una solicitud de título individual. Esta superposición fue superada, lo que permitió georreferenciar el área en posesión de la comunidad San Juan de Yanayacu.
- En el caso de la comunidad de El Chino, se excluyó de la solicitud de titulación una propiedad individual, donde actualmente funciona la empresa turística Tahuayo Lodge. La solución de este problema permitió modificar el plano comunal y actualizarlo, para luego inscribirlo en Registros Públicos.
- Por su parte, en la comunidad de Miraflores se está apoyando la gestión del conflicto de titulación del territorio de la comunidad con la empresa Perú-Cacao. El área en conflicto tiene una extensión de dos hectáreas, que, al final del proceso y por decisión de la comunidad, fueron cedidas a la empresa.



Foto: Archivos ICAA

## Consorcio Paisajes Indígenas

**Liderado por:** The Nature Conservancy (TNC)

**Socios:** Fundación Sobrevivencia Cofán (FSC), Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (FEINCE / Noai'ke), Instituto del Bien Común (IBC) y Conservación Estratégica (CSF)

**Ámbito geográfico de trabajo:** los paisajes selva central y norte en el Perú: Huánuco y Ucayali; y los territorios de la nacionalidad indígena Cofán en Ecuador, provincia de Sucumbíos

Principales acciones en la tenencia de la tierra:

A través del Programa Selva Central Norte de IBC (3 564 143 ha) se trabajó en la seguridad jurídica de territorios indígenas, así como en la resolución de conflictos en un corredor ecológico que va desde los Andes hasta la Sierra del Divisor y está compuesto por cuatro paisajes que incluyen tierras indígenas, áreas naturales protegidas y asentamientos no indígenas (IBC, s.f., pp. 5-6):

- Paisaje indígena Bajo Pachitea (251 613 ha): ocupa la margen derecha del curso medio e inferior del río Pachitea, e incluye el sector Pachitea de la Reserva Comunal El Sira (RCS).
- El paisaje indígena Cacataibo (688 054 ha): incluye la zona de protección estricta establecida en el Parque Nacional Cordillera Azul (PNCA) para el pueblo indígena Cacataibo en aislamiento voluntario, y abarca porciones de la cuenca Zungaruyacu, la cuenca del Pachitea y la cuenca alta Aguaytía por el río Ucayali.
- Paisaje indígena de la Sierra del Divisor (1 214 257 ha): incluye la parte de la Zona Reservada Sierra del Divisor que se ubica dentro de las cuencas de los ríos Callería, Utiquinía y Abujao, en el lado derecho del río Ucayali.
- Paisaje del Masisea (1 410 219 ha): zona que presenta un extraordinario horizonte de lagos de selva, los más grandes de la Región Ucayali.

## Consortio Paisajes Sostenibles

**Liderado por:** Rainforest Alliance (RA)

**Socios:** Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER) y Corporación Gestión y Derecho Ambiental (ECOLEX)

**Ámbito geográfico de trabajo:** Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, ubicada en la provincia de Sucumbíos, Ecuador; y en el Perú, en el Santuario Nacional Megantoni en el Cusco y la Reserva Nacional Tambopata en Madre de Dios

Principales acciones en tenencia de la tierra:

El objetivo de este consorcio fue asegurar que las comunidades nativas tengan las condiciones adecuadas para desarrollar su plan de manejo y gestión de los recursos naturales.

Entre las principales acciones relacionadas con la tenencia de la tierra destacan:

- El fortalecimiento de la comunidad de Tres Islas (Perú) para mantener sus linderos, amenazados por la invasión de colonos.
- La apertura de un lindero entre las comunidades de Tres Islas y San Jacinto en Perú.
- La culminación de los expedientes técnicos de ampliación para la comunidad de Palma Real en Perú.
- La clarificación de los linderos de la comunidad Sonene y Palma Real con la Reserva Nacional Tambopata de Perú.

En estos procesos participaron la población y la Dirección de Saneamiento del Gobierno Regional de Madre de Dios y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP).



Foto: Thomas Muller

## Consortio Purús-Manu

**Liderado por:** World Wildlife Fund (WWF)

**Socios:** ProNaturaleza CARE, Frankfurt Zoological Society (FZS) y Organización Regional AIDSESP-Ucayali (ORAU)

**Ámbito geográfico de trabajo:** el Corredor de Conservación Purús-Manu en Perú

Principales acciones en la tenencia de la tierra:

El Consorcio Purús-Manu propuso una estrategia de consolidación territorial para las tierras que cuenten con una condición jurídica que respalde el derecho de un pueblo indígena a gestionarlas o que estén protegidas sin ser afectadas por diversos factores (invasiones, carretera no deseada, etcétera).

Así, el Consorcio de Conservación Purús-Manu apoyó en:

- La protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI) y sus territorios.
- La titulación de comunidades nativas: seis en el Purús, tres en Yurúa y una en Madre de Dios.
- Desarrollo y divulgación del Plan de vida de la Federación de Comunidades Nativas del Alto Purús FECONAPU y la Asociación de Comunidades Nativas para el Desarrollo Integral del Yurua Yano Sharakoiai (ACONADISH) (Tuesta Flores & Rubio Torgler, s.f., p. 4).
- El Consorcio Purús-Manu identificó los siguientes obstáculos que impiden que los procesos sean eficientes y eficaces en los procesos de titulación de las comunidades:
  - La situación del catastro oficial de las comunidades y la armonización de las bases cartográficas entre los gobiernos regionales y la oficina de Registros Públicos.
  - La resolución de las superposiciones del territorio comunal con otros usos.
  - El enfoque intersectorial para los procesos de

titulación que impulsen una visión territorial indígena en los diferentes niveles administrativos del Estado.

- La gestión de la asignación presupuestal por parte de los gobiernos regionales para complementar los procesos de titulación, los cuales son parte de sus funciones (s.f., p. 5).

Para ello, se propuso mejorar la eficiencia y eficacia del trabajo de campo para el reconocimiento/titulación/rectificación/ampliación a través de:

- Levantamiento cartográfico en bloques por cuencas hidrográficas o unidades administrativas de menor jerarquía.
- El inicio de dichos procesos en las áreas con mayores amenazas actuales.
- Fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de las organizaciones indígenas locales mediante la capacitación de brigadas que acompañen a las autoridades correspondientes.
- Mecanismos para que la clasificación de uso del suelo sea más económica y se facilite el proceso por bloques, lo que permitirá contar con un buen análisis previo en gabinete y con un sistema de muestreo optimizado.
- Fortalecimiento de las organizaciones regionales y locales, cuya planificación debe incluir las demandas de territorialidad a largo plazo. Esto implica exigir la atención requerida a las diversas instancias del Estado (p. 6).

Uno de los factores que contribuyó al éxito de la estrategia del Consorcio Purús-Manu fue el liderazgo en el proceso de titulación de las comunidades nativas del Purús y el Yurúa por parte de la ORAU, que, con ello, fortaleció su rol como organización de base y empoderó a sus técnicos.

Lo mismo ocurrió con las organizaciones indígenas FECONAPU y ACONADISH, gracias al convenio firmado por la AIDSESP con la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali-Gobierno Regional Ucayali con el objetivo de apoyar a las comunidades

nativas —conforme a la normatividad vigente en el reconocimiento oficial, en la demarcación, titulación, ampliación y georreferenciación de sus territorios comunales sobre la base de una cartografía actualizada—, específicamente para la titulación de las comunidades del Purús. Otro factor positivo fue que, gracias al convenio de ORAU con la Universidad Nacional Agraria de La Selva (Tingo María), se logró reducir en un 50% el costo de los análisis de suelos (p. 7).

A su vez, el Consorcio Purús-Manu identificó sus principales aprendizajes:

- La ORAU es la principal interlocutora con el Gobierno Regional de Ucayali (GOREU).
- Es preciso usar los mecanismos legales que otorguen al GOREU el rol para la titulación. Ello sobre la base de los convenios celebrados entre las organizaciones indígenas con otras instituciones (como con la Universidad Nacional Agraria de La Selva, por ejemplo).
- Son importantes las evaluaciones en campo con los funcionarios del GOREU, la ORAU y la FECONAPU.
- La experiencia con la ORAU respecto a otras en distintos lugares del país ha sido más eficaz y eficiente, pues implicó menos tiempo y costos, pero dio mejores resultados (p. 9).



## Unidad de Apoyo de ICAA (UA-ICAA)

**Liderada por:** International Resources Group / Engility Ltd. (IRG)

**Socios:** Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Social Impact (SI), Corporación de Gestión y Derecho Ambiental (ECOLEX), Fondo Patrimonio Natural y Conservación Estratégica (CSF)

**Ámbito geográfico de trabajo:** regional (Colombia, Ecuador y Perú) y local (San Martín, Madre de Dios, Ucayali y Huánuco en Perú; Sucumbíos en Ecuador y Mocoa en Colombia).

Principales acciones en tenencia de la tierra:

- Identificación de los actores clave para la resolución de conflictos y saneamiento físico legal de tres comunidades nativas (Puerto Arturo, Santa Teresita y El Pilar) en Madre de Dios (Baldovino, 2015). Estos son:
  - La Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD)
  - Las tres comunidades elegidas por FENAMAD: Puerto Arturo, Santa Teresita y El Pilar
  - La Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Madre de Dios (GOREMAD)
  - La Dirección Regional de Saneamiento Físico Legal del GOREMAD
  - La Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del GOREMAD
  - Los Registros Públicos–Oficina Registral Madre de Dios
  - El Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SERNANP)
- *Trabajo colaborativo* entre FENAMAD y SPDA para el fortalecimiento de capacidades. Esto implica la contratación de profesionales cooperantes para FENAMAD y GOREMAD, el apoyo político de la representatividad de FENAMAD, la constitución de un equipo

técnico de FENAMAD con experiencia de trabajo en saneamiento de comunidades nativas —altamente comprometido con su trabajo— y el desarrollo de relaciones interinstitucionales formales (convenio SPDA-GOREMAD, convenio FENAMAD-DRAA) (Baldovino, 2015).

- *Títulos inscritos.* Se han inscrito tres en un año, por tanto, tres conflictos se han solucionado. Se trata de la comunidad nativa Puerto Arturo, cuyo territorio fue georreferenciado y monumentado, y luego el título fue inscrito en Registros Públicos. También es el caso de la comunidad nativa Santa Teresita, cuyo territorio fue georreferenciado, monumentado y titulado, y luego el título fue inscrito en Registros Públicos (2015). El último caso es el de Inambari, cuya georreferenciación del territorio está culminada; asimismo, se ha concluido con la actualización del título del territorio, que ya ha sido inscrito en Registros Públicos.
- *Otros procesos.* La comunidad nativa El Pilar presenta una superposición con concesión castañera superada y el área excluida; asimismo, el territorio está georreferenciado y monumentado, y el expediente de titulación listo para la DRA. Por su parte, en la comunidad San José de Karene el territorio fue georreferenciado, la monumentación está al 50%, el diagnóstico socioeconómico está en proceso y el Expediente del Estudio de Clasificación de Suelos por su Capacidad de Uso Mayor ya ha sido presentado y a punto de ser aprobado. Finalmente, la comunidad nativa Boca Inambari se encontraba en proceso de apertura de linderos, georreferenciación del territorio y diagnóstico socioeconómico.
- *Levantamiento de una línea base de identificación de los conflictos* (tipo, causas y características). Con ello se garantiza la estrategia de

intervención para la resolución de conflictos territoriales, la paz social y la vida plena en las comunidades nativas de la Región Ucayali. Así pues, la estrategia de intervención seguida consideró a los actores de la sociedad civil: comunidades nativas, organizaciones indígenas, asociaciones de colonos, invasores, empresas, ONG ambientalistas y defensoras de los derechos sociales y ambientales, etcétera.

