



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ESTUDIO DE LOS DERECHOS DE ACCESO A LA TITULACIÓN DE TIERRAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA PERUANA

FOTO: MONTOYA, DIEGO.

Julio 2022

Esta publicación fue producida por encargo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Fue preparado por EnCompass LLC para Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje para la Sostenibilidad (MELS) (Contrato No. 72052719D00001). Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	ii
La tierra como derecho de las poblaciones indígenas amazónicas	1
Volumen y distribución geográfica de la población indígena amazónica	1
¿Comunidad o pueblo?	1
Tierra y territorio	2
Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento y de Contacto Inicial	3
Importancia de la titulación para las comunidades indígenas	4
Marco normativo	4
Marco normativo internacional	4
Marco normativo nacional	5
Institucionalidad: rectoría, procesos y procedimientos.....	7
Rectoría	7
El reconocimiento como paso previo a la titulación de comunidades nativas	8
Procedimiento para la titulación comunal	8
Situación actual de la titulación	9
Retos en el proceso de titulación.....	11
Presencia de economías ilícitas	11
Expansión de tierras destinadas a uso agropecuario	13
Superposición de territorios	13
Catastro en proceso de actualización	14
Ausencia de sistema territorial de georreferenciación	15
Debilidad institucional	16
Rol de las organizaciones.....	17
Organizaciones indígenas	17
Sociedad civil	18
Proyectos de USAID/Perú	19
Casos exitosos y de fracaso en titulación de tierras.....	20
Conclusiones.....	22
Recomendaciones para USAID	23
Referencias bibliográficas	26
ANEXOS	29
Anexo A: Siglas y acrónimos	29
Anexo B: Población indígena amazónica	30
Anexo C: Normas legales internacionales y nacionales	31
Anexo D: Flujograma del proceso de titulación de tierras de comunidades nativas	36
Anexo E: Evolución histórica de la titulación de comunidades nativas	37
Anexo F: Situación de titulación de comunidades nativas y su inscripción en Registros Públicos	38
Anexo G: Cultivos de coca en territorios de comunidades nativas y campesinas	39
Anexo H: Cultivos de coca según pueblos indígenas	40
Anexo I: Conflictos por tierras durante el procedimiento de titulación	41
Anexo J: Comunidades nativas y tipos de conflictos	42
Anexo L: Equipo que realizó el estudio	43

RESUMEN EJECUTIVO

PROPÓSITO Y PREGUNTAS DEL ESTUDIO

El estudio de los Derechos de acceso a la titulación de tierras de las comunidades indígenas de la Amazonía peruana tiene como propósito analizar la situación de los derechos a la tierra de las comunidades nativas de la Amazonía en el Perú, los esfuerzos previos en la titulación de tierras e identificar éxitos, fracasos, dificultades actuales y oportunidades potenciales para que USAID trabaje en esta área.

Las preguntas orientadoras del estudio son las siguientes:

1. ¿Cuál es la situación actual de la tenencia de la tierra, los derechos y la titulación de los pueblos indígenas?
2. ¿Cuáles son los enfoques actuales para la titulación de tierras?
3. ¿Ha habido impactos no deseados en el proceso de titulación de tierras indígenas?
4. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de intervenciones de USAID y de otras intervenciones de cooperación internacional?

METODOLOGÍA

El estudio se realizó con un enfoque metodológico eminentemente cualitativo que combinó dos técnicas de recolección de datos: revisión documental y entrevistas en profundidad. La revisión documental abarcó 53 documentos (libros, artículos e informes) y 12 normas legales nacionales e internacionales. Se entrevistaron a 58 personas de Lima, Loreto, Ucayali y Madre de Dios.