De otra parte, para contribuir a la resolución de conflictos territoriales existentes en las comunidades nativas de las federaciones, —FECONAPIA, FENACOCA, FECONAU, ORDIM— y en aquellas colindantes a la Zona Reservada Sierra del Divisor del sector Callería, también se tomó en cuenta a las instituciones estatales —los gobiernos regionales de Ucayali y Huánuco, el SERNANP, las Direcciones Regionales de Agricultura de Ucayali y Huánuco, la SUNARP, la Policía Nacional del Perú (PNP), la Defensoría del Pueblo (DP) y la Fiscalía de la Nación— (IBC, diciembre, 2014).

En suma, se buscó resolver los conflictos territoriales (en un 10% de la línea base) y reducir las amenazas y conflictos territoriales mediante el saneamiento físico legal (demarcación y definición de linderos y su georreferenciación, respetando títulos y solicitudes de ampliación), el fortalecimiento de la representatividad indígena y el empoderamiento territorial de los representantes comunales. Para ello se pusieron en marcha talleres de capacitación sobre sus derechos individuales y colectivos, lo cual se complementó con el apoyo a sus asambleas y congresos, así como con el acompañamiento y asesoría en las negociaciones entre los protagonistas de los conflictos y los distintos actores de la sociedad civil y representación estatal (IBC, s.f.b, pp. 7-15).

- Programa Regional de Formación de Operadores Legales Comunitarios (Ecuador, Perú y Colombia). El objetivo de este programa es la formación de operadores comunitarios para facilitar, a nivel local, el acceso a los sistemas administrativos y legales. Además, busca mejorar las capacidades de los representantes indígenas para manejar las normas y procedimientos administrativos y legales referidos al ejercicio de derechos de sus pueblos, en relación con la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales.

### Resultados de ICAA II en tenencia de la tierra:

A continuación se resumen algunos de los resultados de ICAA II respecto a la tenencia de la tierra:

1. En cuanto a titulación de tierras y formalización de derechos de uso, ICAA II logró (USAID ICAA II, 2015, p. 8):
  - Una estrategia para asegurar los derechos de tenencia de territorio y uso de recursos naturales por el Consorcio Loreto y Manu-Tambopata.
  - La linderación de cuatro comunidades en Gran Sumaco por el consorcio Paisajes Sostenibles.
  - La linderación de las comunidades Yamino y Mariscal Cáceres por el consorcio Paisajes Indígenas.
  - La linderación de seis comunidades por el consorcio Purús-Manu.
2. Respecto a la facilitación de procesos de resolución de conflictos, ICAA II logró (2015, p. 9):
  - El manejo de conflicto en la comunidad Duvuno- Kichwas en Ecuador (UA-ICAA/ ECOLEX).
  - El manejo de conflicto en Mocoa (Colombia) entre los pueblos indígenas Inga, Nasa y Awá, y una compañía Petrolera (UA-Oquendo & Duque).
3. En relación con el fortalecimiento de instituciones para el manejo de conflictos y saneamiento, así como respecto a la capacitación de los usuarios acerca de los instrumentos legales (derechos), el aporte del Programa de Operadores Legales Comunitarios fue la formación de 76 operadores legales en tres países y la constitución de un consultorio jurídico gratuito (Loreto y Manu-Tambopata). Asimismo, se desarrollaron metodologías de fortalecimiento institucional que están validadas por la experiencia (p. 10) y que han contribuido, por ejemplo, a fortalecer a los equipos técnicos del GOREMAD en cuanto al manejo de GPS diferencial, computadoras, capacitación, etcétera.
  - El manejo de conflictos en FECONAPIA, FECONAU, FENACOCA, ORDIM (Unidad de Apoyo a través de programas de donaciones con IBC) en Perú.
  - La titulación de tres comunidades en Madre de Dios por la Unidad de Apoyo-SPDA.



Foto: Sebastian Suito

## 4. LECCIONES APRENDIDAS



Foto: Thomas Muller

Las lecciones presentadas se apoyan en el estudio de evidencia documental y en entrevistas a profundidad hechas a representantes de los consorcios, la Unidad de Apoyo y otras instituciones socias de ICAA. Todas ellas favorecieron la identificación de hallazgos y permitieron el reconocimiento de una concatenación de premisas menores que llevan a la formulación de cada lección aprendida.

Cabe precisar que se trata solo de la cadena de resultados de tenencia de la tierra que forma parte del Resultado Intermedio 2, Gobernanza de los recursos naturales.

Así pues, las lecciones son una muestra del aprendizaje dado por los socios de ICAA II en su conjunto, a partir de la ejecución del trabajo y de acciones vinculadas a la tenencia de la tierra, ya presentadas en la sección anterior:

Las organizaciones socias de ICAA utilizaron diferentes acuerdos de diseño institucional, según sus escenarios y recursos disponibles, para enfrentar los desafíos que implica asegurar la tenencia de la tierra en diferentes paisajes de países también diversos. Aun así, puede verse una variedad de acciones desarrolladas por los socios ICAA II que atendieron a ciertas necesidades comunes. Dichas necesidades, contempladas en el diseño inicial o incorporadas en el diseño posterior, fueron atendidas con estrategias para asegurar la tenencia de la tierra, las cuales se adaptaron a las condiciones legales, institucionales y administrativas de Colombia, Ecuador y Perú, para avanzar en los procesos de consolidación territorial.

Como señalan Robert Hosftede, Miguel Cabal y Sigrid Vásconez

*Los socios de ICAA colaboraron en la atención de problemas de tenencia de la tierra de las comunidades en los entornos de biodiversidad donde se planteaban hacer conservación. Una serie de acciones como fortalecer los instrumentos de gestión comunal, fortalecer los marcos legales y formalizar esos instrumentos con el Estado fueron algunas de las propuestas exitosamente desarrolladas en colaboración o asoció con organizaciones indígenas (USAID ICAA II, 2015, p. 29. La traducción es nuestra.).*

Asimismo, en el mismo documento se indica que “Las estrategias de intervención incluyeron fortalecer las estructuras de gobernanza formales; apoyo al desarrollo de planes de desarrollo territorial local; apoyo legal para resolver problemas de tenencia de la tierra, entre otros” (2015, pp. 29-32).

Ya en un proceso de reflexión interna, los socios de ICAA II identificaron algunos aspectos sobre seguridad jurídica en tenencia de la tierra. Así pues, se preguntaron qué habían aprendido y señalaron que los procesos de tenencia de la tierra son de larga duración, que el rol de las ONG es muy necesario en el apoyo a procesos legales y administrativos, y que se deben incluir procesos de socialización de la información transparentes; también consideraron prioritario forjar alianzas con organizaciones locales e instituciones públicas (pp. 12-13). Del mismo modo, es preciso que todo esfuerzo de titulación de tierras sea sensible al contexto político donde se realiza la acción —cambios de funcionarios públicos, insuficientes recursos humanos y económicos, y equipos que permitan un trabajo eficiente, así como un real interés político—.

En dicha reflexión, los integrantes de ICAA II identificaron cómo era percibido el programa por terceros. De ello se pudo determinar que ICAA II es considerada una contribución importante en el manejo y resolución de disputas territoriales. También se puso de relieve que el proceso de titulación incrementa las oportunidades de las comunidades indígenas de acceder a programas y créditos que pueden contribuir a mantener paisajes e iniciativas privadas de conservación (p. 14). Por su parte, la

Unidad de Apoyo de ICAA recomendó continuar con los esfuerzos de consolidación territorial —por ejemplo, resolución de conflictos de tierras, apoyo al desarrollo de planes de ordenamiento territorial y titulación de tierras— en comunidades donde se han logrado avances (p. 15).

Teniendo en cuenta estos aspectos, se han identificado las lecciones aprendidas, ordenadas según las estrategias de la cadena de tenencia de la tierra. Como se ha señalado, las lecciones están basadas en hallazgos, por lo que se presentarán aquellas que correspondan a cada estrategia, seguidas por sus hallazgos de respaldo. Estos, a su vez, están refrendados por citas recogidas, que aluden a la experiencia concreta de ICAA II y se convierten en evidencias directas de este estudio, provenientes tanto de fuentes documentales como de las entrevistas realizadas.



Foto: Thomas Muller

## 4.1 TITULACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE TENENCIA Y USO DE TIERRAS *(Incluye la estrategia: Facilitación de procesos de resolución de conflictos)*

Esta estrategia buscó atender la necesidad de brindar seguridad jurídica a las tierras de pueblos indígenas en los paisajes donde los socios de ICAA desarrollaron sus actividades. Estas actividades de titulación (Perú) y ordenamiento territorial (Ecuador) son prioridades de las organizaciones indígenas, pero no tanto para las organizaciones de conservación.

---

### Lección I

Resolver los temas de seguridad jurídica y tenencia de la tierra es un resultado óptimo que facilita cualquier acción de conservación, sobre todo cuando se trata de esquemas basados en el mercado.

---

Un proceso de creciente reconocimiento de derechos indígenas iniciado luego de 1989, cuando se aprobó el Convenio 169 de la OIT, ha generado un contexto favorable para que las intervenciones de ICAA consoliden este aprendizaje en el ámbito de los consorcios participantes, especialmente en las organizaciones de conservación más clásicas.

Sin embargo, también hay experiencias exitosas de conservación en comunidades que no tienen sus territorios demarcados.

Al respecto, se han identificado seis hallazgos que respaldan esta lección, los cuales parten del trabajo de varios de los socios de ICAA que trabajan en este tema. Los hallazgos se determinaron a partir de entrevistas con miembros de las organizaciones socias de ICAA II.

En efecto, los socios de ICAA II reconocieron la experiencia de ICAA I y la importancia del trabajo en tenencia de la tierra; sin embargo, no todos los socios de conservación tenían la misma perspectiva desde el inicio.

### Hallazgo I.1:

**Se ha evidenciado la necesidad de incluir, desde el diseño de proyectos de conservación, estrategias para asegurar la tenencia de la tierra.**

Ese hallazgo se detectó con la revisión de varios documentos y entrevistas realizadas en el proceso de investigación, basadas en las experiencias de los socios en el marco de ICAA II.

En el primer caso, mostrado a continuación, se destacan los problemas derivados de la ausencia de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra:

*La poca claridad en la tenencia de la tierra genera conflictos por límites de propiedad débilmente definidos, al tiempo que abona a perpetuar un manejo del suelo que en lugar de respetar las características ecológicas, privilegia la extracción de los recursos naturales —muchas veces de manera ilegal— (USAID ICAA II, 2012a, p. 2).*

Asimismo, en la documentación revisada se señala que:

*La situación de la tenencia y uso de la tierra en la Amazonía constituye uno de los principales problemas que dificultan la adecuada gobernanza de los recursos naturales, por ser una fuente constante de conflictos, debido, entre otros factores, a la superposición de derechos posesorios que afectan principalmente a los pueblos indígenas. Esta situación limita la implementación de mecanismos de uso y manejo de los recursos naturales que contribuirían a mejorar el nivel de vida de los pueblos indígenas y otras poblaciones amazónicas (USAID ICAA II, 2012a, p. 5).*

Además, en una de las entrevistas realizadas a los socios se resalta la importancia de la tenencia y la necesidad de tenerla en cuenta desde el inicio:



Foto: Thomas Müller

*[La] Tenencia no ha sido un enfoque central. Creo que un aprendizaje sería que debería haber sido desde el comienzo un enfoque central [...] (entrevista a representante del Consorcio Loreto y Manu-Tambopata).*

Tan pronto como los proyectos iniciaron sus relaciones de trabajo con las organizaciones indígenas y las organizaciones indígenas de base, se hizo evidente la necesidad de trabajar en temas de tenencia de la tierra como una estrategia de apoyo a las acciones de conservación en dichos paisajes.

## Hallazgo 1.2:

**Las organizaciones indígenas han demandado incluir los temas de tenencia de la tierra como parte de sus estrategias de conservación.**

Esta problemática se evidenció en Colombia:

*Los indígenas Yanacona necesitan el saneamiento legal de sus territorios, los cuales vienen siendo ocupados por colonos campesinos que exigen que los terrenos explotados les sean titulados como baldíos. El saneamiento del territorio Yanacona implica conceder los derechos solicitados por los colonos en otros lugares, donde el territorio de resguardo no resulte afectado. (Consorcio Ocampo y Duque Abogados S.A.S., 2014, p. 58.)*

En una entrevista realizada se recogió que aun considerando los altos costos de intervención en temas de tenencia de la tierra, esta es una estrategia necesaria para cualquier trabajo y relacionamiento con las organizaciones indígenas.

*[Trabajar en tenencia de la tierra] demanda cualquier cantidad de recursos, ahí hay invertidos 500 000 dólares en tres años, para poder manejar estos conflictos. Pero si yo tuviera que rediseñar, esa es la manera en la cual se debe trabajar, tanto con la federación, que es la que finalmente te abre la puerta para llegar a las comunidades y al conflicto mismo, como con la autoridad regional<sup>4</sup>, que es la que tiene que resolver el conflicto (entrevista a representante de UA-ICAA).*

<sup>4</sup> Se refiere a las autoridades de nivel subnacional, dentro del ámbito de un país.

Asimismo, otros documentos de ICAA II inciden en el asunto:

*Para el presente proyecto se priorizaron las comunidades con las siguientes características*

- 1. Comunidades nativas con falta de demarcación física que cuenten con título de propiedad, ya que fue una de las principales problemáticas que generan conflictos en las comunidades nativas de Ucayali.*
- 2. Comunidades nativas en proceso de ampliación en la cual su territorio solicitado se sobrepone a territorios de terceros.*
- 3. Comunidades nativas que están reconocidas ante los registros públicos y que solicitan la titulación de su territorio, ya que su territorio solicitado está siendo invadido por colonos o depredado por foráneos (IBC, s.f.a, pp. 7-8).*

*La demarcación física de tierras de comunidades nativas tituladas otorga seguridad real, física y jurídica, en cuanto a las generaciones venideras, de estos pueblos representativos, por ello existe la urgente necesidad de acelerar los trabajos de demarcación física de las comunidades nativas seleccionadas (s.f.a, p. 11).*

Desde cualquier perspectiva que se aborde, ya sea el ordenamiento territorial o la titulación comunal, esta es una herramienta clave para los proyectos de conservación.



Foto: Thomas Muller

### **Hallazgo 1.3:**

**Los socios consideran que el ordenamiento del predio o territorio comunal es un aporte clave para los procesos de consolidación de la tenencia de la tierra y debe ser visto como una herramienta de conservación.**

Este hallazgo se evidencia en diferentes documentos revisados y en las opiniones expresadas por los socios entrevistados.

Así, uno de los socios de ICAA señaló que en el caso de Ecuador:

*[...] se ha trabajado el ordenamiento territorial que es una estrategia de carácter transversal de desarrollo económico del Estado que va más allá de los planes cantonales. Debido a que en los gobiernos regionales<sup>5</sup> se les exige para darles una partida presupuestaria tener un plan de zonificación dentro del contexto de la ley territorial del país. Entonces, cada uno de los gobiernos provinciales está en la obligación de actualizar anualmente los ordenamientos territoriales. Es ahí cuando logramos participar nosotros. Logrando que cada Municipio tenga un área de conservación (entrevista a representante de Consorcio Paisajes Indígenas).*

Así también, en uno de los documentos producidos como parte de ICAA II se afirma que trabajar la tenencia era necesario para atender las necesidades de garantía de supervivencia de los pueblos indígenas:

*Una de las premisas básicas para el análisis es que junto a las áreas protegidas, al patrimonio forestal y a los bosques protectores, la provincia de Sucumbios es el territorio de pueblos y nacionalidades indígenas portadores de sistemas sociales y culturales, cosmovisiones, costumbres y lenguas propias ancestrales como son: siona, sekopai, cofán, kichwa y shuar, con lo cual la provincia se convierte en importante escenario patrimonial ambiental y cultural y de alta interculturalidad. (USAID-ICAA II, 2013b, p. 4.)*

5 El entrevistado se refiere a los gobiernos subnacionales.

#### Hallazgo 1.4:

Las acciones para asegurar la tenencia de la tierra han permitido avanzar en estrategias de protección de recursos que eventualmente podrían servir también para IEC.

En Ecuador, por ejemplo, se logró que el Estado reconozca derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas:

*Se ha conseguido que el Instituto Ecuatoriano de Derecho Intelectual genere un presupuesto extra para trabajar exclusivamente con los cofanes en el derecho de propiedad de sus plantas medicinales y marcas de sus artesanías, el cual se inició como un proyecto piloto para trabajar con otras nacionalidades como achuar por ejemplo (entrevista a representante de Consorcio Paisajes Indígenas).*

Asimismo, se indica que trabajar en la tenencia les permitiría combatir la tala y el tráfico ilegal de fauna en su paisaje:

*Iniciar un programa para identificar y poner en marcha alternativas generadoras de ingresos y de fuentes de trabajo para limitar el tráfico ilegal de especies maderables y de fauna proveniente tanto de áreas protegidas como de territorios indígenas (USAID-ICAA II, 2014, p. 16).*

Cuando fue necesario, los socios reajustaron sus proyectos para incluir acciones en tenencia de la tierra.

#### Hallazgo 1.5:

Un hallazgo temprano de los socios fue que garantizar la tenencia de la tierra no era parte del enfoque central de los proyectos, sin embargo, estos actores reajustaron sus actividades para incorporar la tenencia como medio para asegurar sus intervenciones y las de sus aliados locales.

Al respecto, un socio indicó que la tenencia se incorporó una vez iniciadas las actividades y se reajustó a partir de la coordinación y participación.

*La actividad de tenencia se incorporó a pedido de las comunidades nativas, pues no estaba prevista en el proyecto. Fue un avance de coordinación y participación (entrevista a representante del Consorcio Paisajes Sostenibles).*

Otros dos socios señalaron el aporte de las acciones en tenencia de la tierra indígena como un medio para empoderar a los pueblos indígenas:

*Y luego en el caso de las comunidades cercanas al área de conservación, también [está] el tema de tenencia, ahí no había como un conflicto, es una zona medio abandonada y con poca población, entonces no había antes una sensación de lo necesitamos, pero durante la implementación de ICAA I eso se fue fortaleciendo, entonces dedicamos personal ahí (en la comunidad). Fue acompañarlos a que ellos hagan las gestiones, entonces fue más demorado, pero fue importante para empoderarlos (entrevista a representante de Consorcio Lorety Manu-Tambopata).*



Foto: Archivos ICAA

*No esperábamos obtener los títulos en Madre de Dios, pero al haberse hecho todo el trámite con el Gobierno Regional, eso le dio un peso mayor para que Registros Públicos recibiera el trámite y los tramitara. [ ] En realidad, con tres o cuatro o cinco organizaciones iniciando trámites en los tres países, nosotros nos dábamos por satisfechos.*

*Solo en Colombia hubo más de 20, con el grupo de paralegales que se formó; y en San Martín también, creo que son 15 o 18; y en Ecuador son menos, fueron ocho, creo. Pero, de verdad, cuando tú les das herramientas a la gente y a las organizaciones, y los impulsas a hacer estas cosas, las organizaciones empiezan a exigir sus derechos. Entonces, ahí hay un resultado inesperado, no pensábamos que iba a ser tan masivo (entrevista a representante de UA-ICAA).*

---

## Lección 2

Desarrollar una adecuada gestión de asuntos relativos a la tenencia de la tierra de las comunidades rurales requiere la implementación de diseños institucionales a medida, que reflejen los diferentes paisajes institucionales y políticos en cada caso, así como la diversidad de actores comprendidos en el Estado y en la sociedad civil.

---



Ya desde el diagnóstico realizado por ICAA sobre la tenencia de la tierra se había evidenciado la lentitud de los procesos, el deseo de las autoridades administrativas de postergarlos y la falta de voluntad política de las autoridades nacionales para resolver los múltiples problemas que afectan a la legislación en los países amazónicos.

Así, los socios buscaron sus estrategias de apoyo en la autoridad para poder viabilizar el logro de las metas en materia de tenencia de la tierra.

### Hallazgo 1.6:

**Los socios propusieron acuerdos institucionales de apoyo técnico en alianza con la federación indígena y con la autoridad encargada de oficializar los resultados para avanzar en el aseguramiento de la tenencia de la tierra.**

Al respecto, un socio identificó la relevancia de la alianza con la federación indígena y la autoridad regional:

*Lo que se trabajó fue una estrategia para fortalecer a FENAMAD a un nivel técnico y legal, dando a FENAMAD todos los insumos necesarios para que puedan realizar las actividades; trabajamos con el gobierno regional. Al gobierno regional se le ha puesto los profesionales, se le ha puesto los equipos, se le ha puesto todo para que no diga que le falta absolutamente nada (entrevista a representante UA-ICAA).*

*Es una alianza en la cual es la misma federación la que determina cuáles son los conflictos que ellos quieren que se trabajen. Lo cual a veces es un poco complicado porque no necesariamente responde a las características de los conflictos que estamos buscando. Digamos, se pudo manejar y llegar a una solución en la que ambas partes quedaran satisfechas. Entonces, lo clave es eso, primero el trabajo en alianza con la federación indígena, y que implica, además, la construcción de una relación de confianza y transparencia (entrevista a representante UA-ICAA).*

Por su parte, otro socio reiteró la importancia de un acuerdo técnico y político con los gobiernos para trabajar en plataformas de ordenamiento territorial:

*[Es necesario] Tener desde el principio un acuerdo técnico y político con los gobiernos con los que se va a comenzar a trabajar para que todas las plataformas de monitoreo que se hagan para el ordenamiento territorial se hagan de manera conjunta y pública. Ponerla en plataforma, en visibilidad pública a la forma que se está organizando el territorio. Yo creo que eso es una palanca muy poderosa. Esta sería una herramienta muy poderosa y le pondría el esfuerzo a ello, que se logre de común acuerdo y se valide no como amenaza sino como oportunidad. De tener una herramienta de común acuerdo para que pueda ser reconocida.*

*Poner a las personas locales a discutir en los planes de desarrollo de capacidades del territorio ayudaría mucho (entrevista a representante de DOI).*

Asimismo, otro socio señaló que también en su ámbito de acción se establecieron alianzas con las autoridades subnacionales y nacionales involucradas:

*Hicieron acuerdos con el SERNANP, la Dirección de Agricultura de la Región y la Municipalidad de Puerto Inca. Y con el Gobierno Regional de Ucayali (solo hasta el año pasado), el GORE Huánuco. Paisaje Sierra del Divisor ha trabajado de la mano con la Jefatura de Zonas Reservadas de Sierra del Divisor. También [hay] cartas de entendimiento. Es como abrazan a las autoridades. Es su estrategia institucional (entrevista a representante del Consorcio Paisajes Indígenas)<sup>6</sup>*

<sup>6</sup> El proyecto buscó reforzar los lazos de apoyo interinstitucional con: el Gobierno Regional de Ucayali (GOREU), la Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali (DRSAU), la Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali (DGFFS), la Dirección Desconcentrada de Cultura de Ucayali (DDC), la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), la Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Coronel Portillo (FPPCCP), la Policía Nacional del Perú (PNP), la Defensoría del Pueblo (DP), el Instituto del Bien Común (IBC), la Federación Nativa de Comunidades Cacataibo (FENACOCA), la Federación de Comunidades Nativas de Puerto Inca y Afluentes (FECONAPIA), la Federación de Comunidades Nativas de Ucayali (FECONAU), la Organización Distrital Indígena de Masisea (ORDIM), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y ECOSIRA (IBC, s.f.b).