CONCLUSIONES

1. Existen diferentes denominaciones para referirse a las poblaciones indígenas amazónicas. Así, aunque la mayoría de la normativa y la información estadística relacionada a la titulación de sus tierras alude a “comunidades nativas”, el Ministerio de Cultura emplea el concepto “pueblos indígenas u originarios”, en consonancia con la normativa y convenios internacionales. Y, las organizaciones indígenas amazónicas reivindican su derecho a ser considerados “pueblos” y no comunidades nativas.
2. La titulación de tierras de las comunidades nativas es un procedimiento de reconocimiento de un derecho preexistente, ya que estas poblaciones habitan sus territorios desde tiempos ancestrales. Estos derechos están reconocidos por los estándares internacionales, ratificados por el Perú, quienes conciben el derecho a los territorios como parte de los derechos humanos, puesto que son la base para el ejercicio de otros derechos como los económicos y los administrativos.
3. La normativa peruana sobre la titulación de tierras de las comunidades nativas tiene una perspectiva comunal y no de pueblos, como lo proponen los estándares internacionales y las organizaciones indígenas, lo cual debilita la unidad de los pueblos, sus organizaciones y su capacidad de defensa ante la deforestación legal o ilegal (que impacta en el cambio climático), las economías ilegales, las invasiones, entre otras.

4. El enfoque de la seguridad jurídica de los territorios indígenas va más allá de la titulación propiamente dicha. Implica la protección y el resguardo de esos territorios, así como el acceso a servicios básicos de salud y educación; aspectos en los cuales el Estado en sus diferentes niveles, tiene una responsabilidad central.
5. El país se caracteriza por una profusión de normas legales de diferentes niveles relacionadas con el proceso de titulación, muchas de las cuales están desactualizadas, son poco claras y complejas. Lo que impide o convierte el proceso de titulación en largo, costoso y engorroso. Otras normas vinculadas a la promoción de la inversión pública y privada (hidrocarburos, minería, forestal, ambiente) ocasionan inseguridad jurídica a las comunidades nativas, puesto que se convierten en habitantes con tierras en cesión de uso.
6. La creación de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria (DIGESPAR) y la emisión de lineamientos en materia de saneamiento físico y legal comunal para orientar la ejecución de las funciones de los gobiernos regionales son avances importantes del Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI) en el ejercicio de su rectoría en materia de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, al ser una institución de creación reciente muestra esfuerzos incipientes de su rectoría en la coordinación, asesoramiento y fortalecimiento de capacidades a los funcionarios de las Direcciones Regionales de Agricultura, así como para la gestión de la información.
7. Los gobiernos regionales, responsables de este proceso a nivel departamental, no han logrado un avance homogéneo en el proceso de titulación. Esto se debe a diferentes factores que van desde la falta de voluntad política expresada en el exiguo presupuesto destinado a esta tarea, como a la carencia de equipo profesional calificado e -incluso- a la existencia de prácticas contrarias a la normativa y a la legalidad en la cesión de territorios, en perjuicio de las comunidades nativas.
8. En los últimos años se han producido avances importantes en el proceso de reconocimiento de la personería jurídica y titulación de tierras de las comunidades nativas de la Amazonía, pero persiste una brecha de alrededor del 30% de comunidades nativas sin título sobre sus tierras y, un porcentaje similar no ha logrado registrar sus títulos ante Registros Públicos.
9. Existe una gran heterogeneidad en las comunidades nativas amazónicas, no solo en relación a su situación de formalización, sino también en relación a sus relaciones con otras formas de producción y comercialización, su contacto con las economías ilegales, sus posibilidades de desarrollo según la calidad de las tierras en las que se ubican y, el compromiso político de sus autoridades regionales.
10. La presencia de actividades ilícitas en los territorios indígenas tales como el narcotráfico, la tala ilegal, la minería ilegal y el tráfico de tierras, constituye un serio riesgo para la pervivencia de los pueblos indígenas. El asesinato de dirigentes indígenas defensores de sus territorios ha sido denunciado, principalmente, por prensa digital alternativa, ante la indiferencia de la opinión pública y la inacción del Estado.
11. Una significativa proporción de las comunidades nativas existentes -tituladas y no tituladas- enfrentan conflictos por superposiciones de sus territorios con otras comunidades, personas individuales por invasión o posesión mal habida, empresas madereras, petrolera, mineras y mineros ilegales. Estos problemas de superposición provocan la paralización de los trámites de titulación.
12. Se carece de lineamientos que establezcan pautas y criterios técnicos para solucionar controversias en los casos de superposición de tierras comunales con concesiones forestales, mineras y petroleras o áreas naturales protegidas.
13. Las organizaciones que representan a poblaciones indígenas tienen como un punto prioritario de su agenda de trabajo la titulación de tierras. Particularmente, AIDSESP se constituye como un apoyo

institucional para las organizaciones afiliadas, frente a amenazas focalizadas en espacios territoriales de las poblaciones indígenas.