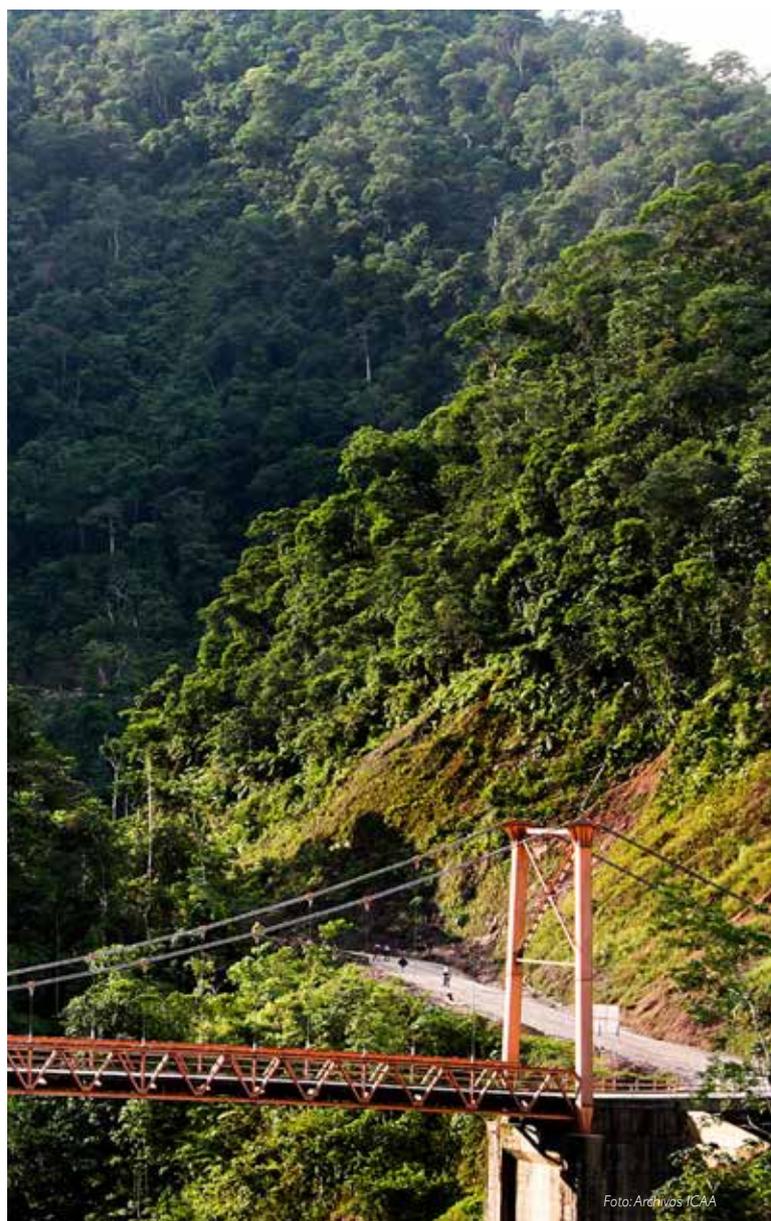


Foto: Archivos ICAA

### Lección 3

Fomentar la transparencia en la gestión de la información del proyecto y el desarrollo de capacidades —como proceso mutuo entre los actores rurales y los socios de ICAA a partir de las experiencias en tenencia de la tierra— contribuyen a incrementar los impactos positivos del programa y a mantener una relación más cordial y de apoyo.

### Hallazgo 1.7:

La transparencia en el manejo de información ayudó a las relaciones entre los socios de ICAA y las organizaciones indígenas.

En la entrevista realizada se indicó que:

*El éxito ha sido la transparencia. Nunca hemos ocultado un solo presupuesto, un solo dólar, o sea esto es lo que vamos a rendir, están de acuerdo, ya está ejecutado, sí, ok, revisen, nos dan el ok, y lo pasamos. Creo que por ahí va el tema. No hemos intentado hacer nada que no encaje dentro de lo que ambas instituciones queríamos. Entonces, hay un tema de respeto bien fuerte, hay un tema de confianza generada bien fuerte, y hay un tema de cariño por lo que estamos haciendo. Yo prácticamente lloro cuando sale un título porque sé que detrás de eso vienen [cosas buenas]. Ahorita, con el de San José de Karene, que ya se pusieron de acuerdo con la colindancia, son 33 años en la lucha de ese lindero (entrevista a representante UA-ICAA).*

### Hallazgo 1.8:

El fortalecimiento de capacidades fue también una buena oportunidad para generar confianza y colaboración mutua.

El fortalecimiento de capacidades ha sido un eje de intervención que apoyó la acción en materia de tenencia de la tierra:

*Recomendación: desarrollar una estrategia de fortalecimiento de capacidades que permita capacitar a los funcionarios públicos sobre la importancia de la protección del territorio indígena y el significado y alcances de los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo a las leyes peruanas, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Así como a las comunidades nativas respecto a los procedimientos legales a seguir para la defensa de sus derechos territoriales (Basurto, s.f., p. 36).*



Foto: Archivos ICAA

## 4.2 FORTALECIMIENTO DEL MARCO LEGAL (*equivale a la estrategia Desarrollo de los PLAR*)

La segunda estrategia busca aportar a la mejora del marco legal en materia de tenencia de la tierra. En tal sentido, los aprendizajes fueron útiles para desarrollar propuestas normativas en sus órganos legislativos nacionales relevantes.

---

### Lección 4

El aprendizaje realizado sobre la tenencia de la tierra y sus problemas jurídicos administrativos —por ejemplo, en los casos de SPDA, en el Perú, y de ECOLEX, en Ecuador— permitió a estas organizaciones avanzar con propuestas para las autoridades nacionales con el fin de mejorar la legislación sobre la tenencia; a partir de ello, se planteó una agenda para enfrentar los conflictos inherentes a este tema.

---

Así pues, el aprendizaje de los socios les permitió ampliar la escala de su intervención y elaborar propuestas normativas de reforma en materia de tenencia.



## Hallazgo 2.1:

La Unidad de Apoyo y un donatario de ICAA II aprovecharon la resolución de problemas de tenencia de la tierra para desarrollar una propuesta normativa a nivel nacional que ayude a prevenir estos conflictos.

Así, en el caso del Perú se elaboraron normas de alcance nacional:

*Y en el caso del Perú, hay un proyecto de Ley de Comunidades Nativas y Presupuesto y Gobiernos Regionales que fue aprobada por la comisión de pueblos del Congreso y que todavía no pasa al Pleno. Que también tiene meses rondando. Y también van a salir como parte de la UA-ICAA II dos resoluciones ministeriales sobre protocolos de titulación de Comunidades Nativas y Campesinas que está trabajando la SPDA. Eso es parte de nosotros también. Entonces, en todo lo que es tenencia de tierras tenemos toda la línea de resolución de conflictos, saneamiento y la otra que es la parte legal. Y hasta incluso podríamos hacer una que es la parte de operadores legales (entrevista a representante de UA-ICAA).*

Cabe añadir que las acciones de desarrollo normativo se dieron en los tres países donde operó ICAA II:

*En la línea normativa se ha logrado trabajar propuestas legales en los tres países. Algunos con más éxito que en otros. Las ordenanzas de ordenamiento territorial en Sucumbíos, que han sido presentadas, están desde el año pasado dando vueltas en la asamblea nacional. En Colombia, [está la] que ha sido la propuesta de reconocimiento de resguardos que puede tomar meses de meses. Y en el caso del Perú (...) [se debe] hacer una que es la parte de operadores legales (entrevista a representante de UA-ICAA).*



Foto: Jimmy Quintanilla Perez

## 4.3 FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL MANEJO DE CONFLICTOS Y SANEAMIENTO *(incluye la estrategia Capacitar a usuarios en uso de instrumentos legales)*

Con el objetivo de apoyar a sus estrategias anteriores, ICAA II se propuso el fortalecimiento de capacidades para el manejo de conflicto y saneamiento de tierras mediante el desarrollo de capacidades institucionales y de la sociedad civil.

---

### Lección 5

Desarrollar capacidades institucionales en el Estado y la sociedad civil fomenta una oportunidad para intentar superar barreras estructurales como la alta movilidad de los funcionarios públicos y privados, y la necesidad de aportar capital humano a los procesos de gestión de tenencia de la tierra.

---

De este modo, el fortalecimiento de capacidades favoreció las propuestas de resolución de conflictos en materia de tenencia de la tierra.

#### Hallazgo 3.1:

**El fortalecimiento de las capacidades facilita la resolución de conflictos y el reconocimiento de derechos sobre la tierra, lo que a su vez mejora la gobernanza en dichos paisajes.**

En relación con este tema, algunos de los socios desarrollaron cursos especializados:

*Diplomado de Delitos Ambientales / SIG para el tema de gobernanza. El SIG, como herramienta, sirve para hacer incidencia. Promover redes de conocimiento a nivel regional, para aprovechar el conocimiento acumulado (nota de la entrevista a representante de DOI).*

*Fortalecimiento de capacidades en derechos colectivos, en derechos de la naturaleza y en las medidas legales y administrativas para exigir su cumplimiento.*

*Información a colonos y pobladores sobre legalización de tierras en relación a áreas protegidas, Patrimonio Forestal del Estado, Bosques Protectores y territorios indígenas (USAID ICAA II, 2014, p. 16).*

Otro hallazgo fue que la generación de información básica era un elemento necesario para los procesos de titulación de tierras.



Foto: Archivos ICAA

### Hallazgo 3.2:

La generación de información básica para el análisis y gestión de los temas de tenencia de la tierra ha sido un aporte muy relevante en los espacios locales.

Sobre este punto, uno de los socios señaló lo siguiente:

*La generación de información para uso de la tierra, su planificación y prevención de conflictos.*

*Ese ha sido el mayor éxito. Los ejercicios de ordenamiento territorial tenencia y uso de la tierra han sido sumamente útiles. Ello llevó a identificar las necesidades de desarrollo y fortalecimiento de capacidades que han integrado diferentes temas desde la maestría en delitos, ordenamiento, fortalecimiento diálogo intercultural (nota de la entrevista a representante de DOI).*

Asimismo la línea base de conflictos en la Amazonía ecuatoriana identifica la necesidad de información en apoyo a la tenencia:

*Durante la construcción de la línea base se constataron varias debilidades y nudos críticos que tienen que ver con la ausencia de información cartográfica confiable sobre territorios indígenas, ya sean comunitarios o colectivos[...] Por ello, es necesario trabajar en el fortalecimiento del*

*sistema de información de cada conflicto, a fin de que tanto las autoridades como los pueblos y comunidades indígenas, tengan acceso a fuentes seguras, confiables y objetivas para la defensa de sus derechos (USAID ICAA, 2013a, p. 33).*

Otro hallazgo está relacionado con el fortalecimiento de capacidades en apoyo a la tenencia; en este caso, a través del apoyo a líderes y la formación de operadores legales comunitarios.

### Hallazgo 3.3:

El fortalecimiento de capacidades legales de líderes para asegurar la tenencia de la tierra como estrategia de intervención ayudó a avanzar en el linderamiento de comunidades.

Así, por ejemplo, se resaltó el empoderamiento de los líderes a través de la capacitación y la formación técnica:

*La experiencia de formación de líderes indígenas de diferentes pueblos que han podido aprender todo el procedimiento, el proceso de gestión de incidencias para obtener procesos de reconocimiento como demarcación de territorios. Entonces, ese proceso formativo, en alianza con la escuela de justicia intercultural de la Corte Superior de Justicia y la*



Foto: Archivos ICAA

*participación de diferentes entes del Estado que han sido invitados al proceso creemos que es lo más replicable, lo más interesante del aprendizaje. Hemos aprendido que los procesos formativos con una participación amplia pueden generar intercambios de experiencias entre cuencas y pueblos; lo que resulta muy rico (entrevista representante del donatario Paz y Esperanza).*

Asimismo, se señaló la importancia de la experiencia de los operadores legales comunitarios:

*El programa de operadores legales lo que es, es una metodología de capacitación, de formación de representantes indígenas. Y lo hemos hecho en tres países: lo hicimos en Colombia con una organización que se llamaba CEMI, en Ecuador lo hizo ECOLEX, y en Perú lo hizo Paz y Esperanza en la zona de San Martín. Además, del proceso de capacitación que dura seis meses, que incluye una semana presencial más una semana en campo, es un proceso bastante largo, bastante intensivo. Estas personas, para poder acreditar que se graduaban de paralegales, tuvieron que, y era uno de los requisitos, iniciar trámites en procesos de legalización de tierras en sus organizaciones, en sus comunidades. No todos lo hicieron, lo cual era un resultado esperado, pero sí muchos empezaron a retomar trámites pendientes de sus comunidades. Lo cual demuestra varias cosas:*

*uno, que pierden este miedo a la administración, y ya con cierta formación, cierto nivel legal-jurídico, se animan a preparar escritos, ir a la autoridad y cuestionar funciones y decisiones. (...) La mayoría de los trámites están relacionados con temas territoriales (entrevista a representante de UA-ICAA).*

Este hecho se observa también en el caso de Colombia:

*Entre mayo de 2014 y julio de 2015, el Centro de Estudios Médicos Interculturales ejecutó el programa para la formación de Gestores Legales Interculturales. Se graduaron treinta estudiantes de las etnias Bará, Carijona, Cubeo, Desano, Eduria, Tatuyo, Tukano, Wanano y Yurutí, representantes de diez organizaciones indígenas.*

*El programa buscó mejorar las capacidades de líderes indígenas para el ejercicio de sus derechos y deberes en relación con la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales en sus territorios.*

*[...] A partir del programa de Operadores Legales Comunitarios implementado por ECOLEX en el Ecuador, CEMI hizo una adaptación al enfoque ético, conceptual y metodológico que ha construido gracias al diálogo con las culturas indígenas (CEMI, julio de 2015).*

# 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Foto: Archivos ICAA

En esta sección se plantean algunas conclusiones y recomendaciones a partir de las lecciones formuladas.

## 5.1 RECOMENDACIONES

Las lecciones ayudan a formar una visión regional de la situación de la tenencia de la tierra. El accionar individual de los socios de ICAA permitió identificar hallazgos que, agregados y correlacionados con los documentos revisados y las entrevistas, permiten formular lecciones. Estos aprendizajes son de quienes han venido trabajando como socios de ICAA II en estas líneas. Asimismo, dan una visión amplia de los problemas que afectan la tenencia de la tierra, tales como el diseño institucional, la política, el procedimiento administrativo; y explican cómo se diseñaron las áreas protegidas en décadas pasadas, entre otros temas relevantes.

---

### Recomendación I

Para futuros proyectos de conservación deberán considerarse el análisis y la atención de la situación de la tenencia de la tierra; asimismo, debe determinarse cómo esta puede aportar a dar seguridad jurídica a las inversiones ambientales.

---

Esta recomendación se basa en **la Lección 1**, que es quizá la más relevante del informe, pues resalta la importancia de asegurar la tenencia como parte de las estrategias de conservación. Esto es fundamental, sobre todo si se considera que los consorcios están formados, sobre todo, por organizaciones de conservación. En este sentido, cabe la pena recordar que en muchos lugares hay una relación tirante, sin puntos de agenda en común, entre los pueblos indígenas y las organizaciones de conservación, como ocurre en Chile y México. Sin embargo, en la Amazonía, debido a la acción de COICA y su temprano relacionamiento con las organizaciones de conservación, especialmente norteamericanas, desde 1989 y 1990 se ha consolidado una relación de colaboración y desarrollo de proyectos conjuntos. Este proceso ha sido un elemento de contexto que ha facilitado la posibilidad de desarrollar el proyecto ICAA.

En suma, la Lección 1 propone un aprendizaje desde la perspectiva de las organizaciones de conservación —más bien desde las organizaciones de derechos indígenas—. Se trata, sin duda, de una estrategia de conservación, pero sobre todo de respeto de los derechos indígenas. No obstante, esta segunda perspectiva no aparece tan clara en los socios más vinculados a la conservación.

La importancia del aprendizaje planteado por esa lección es que permite avanzar hacia futuros escenarios de proyectos de conservación y tenencia de la tierra que aborden panoramas más complejos sobre este último asunto.

---

## Recomendación 2

Debe considerarse la posibilidad de que los apoyos técnicos en el diseño institucional y operativo de las instituciones públicas puedan quedar anidados formalmente en la administración pública, aun cuando no sea posible tener una garantía permanente de ello.

---

**La Lección 2:** El desarrollo de una adecuada gestión de asuntos relativos a la tenencia de la tierra de las comunidades rurales requiere el desarrollo de diseños institucionales a la medida, que reflejen los diferentes paisajes institucionales y políticos en cada caso, así como la diversidad de actores comprendidos tanto en el Estado como en la sociedad civil.

Respecto a los diseños institucionales a medida para resolver los obstáculos referentes a la seguridad de la tenencia, es sumamente relevante implementar proyectos que involucren la tenencia de la tierra. Sobre este punto, la Lección 2 muestra cómo la colaboración y aporte al diseño institucional por parte de los socios de ICAA logró superar las dificultades en cada caso. En Ecuador, por ejemplo, el cuello de botella era la posibilidad de referirse a la titulación de tierras indígenas, mientras que en el Perú las trabas tenían que ver con la falta de recursos técnicos y humanos para desarrollar las actividades necesarias para conseguir la titulación. Estos problemas fueron superados por el desarrollo de propuestas de apoyo institucional que permitieron la consecución de los resultados.

En suma, la Lección 2 busca enfrentar un cuello de botella clave para la titulación comunal, la falta de recursos públicos destinados a ese fin. Ello es más grave aún considerando que los gobiernos subnacionales atraviesan crisis de capacidad técnica, institucional y presupuesto en materia de políticas públicas de pueblos indígenas. El aprendizaje que se sugiere es la importancia de que el Estado, a nivel nacional y regional<sup>7</sup>, destine recursos humanos, técnicos y económicos a cumplir tareas de saneamiento de tierras indígenas.

---

## Recomendación 3

Para futuras intervenciones en tenencia de la tierra es necesario incorporar socios indígenas, desde el diseño del proyecto.

---

<sup>7</sup> Subnacional en otros países.

**La Lección 3** muestra cómo la relación entre organizaciones de conservación y organizaciones indígenas puede verse potenciada para la consecución de objetivos comunes sobre la base de la transparencia en el manejo de información y en la responsabilidad compartida en el desarrollo de tareas comunes. Experiencias como estas están haciendo posible avanzar en una agenda de conservación más amplia que en el futuro puede incorporar otros actores.

Esta lección sugiere que se ha consolidado la relación de confianza que nació en la década de 1990 entre pueblos indígenas amazónicos y organizaciones de conservación. El que las organizaciones de conservación vean como un socio natural a las organizaciones indígenas muestra la madurez de la relación entre dos movimientos sociales importantes para la Amazonía y sus pueblos. Esta madurez es asimismo evidenciada en el caso de los pueblos indígenas por su participación activa en políticas regionales amazónicas donde son actores clave considerados por todas las administraciones, sea como aliados o como adversarios.



Foto: Jimmy Quintanilla Perez

---

## Recomendación 4

Es importante contar con capacidades de incidencia en los proyectos para que el aporte en la mejora de la tenencia pueda aumentar la escala de sus impactos y beneficios para los beneficiarios de ICAA II y para quienes no lo son directamente, pero pueden aprovechar estas experiencias.

---

**La Lección 4** muestra cómo el aprendizaje desarrollado durante el programa ICAA puede servir también para mejorar el marco normativo de la tenencia de la tierra para enriquecer la legislación sobre la materia. Ello se observa en los siguientes aportes: a) Ecuador: Instructivo de adjudicación de tierras en áreas patrimoniales del Estado - Ley Orgánica de Tierras y Territorios, b) Perú: proyecto de ley sobre titulación de las tierras de las comunidades nativas y campesinas, c) Colombia: propuesta normativa de alcance nacional para el manejo de conflictos territoriales (USAID ICAA II, 2015, p. 7).

La importancia de este aprendizaje es que recoge la experiencia desarrollada en casos específicos durante el proyecto de apoyo al saneamiento, al mismo tiempo que se reflexiona sobre los cuellos de botella que afectan a la tenencia de la tierra.

---

## Recomendación 5

En el trabajo en tenencia, específicamente en el diseño del proyecto, es importante considerar, desde un inicio, el apoyo al Estado mediante acuerdos institucionales para mejorar las capacidades involucradas en el tema. Asimismo, debe buscarse, en la medida de lo posible, anidar dichas capacidades en el Estado para el cumplimiento de las funciones relativas a la tenencia.

---

**La Lección 5** muestra cómo el fortalecimiento de capacidades y los aportes al diseño institucional a medida han permitido ayudar al Estado en el cumplimiento de su tarea de tenencia de la tierra. Sin embargo, los Estados son renuentes a invertir recursos en la titulación comunal. Inclusive, no hay seguridad de que dichos aportes queden anidados en el Estado, pues los cambios de administración pueden hacer virar su rumbo o desecharlos. Un ejemplo de aquello es lo ocurrido en el nuevo Gobierno Regional de Madre de Dios. No obstante, esta es una variable que siempre está presente en todo proceso de incidencia con el Estado.

La importancia de esta lección es que muestra el aprendizaje de las organizaciones de conservación sobre la distancia entre los mandatos de la legislación, de tenencia de tierras en este caso, y la realidad práctica de la política nacional y subnacional. El aprendizaje consiste en buscar establecer relaciones de alianza con el Estado a sus distintos niveles a fin de lograr mejorar las capacidades de gestión institucional de las demandas sobre tenencia de la tierra de manera diligente y satisfactoria. La experiencia demostró que las relaciones de alianza con las autoridades ha permitido aportar capacidades técnicas al desarrollo de las funciones en materia de tenencia de la tierra.

---

### **Recomendación 6**

Este es un aprendizaje clave para el trabajo a futuro. Por ende, los proyectos deben relacionar la consecución de sus objetivos mediante la articulación con la autoridad gubernamental que recoja el aporte del proyecto en beneficio de la sostenibilidad del objetivo. En el caso de la tenencia de la tierra, el objetivo es obtener la seguridad jurídica, la cual no se obtiene si el Estado no interviene y valida los procedimientos de ordenamiento territorial y titulación.

---

**Las lecciones 2, 4 y 5** evidencian que un aporte central del trabajo en tenencia ha sido la labor conjunta de las comunidades y la autoridad gubernamental correspondiente para asegurar la validación de los resultados por dicha autoridad tanto en los procesos de ordenamiento territorial (Ecuador) como en los de titulación (Perú). Hay aún un camino largo para superar en materia de tenencia de la tierra en la Amazonía, sin embargo estos aprendizajes buscan aportar a generar una base para nuevas generaciones de aprendizajes en materia de tenencia en el futuro.