14. Algunas de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la Amazonía cumplen un importante rol de apoyo técnico para la titulación; la clave del éxito de sus intervenciones es el involucramiento de las comunidades nativas y de sus organizaciones representativas.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se realizan, derivadas de las conclusiones del estudio, se orientan a apoyar al Ministerio de Agricultura y Riego (en su condición de órgano rector) y a los gobiernos regionales de la Amazonía (responsables directos de la titulación), a hacer más eficientes y eficaces los procesos y procedimientos de titulación de las comunidades nativas, procurando que estas se adecuen a los instrumentos internacionales en derechos colectivos, tales como el Convenio 169 de la OIT.

La concreción de estas recomendaciones supone el establecimiento de convenios específicos ya sea con el MIDAGRI, con los gobiernos regionales, o con las organizaciones indígenas, así como la elaboración y/o adecuación de proyectos con apoyo de recursos económicos y técnicos de USAID.

1. Con la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) del Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI):
 - a. Revisar las normas que regulan la titulación de comunidades nativas para actualizarlas, clarificarlas y simplificarlas. En este proceso deberán de participar también los gobiernos regionales amazónicos y las dos organizaciones indígenas de carácter nacional (AIDSESP y CONAP).
 - b. Formular una política pública de carácter nacional para el reconocimiento y titulación de comunidades nativas, con objetivos y metas específicas a nivel de cada una de las regiones amazónicas y con enfoque intercultural.
 - c. Elaborar documentos técnicos que brinden pautas y lineamientos para la solución de controversias en los casos de superposición de tierras comunales con concesiones forestales, mineras y petroleras o áreas naturales protegidas, a partir de experiencias exitosas en países con problemáticas similares.
 - d. Actualizar el catastro rural nacional, en base a los catastros de los gobiernos regionales.
 - e. Actualizar la georreferenciación de los territorios de las comunidades nativas, en base a la información proporcionada por los gobiernos regionales.
 - f. Elaborar un sistema de monitoreo a la titulación de las comunidades nativas interconectado con las Direcciones Regionales Agrarias.
2. Con las Direcciones Regionales Agrarias (DRA) de los gobiernos regionales:
 - a. Elaborar estudios específicos que identifiquen los principales “cuellos de botella” a nivel regional, que ayuden al diseño de las estrategias más adecuadas para cubrir las brechas de titulación de las comunidades nativas existentes. Estos estudios deben concluir en hojas de ruta regionales.
 - b. Diseñar e implementar un plan permanente de fortalecimiento de capacidades del personal de las Direcciones Regionales Agrarias en materia normativa referida al reconocimiento y titulación, interculturalidad (idioma, relacionamiento con las comunidades nativas, cosmovisión del territorio indígena), entre otros aspectos.

- c. Actualizar el catastro regional de las comunidades nativas, así como la georreferenciación de estas, empleando las tecnologías y métodos más adecuadas y actualizadas (hardware, software, uso de satélite, personal especializado).
 - d. Diseñar sistemas de monitoreo de la titulación de las comunidades nativas.
3. Con organizaciones indígenas (AIDSESP y CONAP):
- a. Diseñar e implementar un sistema permanente de capacitación y actualización en la normativa vigente sobre reconocimiento y titulación de comunidades nativas, orientado a los dirigentes indígenas nacionales y regionales.
 - b. Diseñar una estrategia de posicionamiento nacional e internacional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo la protección de los defensores ambientales, ante las amenazas y agresiones de las economías ilícitas.
 - c. Difundir entre las comunidades nativas la normativa respecto a sus derechos sobre sus territorios en alianza con organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema.
 - d. Participar de manera propositiva en el debate sobre la problemática de la titulación de comunidades nativas, a través de la identificación de cuellos de botella y la formulación de propuestas normativas a ser canalizadas a través del Congreso, la DIGESPACR y los gobiernos regionales.