Foto: Archivos ICAA

## 5.2 CONCLUSIONES

La relevancia de la tenencia de la tierra de pueblos indígenas radica en que el desarrollo planificado solo por intereses individuales no aborda las cuestiones más amplias de la resiliencia, la sostenibilidad y la gobernabilidad. A nivel internacional, como parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC), se promueve la coordinación global y regional de programas basados en Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático (NAPA, por sus siglas en inglés). Asimismo, se impulsa el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de restauración de tierras y bosques degradados, que incluyen el compromiso de Bonn<sup>8</sup> (UICN, 2015b;

WRI, 1 de julio de 2015 y 2015), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015; UNFF, 5 de junio de 2015; World Forestry Congress, 2015a, 2015b y 2015c) y el Acuerdo de París (UNFCCC, 2015). Todos ellos promueven la restauración de tierras y bosques degradados<sup>9</sup> (COFLAC, 2015a,

8 El Desafío de Bonn se puso en marcha en 2011, en un evento organizado conjuntamente por Alemania y la UICN. Fue aprobado en la Cumbre del Clima de 2014 y complementado por la Declaración de Nueva York sobre los Bosques con el objetivo de restaurar un adicional de 200 millones de hectáreas en 2030. Según la UICN, lograr el desafío de 150 millones de hectáreas podría traer más de USD85 000 000 000 por año a las economías locales y nacionales y USD6 000 000 000 en los rendimientos de cultivos adicionales. El logro de la meta también podría reducir la brecha de las emisiones de CO<sub>2</sub> actuales en un 11 a 17% (UICN, 2015, p. 1). Lograr la meta del Desafío de Bonn de 350 millones de hectáreas hacia 2030 podría generar USD170 000 000 000 por año en beneficios netos de protección de cuencas hidrográficas, la mejora del rendimiento de los cultivos y productos forestales, junto con el secuestro de carbono. Además de los compromisos de restauración de los países y las organizaciones, los principales donantes aumentarían su apoyo para la restauración mundial. Para Andrew Steer, presidente y director ejecutivo del Instituto de Recursos Mundiales (WRI, por sus siglas en inglés), la “restauración de millones de hectáreas de tierras degradadas es una de las grandes ideas de nuestro tiempo. No es de extrañar, entonces, que el impulso político y financiero se está construyendo en todos los continentes” (UICN, 2015, p. 1). La Iniciativa 20x20 es una iniciativa de WRI liderada por varios países de América Latina para

contribuir al alcance de las metas de restauración entorno a Forest Land Restoration (FLR). Se trata de un esfuerzo dirigido por los países para lograr restaurar 20 millones de hectáreas de tierra en América Latina y el Caribe al 2020. La iniciativa fue lanzada oficialmente en la COP 20 en Lima y apoya el Desafío de Bonn, el compromiso mundial para restaurar 150 millones de hectáreas de tierra en todo el mundo para el año 2020 (WRI, 2015b, p. 1). Asimismo, la Iniciativa 20x20 propone la restauración en América Latina y el Caribe de 20 millones de hectáreas al 2020 en línea con el Desafío de Bonn. En ese sentido, apoya la reforestación (natural y asistida), conversión de bosques y deforestación evitada, a través del aumento de productividad agrícola. Contribuye a recuperar la funcionalidad de la tierra mediante actividades de agroforestería, silvopasturas y otros usos sostenibles de la tierra. Se han anunciado cerca de 380 millones de dólares en fondos de inversiones de impacto para la restauración en América Latina en torno a esta iniciativa, se estima también que mediante ella se generará una demanda de financiamiento de deuda a largo plazo de por al menos 3 billones de dólares (2015b, p. 1). Inicialmente la arquitectura financiera propuesta incluye capital de impacto en restauración e instrumentos de mitigación de riesgos para facilitar la inversión privada (cobertura del 10% de pérdidas iniciales).

9 Fondo de neutralidad de degradación de suelo (Land Degradation Neutrality-LDN): el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) estima que la pérdida de carbono en el suelo es responsable del 24% de las emisiones de carbono a la atmósfera, lo cual pone a este sector casi al mismo nivel de la producción de energía (25%). Este fondo busca focalizarse directamente en intervenciones de gran escala, al plantear que las de pequeña y mediana escala serán atendidas a través de intermediarios aliados. LDN promueve un crecimiento económico que en el largo plazo

2015b, 2015c y 2015d), la capitalización de los servicios ambientales, la promoción del manejo forestal sostenible, el aprovechamiento sostenible de recursos naturales, así como las oportunidades derivadas del Fondo Verde del Clima (Green Climate Fund, s.f.; Credit Suisse, WWF & McKinsey, 2014). En efecto, todas estas iniciativas requieren tener clara la tenencia de la tierra antes de iniciar cualquier acción de conservación o producción. De otro lado, está también la Convención de Diversidad Biológica, a través de las Estrategias Nacionales de Diversidad Biológica y los Planes de Acción. En este contexto se impulsa la coordinación transnacional para fortalecer la resiliencia de los ecosistemas y se propone establecer corredores ecológicos o áreas de conservación transfronterizas que contribuyan a la gestión integrada de paisajes y la restauración de

---

*no resulte en pérdidas netas para el ambiente y la sociedad futuras. Pasar a una economía de degradación neutral de la tierra requiere un marco regulatorio e inversiones significativas. Se basa en el concepto de plataforma de inversión establecida como asociaciones público privadas (APP), inversores privados, fondos y donadores internacionales. Las oportunidades se identifican en 2 billones de hectáreas de tierras degradadas en el mundo, de las que al menos 1 billón son adecuadas para la restauración (y 12 millones de hectáreas son restauradas anualmente por acción humana). Iniciativas internacionales como Bonn Challenge y New York Declaration on Forest apuntan a restaurar 350 millones hectáreas degradadas al 2030. Acorde a IUCN, 150 millones de hectáreas pueden reducir la brecha de emisiones de CO<sub>2</sub> de 11% a 17% y aumentar en 6 billones de dólares adicionales los rendimientos de los cultivos.*

Por su parte, el Fondo Paisaje (The Landscape Fund-TLF) es un instrumento de inversión promovido por CIFOR con el propósito de facilitar la inversión en actividades de uso sostenible del suelo, para lo cual capta inversionistas y provee créditos de largo plazo al sector forestal y agrícola, con tasas de interés competitivas y cronogramas adecuados a los flujos de caja de las iniciativas financiadas. Se propone luego, titularizar el portafolio de préstamos inicialmente originado, a fin de atraer inversionistas—después de generar un record inicial de desempeño, una mayor confianza en los inversionistas y una mayor escala de operaciones—en iniciativas sostenibles de pequeñas unidades con difícil acceso a inversiones (CIFOR & TMP SYSTEMS, 2015). Estiman, en este mercado, un retorno para los inversionistas superior a 16%, muy superior en comparación a cotizaciones mundiales similares y de los fondos de capital privado. Ya han sido identificados cuatro países en los que se lanzarán los pilotos: Perú, India, Filipinas y Tanzania. Sin embargo, aún falta determinar las áreas específicas dentro de cada país para los pilotos. Durante el Global Landscapes Forum en París, CIFOR presentó un Plan de Inicial de Inversiones (PII) para financiamiento público.

cuenas degradadas. En suma, todo ello contribuye también a la prevención de riesgos ambientales (Soria, 2016, p. 9).

Este contexto cambiante a escala internacional favorece la propuesta de una economía verde que busca mantener los procesos ecológicos esenciales, conservar la diversidad biológica y de ecosistemas, la estabilidad del clima en el marco del crecimiento económico sostenible y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones. En tal sentido, el contexto favorable a REDD ha servido también para fomentar el diálogo entre los pueblos indígenas, el Estado y la cooperación internacional alrededor de políticas públicas necesarias para hacer viable los negocios REDD. En estos esquemas, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra es una prioridad.

Por su parte, COICA y sus miembros regionales han acordado con los gobiernos y con ONU REDD, Banco Mundial y otros, establecer un marco general para la implementación de proyectos REDD<sup>10</sup>. COICA participó de la COP 20 y 21 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con el apoyo entre otros integrantes de ICAA (USAID ICAA II, 2012b, p. 21), para desarrollar los esquemas y la arquitectura institucional y operativa definida para implementar esquemas REDD a nivel internacional para alcanzar los nuevos límites de GEL y atraer inversiones REDD, que en 2014 ya eran más de 400 millones de dólares solo para pueblos indígenas (Soria, 2016, p. 10).

Los grandes desafíos en el futuro de la Amazonía tienen que ver con construir la transición hacia

---

<sup>10</sup> En el caso del Perú, desde 2011 las organizaciones indígenas han dialogado con el Estado peruano en el marco de la elaboración participativa de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento, que recoge el aporte de los pueblos indígenas en la norma, incorpora el conocimiento tradicional y la cosmovisión indígena, y da mecanismos para la autonomía en el manejo de subsistencia de sus recursos naturales, así como la posibilidad fortalecer su participación en la administración forestal. En 2015 concluyó el proceso de consulta previa del reglamento general y sus seis reglamentos específicos. De manera que pueblos indígenas y Estado han estado caminando hacia el encuentro y el planteamiento de un futuro común para la humanidad, que es salvar los bosques y adaptarnos al cambio climático (Soria, 2016, p. 10).

un paradigma basado en la sostenibilidad del aprovechamiento del ambiente. Para ello se requiere un profundo cambio de valores, de reglas y de conductas, pero sobre todo, el desarrollo de instituciones que favorezcan una gobernanza democrática de los recursos naturales en favor de la sostenibilidad. En esta coyuntura, la política y la educación pueden hacer posible el cambio de paradigma económico hacia la sostenibilidad (2016, p. 10). Así pues, el marco internacional y las 17 metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como agenda hacia el 2030 son una oportunidad para ello.

Se espera que estos y otros cambios permitan superar los desafíos institucionales para contar con un mecanismo judicial rápido de atención de quejas sobre afectación de tenencia, delitos contra el ambiente y otros. Ello también hará posible definir las competencias claras integradas en un sistema de los múltiples involucrados (MINAGRI, MINAM, CIAM, GORES, entre otros), implementar una institucionalidad estatal efectiva en el medio rural e integrar las políticas de conservación con políticas de crecimiento económico en los tres niveles del Estado (p. 10).

Si bien los sistemas jurídicos nacionales de los países amazónicos tienen sus particularidades, desde los términos legales utilizados hasta los procedimientos administrativos respectivos, es posible reconocer problemáticas similares en los casos que han sido presentados por los socios ICAA II que permiten plantear algunas acciones sobre la tenencia a nivel regional amazónico. Estas son:

1. Trabajar en la titulación de la tenencia de tierras indígenas para apoyar a las iniciativas de conservación.
2. Seguir brindando capacitación especializada para la solución de problemas de tenencia y la gestión territorial indígena.
3. Ampliar la escala de las intervenciones relativas a la tenencia para incluir medición, reporte y verificación (MRV) de los conductores de la deforestación, la defensa territorial y otras acciones de garantía de la tenencia.

4. Proponer, a partir de los avances ya logrados en la consolidación de la tenencia del territorio, estudios regionales para evaluar en estos paisajes ya trabajados la viabilidad de proyectos de restauración de tierras o bosques degradados, servicios ecosistémicos, energías renovables, seguridad alimentaria y otros Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 (ONU, 2015).

Teniendo en cuenta estas consideraciones y de acuerdo con el estudio realizado, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

### **I. Sobre la relevancia del trabajo en tenencia de la tierra**

La tenencia de la tierra ha sido un tema demandado desde hace mucho tiempo por los movimientos sociales de los pueblos indígenas. Las primeras organizaciones indígenas amazónicas surgieron a finales de la década de 1960 con Unuma en Colombia y el Congreso de Comunidades Amuesha —una organización aguaruna en los ríos Potro y Manseriche, y una organización achuar en Huitoyacu, Manchari y Shintusi en el Perú— (Dandler et al, 1998, 12 citado por Soria, 2011, p. 660). Un proceso similar ocurriría en la década de 1980 en Ecuador con la creación de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Ecuador (CONFENIAE), que planteó, durante los siguientes años, la necesidad de acceder a títulos sobre la tierra. Este proceso ha sido diverso en intensidad y velocidad en la región, pero se ha logrado un importante porcentaje de los territorios amazónicos destinados a atender las necesidades territoriales de estos pueblos.