LA TIERRA COMO DERECHO DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS AMAZÓNICAS

En los últimos años, la situación de la tenencia de tierras de los pueblos indígenas amazónicos en el Perú ha tomado importancia, no solo por el aspecto relativo al ejercicio de los derechos sobre su territorio, sino también porque los espacios en los que esta población vive constituyen parte de los pulmones del planeta, en el contexto de un serio y acelerado proceso de cambio climático.

VOLUMEN Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA AMAZÓNICA

De acuerdo con el XII Censo Nacional de Población, de 2017 (INEI, 2018), la población indígena amazónica llegó a 418,364 personas, representando el 1.3% de la población nacional, pertenecientes a 44 pueblos indígenas u originarios y que habitan en 2,703 comunidades. Esta población ocupa los ámbitos de Selva y Ceja de Selva de 11 departamentos: Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto (donde se encuentra más de un tercio del total de la población indígena amazónica censada), Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali. El Censo de 2017 da cuenta de que la principal actividad económica de estas poblaciones se relaciona al ecosistema, donde se realizan prácticas tradicionales o ancestrales en agricultura, pesca y caza ([Anexo B](#)).

¿COMUNIDAD O PUEBLO?

En el presente documento emplea el concepto “comunidad nativa” término utilizado en la normativa nacional referida a la titulación de dichas comunidades, en todas las alusiones a la problemática del reconocimiento y titulación.

Debe anotarse, no obstante, una tendencia hacia el reconocimiento explícito de “pueblos indígenas” o “pueblos originarios” en la legislación nacional. Así, la Ley N° 28611, Ley General del Medio Ambiente (de octubre de 2005), en su artículo 70 señala que: “En el diseño y aplicación de la política ambiental y, en particular, en el proceso de ordenamiento territorial ambiental, se deben salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales ratificados por el Estado”. Asimismo, la Ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas, u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (de abril de 2006), en su artículo 2, define a los “pueblos indígenas” como “aquellos que se auto reconocen como tales, mantienen una cultura propia, se encuentran en posesión de un área de tierra, forman parte del Estado peruano conforme a la Constitución. En estos se incluye a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial”.

Por último, la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa (agosto de 2011) estableció en su artículo 7 los criterios que debían considerarse para definir a los pueblos indígenas. Como criterios objetivos se consideran: a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional; b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan; c) Instituciones sociales y costumbres propias; d) Patrones culturales y modos de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional. Se añade que el criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria y que “las comunidades

campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios” y, que “las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos”¹.

TIERRA Y TERRITORIO

Para entender las connotaciones e implicancias del ejercicio al derecho a la tierra por parte de las poblaciones indígenas amazónicas, debe señalarse que -a diferencia de las poblaciones indígenas andinas- estas se mantuvieron excluidas del régimen colonial y fueron consideradas durante mucho tiempo “tribus salvajes”. Además de las puntuales creaciones de “misiones” evangelizadoras durante los siglos 17 y 18 (la primera y más grande en Maynas, hoy Loreto), recién a partir de mediados del siglo XIX, estas poblaciones comenzaron a tener mayores niveles de contacto con el mundo occidental; primero, a través de la explotación del caucho (con resultados desastrosos para los pueblos afectados, que estaban bajo un régimen de cuasi esclavitud), y luego mediante el progresivo asentamiento de colonos y el establecimiento de bases militares, entre otros elementos de contacto (Chirif, 2021). Más recientemente, la Amazonía peruana se ha convertido en un espacio en el cual, los derechos al acceso y disfrute de sus riquezas y potencialidades, se está viendo seriamente amenazado por la presencia de actores ajenos -muchas veces ilegales- que atentan contra el desarrollo y la vida de las poblaciones indígenas y con la propia pervivencia de los territorios en los cuales estas poblaciones habitan desde hace siglos.