Para poder implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos de restauración de bosques y tierras degradadas en la Amazonía, será necesario garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. Si se pretende hacer manejo forestal sostenible en el entorno de un área protegida de alto valor de conservación y se quiere promover un aprovechamiento ordenado con planes de manejo, lo primero que se debe poner de relieve es la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. En efecto, para un abogado este es el primer paso por

verificar en cualquier inversión; esto es, que quien dice tener los derechos sobre la tierra en posesión efectivamente los tenga reconocidos en Registros Públicos y, por tanto, el titular goza de seguridad jurídica. Si no tenemos claridad de quién es dueño del polígono de tierra en el que se quiere invertir, no se puede hacer nada más. Primero hay que resolver este asunto, de lo contrario no es posible invertir sobre un polígono de tierra que es de un tercero. En este contexto, la inversión no necesariamente generará los impactos deseados o, incluso, puede ser rechazada por el titular efectivo del polígono.

Es muy común que en varios niveles de la acción pública se incurran en gastos sin haber verificado que quienes demandan dichos gastos tengan derechos de tenencia de la tierra consolidados sobre las áreas que ocupan. Entonces, existen proyectos públicos donde se financian una escuela, posta de salud o camino para un asentamiento ilegalmente establecido dentro de un área protegida de propiedad del Estado, a veces de carácter estricto.

En suma, resolver los temas de tenencia de la tierra permite, primero, determinar con claridad la asignación de derechos sobre la tierra en el área y, segundo, tener seguridad sobre el destino de la inversión. Esto es fundamental para los nuevos esquemas de financiamiento verde.

## **2. Sobre el análisis regional de la tenencia**

Pensando en términos del análisis regional de la tenencia, hay una veta importante de financiamiento verde. Esta debe aplicarse no solo en sitios con características ambientales que favorecen el manejo sino también en aquellos que son dirigidos por grupos sociales con ciertas características que fomentan la gobernabilidad en el aprovechamiento sostenible de recursos naturales y, por tanto, permiten que las inversiones verdes fructifiquen. En tanto, es preciso identificar la correlación entre los sitios de paisajes donde tiene sentido trabajar por razones ambientales y la presencia de grupos sociales que los manejan en condiciones de buena gobernanza y con receptividad a la inversión. En este contexto, el análisis de la tenencia es clave y fundamental para permitir el desarrollo de estos nuevos esquemas

sobre la gestión del territorio. Así pues, el análisis de la tenencia sirve para consolidar la inversión en conservación y también para desarrollar confianza con organizaciones indígenas y poder avanzar tres pasos más allá en el trabajo conjunto.

## **3. El aporte singular de ICAA sobre la tenencia de la tierra y la conservación**

Las lecciones sobre tenencia de la tierra reiteran aprendizajes consolidados en actores que antes habían trabajado el tema. La contribución del aprendizaje de ICAA está precisamente en los socios que anteriormente no habían trabajado el tema de tenencia. Si bien SPDA, ECOLEX e IBC tenían claro que la tenencia era importante, y así lo plantearon, lo novedoso de estas lecciones fueron los socios que no tenían una gran experiencia previa en el tema y que eran más bien organizaciones clásicas de conservación. El hecho de que estas organizaciones ahora reconozcan la importancia y prioridad de trabajar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra es el aporte central de ICAA al respecto. Asimismo, que hoy las organizaciones de conservación propongan la tenencia como un tema clave en la inversión en conservación y en el trabajo con pueblos indígenas es una gran contribución para construir relaciones más fuertes y proyectos más complejos en estos temas.

## 6. REFERENCIAS

- Arcila, O. (2011). La Amazonía colombiana urbanizada: un análisis de sus asentamientos humanos. Bogotá, Colombia: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas.
- Baldovino, S. (2015). Resolución de conflictos y saneamiento físico legal de comunidades nativas en Madre de Dios. Iquitos, Perú: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Basurto Carvo, E. (s.f). Estudio de línea de base de disputas socioambientales. En Paisajes específicos de la Amazonía Peruana (Madre De Dios) (82 pp). Manuscrito.
- Brysk, Alison (1996). 'Turning Weakness into Strength. The Internationalisation of Indian Rights', in Latin American perspectives, issue 89, Vol 23, No. 2, Spring, pp 38-57
- Carrasquilla, O. (1 de julio de 2015). Partial risk mechanism in support of the 20 X 20 initiative. Trabajo presentado en The Private Sector Investment in Forest and Landscape Restoration, Roma, Italia.
- CEMI (julio de 2015). Informe de lecciones aprendidas del proyecto "Formación de Gestores Legales para la conservación de los recursos naturales en los territorios de pueblos indígenas del Vaupés en la Amazonía Colombiana con énfasis en el fortalecimiento de su cultura tradicional" (documento interno). Cundinamarca, Colombia.
- Chirif, Alberto, Richard Smith and Joaquín García 1991, El Indígena y su territorio son uno solo, Iquitos, CETA.
- CIFOR & TMP SYSTEMS (2015) Finance solutions at scale – The Landscape Fund. En: Global Landscape Forum: The Investment Case. Junio 10. Presentación de Powerpoint. Royal Society, Londres.
- COFLAC. (2015a). Bosques y restauración de paisajes. (nota de la Secretaría). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az867s.pdf>
- COFLAC. (2015b). Formulación de prioridades regionales para el programa forestal de la FAO, para ser consideradas por el Comité Forestal (COFO) y para la 24ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (nota de la secretaria). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az871s.pdf>
- COFLAC. (2015c). Resultados del Congreso Forestal Mundial (nota de la Secretaría). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az866s.pdf>
- COFLAC. (2015d). Seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en América Latina y el Caribe (nota de la Secretaría). Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-az869s.pdf>

- Collinson, Helen 1996, Green Guerrillas: Environmental conflicts and initiatives in Latin America and the Caribbean, London, Latin American Bureau.
- Conservación Internacional Colombia & Comisión Nacional del Agua (2011, setiembre). Adaptación al cambio climático, el riesgo hidrológico y las políticas de gestión integral del recurso hídrico en la región interamericana [documento insumo para discusión]. Trabajo preparado para el Séptimo Diálogo Interamericano sobre la Gestión del Agua, Medellín, Colombia.
- Consorcio Ocampo Duque Abogados S.A.S. (2014). Ruta metodológica para la resolución de conflictos territoriales en resguardos indígenas del piedemonte andino amazónico. Estudio de caso: Mocoa Putumayo. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible FCDS (primer informe técnico de la ejecución del Convenio de Donación No. 009-A-2014/A). Bogotá, Colombia: Autor.
- Credit Suisse, WWF & McKinsey. (2014). Conservation finance. Moving beyond donor funding towards an investor-driven approach. Recuperado de <https://goo.gl/5R1u7X>
- Dandler, Jorge, Antonio González Urday, Jaime Llosa Larraburre, Thomas Moore, Roque Roldán Ortega, Lisbeth Sivertsen, Richard. C. Smith, Ana Maria Tamayo, Julio Tresierra y Luis Vargas Aybar 1998, Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible, Lima: Hivos, OIT, PNUD.
- FAO. (2003). Tenencia de la tierra y desarrollo rural. Roma, Italia: Autor. Recuperado de <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4307S/y4307S00.pdf>
- FAO. (2015). Entrevista al Nuevo Coordinador de la Red Latinoamericana de Parques Naturales y Áreas Protegidas – REDPARQUES. En <http://goo.gl/ndrGjL>
- Global Canopy Programme. (2015). Amazonia Security Agenda. Recuperado de <http://globalcanopy.org/publications/amazonia-security-agenda>
- Green Climate Fund. (s.f.). Funding. Recuperado de <http://www.greenclimate.fund/ventures/funding>
- Herrera, M. (s.f). El estado de la información sobre tenencia de la tierra para la formulación de políticas de tierra en América Latina. Recuperado de <http://goo.gl/02CqC>
- Hicks, J. 1990, with the collaboration of H. Daly, S. Davis, and M. de Freitas, Ecuador's Amazon Region: Development Issues and Options. World Bank Discussion Paper: No. 75.
- Hiraoka, Mario & Yamamoto, S. (1980). Agricultural development in the Upper Amazon of Ecuador; Geographical Review, 70 (423-445).
- IBC. (s.f.a). Identificación de disputas territoriales en el departamento de Ucayali. Lima, Perú: Autor.
- IBC. (s.f.b). Línea base conflictos territoriales en el departamento de Ucayali. Lima, Perú: Autor.
- IBC. (diciembre, 2014). Proyecto resolución de conflictos territoriales en la región de Ucayali. Estrategia de intervención para la resolución de intervención para la resolución de conflictos territoriales de las comunidades nativas. Pucallpa. Lima, Perú: Autor.
- IBC. (2014b). Manual de derechos territoriales de los pueblos indígenas: legislación nacional e internacional. Lima, Perú: Autor.

- IGAC. (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- ILO. (25 de abril de 2014). Evaluation lessons learned and emerging good practices. Recuperado de [http://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_165981/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/docs/WCMS_165981/lang-en/index.htm)
- Kaimowitz, D. 1996, 'Social Pressure for Environmental Reform in Latin America' in H. Collinson Green Guerrillas. Environmental conflicts and initiatives in Latin America and the Caribbean, Latin American Bureau, Russell Press, London, pp 20-32.
- Kimerling, J. 1991, Amazon Crude, Natural Resources Defence Council, Washington, DC.
- Kritzmann, Steve and Shannon Wright 1998, Drilling to the Ends of the Earth, San Francisco and Berkeley, Rainforest Action Network and Project Underground.
- Mahar, Dennis 1989, Government Policies and Deforestation in Brasil's Amazon Region, Washington, D.C.; World Bank.
- Morales, M., Naughton-Treves, L. & Suárez, L. (Eds.). (2010). Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de bosques. Quito, Ecuador: ECOLEX.
- Morales, M. (2011). Soluciones al conflicto en torno a la tierra: Caso de Ecuador: Curso sobre Mejores Prácticas en la Tenencia de Tierras y la Gobernabilidad de Recursos Naturales en América Latina. Recuperado de <http://goo.gl/0JxjK4>
- Mumme, Stephen P. and Edward Korzetz 1997, Democratisation, Politics, and Environmental Reform in Latin America, in MacDonald, Gordon J., Nielson, Daniel L. and Stern, Marc 1997, Latin American Environmental Policy in International Perspective, Boulder, Westview Press.
- ONU. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>
- Paz y Esperanza. (2014). Plan de trabajo Paz y Esperanza: operadores legales comunitarios Perú. Lima, Perú: Autor.
- Pichón, Francisco J. 1993, Colonización y deforestación en la frontera agrícola de la región amazónica ecuatoriana. Resultados preliminares de una encuesta de hogares en el nor-orienté, in Ruiz, Lucy Compiladora, 1993 Amazonia. Escenarios y conflictos, Quito, CEDIME, FLACSO, ILDIS, ABYA YALA, V CENTENARIO.
- PNUMA. (2011). Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas. Nairobi, Kenia: Autor.
- Redparques. (2015). Declaración de Red Latinoamericana de Cooperación Técnica de Parques Nacionales, otras áreas protegidas, flora y fauna silvestre (Redparques) a la Conferencia de las partes (COP) 21 de la Convención marco de Naciones Unidas para Cambio Climático. Recuperado de <http://goo.gl/BWL5FD>
- Rosenfeld, Amy, Debra Gordon and Marianne Guerin- Mac Manus 1997, Reinventing the Well. Approaches

to minimizing the environmental and social impact of oil development in the tropics, Washington, DC, Conservation International.

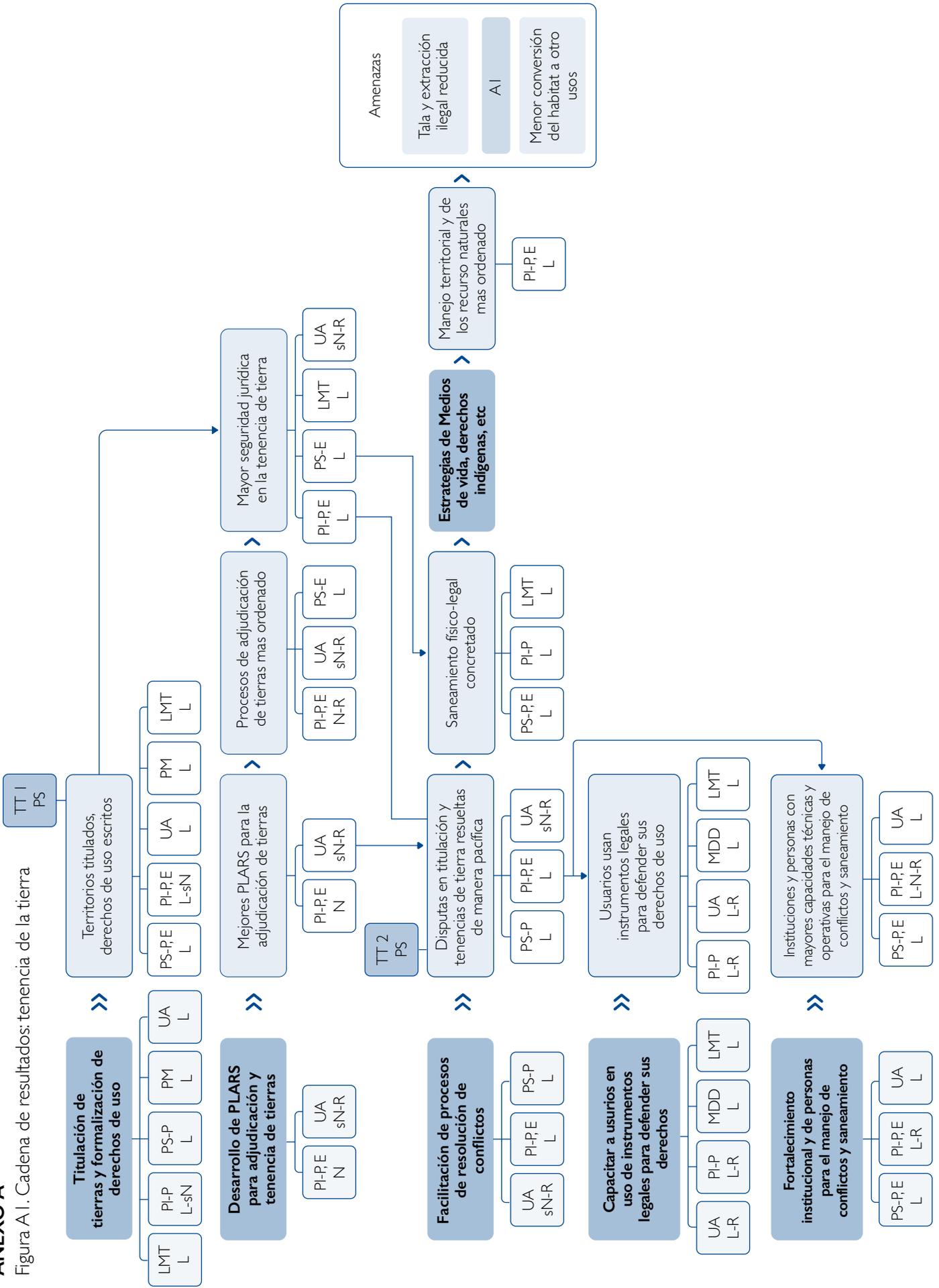
- Roxborough, Ian 1997, *Citizenship and Social Movements under Neoliberalism*, in Smith, William C., and Roberto Patricio Korzeniewicz 1997, *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Boulder, The University of Miami.
- Soria, C. (julio, 2006). Manejo de pesquerías en el río Pachitea. Las demandas de la globalización sobre el espacio local. Trabajo presentado en el 52 Congreso Internacional de Americanistas, Sevilla, España.
- Soria, C. (2010). Amazonia. En Birx, J. (Ed.). *21st Century Anthropology: A Reference Handbook* (pp. 658-667). California, Estados Unidos: Sage Publications.
- Soria, C. (2011). El desafío de la gestión de los bienes comunes. El caso de la tierra. En Mouriès, T. (ed.). *La legitimidad del poder en los países andinos-amazónicos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú* (pp 279-297). París, Francia: Instituto de Investigación y Debate sobre Gobernanza.
- Soria, C. (2015). Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Amazonía. En el derecho internacional. *Estructura Salvaje*, edición Especial Amazonía, pp 111-130.
- Soria, C. (en prensa). El impacto y la medición del cambio climático en la Amazonía. En *Anales del Congreso Amazónico* (pp-pp). Lima, Perú: Instituto de Ética de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Survival 2013, Preguntas y respuestas: pueblos indígenas aislados, en <http://www.survival.es/articulos/3111-preguntas-respuestas-pueblos-indigenas-aislados>
- Territorio Indígena y Gobernanza. (2016). Colombia. Información general. En <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/colombia.html>
- Tuesta Flores, N. & Rubio Torgler H. (s.f.). Consolidación territorial indígena Corredor Purús Manu.
- UICN. (21 de marzo de 2015). World on track to meet ambitious forest restoration goal. Recuperado de <http://www.iucn.org/?19085/World-on-track-to-meet-ambitious-forest-restoration-goal>
- UICN. (2015b). The Bonn Challenge. Recuperado de <http://www.bonnchallenge.org/content/challenge>
- UNFCCC. (2015). Adoption of the Paris Agreement. Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>
- UNFF. (5 de junio de 2015). Strengthened international arrangement on forests adopted. Recuperado de <http://goo.gl/cQiqwN>
- Unidad de Apoyo de ICAA. (10 de junio de 2015). Reflexiones del Taller Temático sobre Seguridad Jurídica en Tenencia de la Tierra Pucallpa. Lima, Perú: Autor.
- Uquillas, Jorge. (1984). Colonization and Spontaneous Settlement in the Ecuadorian Amazon in Schimnk & Wood (1984), *Frontier Expansion in Amazonia*, Gainesville University Of Florida Press, pp 261-284
- USAID ICAA. (s.f.). Lineamientos para la elaboración de informes sobre lecciones aprendidas y mejores

prácticas de ICAA. Recuperado de <http://goo.gl/lbj8qz>

- USAID ICAA II. (2012a). Plan de acción para la gobernanza de los recursos naturales (2012-2016). Washington DC, Estados Unidos: USAID. Recuperado de <http://goo.gl/do7Wdg>
- USAID ICAA II. (2012b). Plan de acción para pueblos indígenas (2012-2016). Washington DC, Estados Unidos: USAID. Recuperado de <http://goo.gl/SEFmLu>
- USAID ICAA II (2013a), Línea base de conflictos socio-ambientales y territoriales en la Amazonía ecuatoriana: Orellana, Napo y Pastaza, Quito. Quito, Ecuador: Autor.
- USAID ICAA II. (2013b). Línea base de conflictos socio-ambientales y territoriales en la Amazonía ecuatoriana: Sucumbíos, Quito. Quito, Ecuador: Autor.
- USAID ICAA II. (2014). Estrategia de gestión de conflictos socio-ambientales y territoriales en la Amazonía ecuatoriana: Sucumbíos, Quito. Quito, Ecuador: Autor.
- USAID ICAA II. (2015). Final Evaluation Report. Mid-Term Evaluation of the Initiative for Conservation in the Andean Amazon, Phase 2 (ICAA II).. Washington DC, Estados Unidos: USAID.
- Vara, M., Benavides, M., Tipula, P., Hidalgo, M. Laurente M. & Soria, C. (2011). Metodología de recopilación y procesamiento de información sobre avistamientos de indígenas en aislamiento para determinar su existencia y tránsito. Lima: Instituto del Bien Común.
- Van Dam, Chris. (1999). La Tenencia de la Tierra en América Latina. El Estado del Arte de la Discusión en la Región, UICN.
- Vaz, A. (2011). Brasil: aislados no Brasil. Política de Estado: Da tutela para a política de direitos – uma questão resolvida? Copenhague: IWGIA.
- World Forestry Congress. (2015a). Action points for forests and forestry. Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/wfc2015/Documents/Key\\_messages\\_presentation.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/wfc2015/Documents/Key_messages_presentation.pdf)
- World Forestry Congress. (2015b). Message from XIV World Forestry Congress to the United Nations General Assembly Summit for the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/wfc2015/Documents/SDGs\\_draft.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/wfc2015/Documents/SDGs_draft.pdf)
- World Forestry Congress. (2015c). Durban Declaration. Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/wfc2015/Documents/Durban\\_Declaration\\_draft.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/wfc2015/Documents/Durban_Declaration_draft.pdf)
- WRI. (1 de julio de 2015). WRI Global Restoration Initiative. Trabajo presentado en el FAO Workshop on Private Sector Investment, Roma, Italia.
- WRI. (2015). WRI Global Restoration Initiative. Recuperado de <http://www.wri.org/our-work/project/global-restoration-initiative>.

# ANEXO A

Figura A.1. Cadena de resultados: tenencia de la tierra



## ANEXO B

### Tabla B I

Entrevistados - Tenencia de la tierra

<b>Consorcio / Socio de apoyo técnico</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Cargo e institución</b>	<b>País</b>
<b>Consorcio Loreto y Manu-Tambopata</b>	Mariana Varese*	Project Manager - WCS	Perú
<b>Consorcio Paisajes Indígenas</b>	Marcelo Guevara*	Project Manager - TNC	Ecuador
	Paulo Sima	Coordinador del Programa Selva Central Norte - IBC	Perú
	David Llanos	Gerente Forestal - Rainforest Alliance	Ecuador
<b>Consorcio Paisajes Sostenibles</b>	José Luis Freire	Coordinador del Área de Territorio - Corporación ECOLEX	Ecuador
	Heidi Rubio*	Project Manager - WWF	Perú
<b>Consorcio Purús-Manu</b>	Christian Vallejos	Coordinador de Investigación y Análisis - CSF	Perú
	Silvana Baldovino	Directora del Programa de Conservación - SPDA	Perú
	Valeria Biffi	Especialista en gobernanza y políticas - UA	Perú
	Jorge Arbocco	Donatario - Paz y Esperanza	Perú
<b>Unidad de Apoyo ICAA</b>	Gonzalo Varillas	Coordinador de Gobernanza y Políticas - UA/ IRG	Ecuador
	Rodrigo Botero	Departamento del Interior - DOI	Colombia

Nota. \*Entrevistados comunes, vinculados a los tres temas que forman parte del estudio



Foto: Thomas Muller

La Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) es un programa regional de largo plazo creado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que suma e integra los esfuerzos de más de 30 organizaciones socias, locales e internacionales, para fortalecer la conservación del bioma amazónico en Colombia, Ecuador y Perú.

Los objetivos de ICAA son: 1) contribuir con la reducción de la tasa de deforestación y la pérdida de biodiversidad; 2) lograr que los aspectos clave de gobernanza de recursos naturales funcionen de manera más efectiva; y 3) mejorar la calidad y la sostenibilidad de los medios de vida de las poblaciones amazónicas. A través de esta iniciativa, USAID reafirma su compromiso con la conservación y el desarrollo sostenible en la Amazonía Andina.