En este punto, es necesario considerar que las poblaciones indígenas amazónicas están constituidas por “pueblos” diferenciados entre sí y cuya ocupación territorial no se corresponde con la “organización” de comunidades establecida en la legislación del siglo XX. Por ello, en el Perú, la mayoría de organizaciones indígenas y algunas organizaciones de la sociedad civil, reivindican los derechos de la población indígena amazónica a un territorio integral en su condición de “pueblos” y no de comunidades, considerando que el concepto “pueblos indígenas” representa de forma más adecuada a la realidad de estos grupos humanos, pues sus rasgos y particularidades culturales no se dotan de contenido en un nivel o ámbito estrictamente comunal, sino que es en un nivel supracomunal- o uno de proporciones mayores- donde se estructuran y conforman los elementos que hacen que un determinado grupo social adquiera la identidad diferenciada que lo define como un pueblo, tales como la forma de vida colectiva, la cultura, la lengua, las creencias y prácticas que las poblaciones amazónicas han desarrollado a través del tiempo. Como señalan algunos autores (Larson y otros, 2017), esta postura aún no ha encontrado acogida en el Estado, por diversos factores que van desde la complejidad de la revisión y uniformización normativa, hasta concepciones culturales que pretenden confinar la vida y el desarrollo de las poblaciones indígenas, a parámetros occidentales. En efecto, actualmente los sujetos de las políticas de Estado en torno al derecho sobre la tierra y otros derechos son las comunidades y no los pueblos indígenas.

¹ No obstante que el marco legal vigente todavía establece limitaciones a aquellos grupos poblacionales que quieren ser reconocidos como pueblos indígenas y ejercer derechos como tales, destaca el caso del pueblo Achuar que habita en el departamento de Loreto, y que fue reconocido como pueblo indígena por el Gobierno Regional de dicho departamento, en el año 2018. [El pueblo Achuar reúne a 45 comunidades en los distritos de Andoas, Pastaza y Morona, de la provincia Datem del Marañón](#). Sin embargo, Registros Públicos se negó a inscribir este reconocimiento, fundamentando su decisión en que las leyes peruanas solo reconocen el registro de comunidades nativas, pero no de pueblos indígenas u originarios. A la fecha, [la Federación de la Nacionalidad Achuar del Perú \(FENAP\)](#) ha apelado ante el Tribunal Constitucional y, sus dirigentes han expresado su intención de llevar su caso a instancias internacionales.

La importancia de la tierra para las poblaciones indígenas amazónicas se reconoce en la Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (de 1978), que en su artículo 8 señala: “Las Comunidades Nativas tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Cejas de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso”.

Debe tomarse nota de que la Ley 22175 mencionada, se refiere al “territorio” el que, para los pueblos indígenas que lo habitan, no solo representa la tierra cultivable, sino todo el espacio físico, flora y fauna que los rodea: montañas, ríos, cielo, vegetación, aves y tanto el suelo como el subsuelo. De esa manera, las demandas de los pueblos indígenas no se centran solamente en la tierra cultivable, sino en todo el territorio en que esta se encuentra. Esta diferencia entre “tierra” y “territorio” es importante, pues, en muchos casos, la regulación se centra en la tierra dejando de lado la protección del territorio, y en consecuencia, colocando a los pueblos indígenas en una situación de vulnerabilidad².

PUEBLOS INDÍGENAS EN SITUACIÓN DE AISLAMIENTO Y DE CONTACTO INICIAL

Cabe anotar que no todos los pueblos indígenas amazónicos del Perú se encuentran conformados formalmente como comunidades nativas. Esta última distinción es importante al considerar el caso de los denominados Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento o Contacto Inicial (PIACI): grupos poblacionales con características tribales que por decisión propia no tienen vínculos (o son muy limitados) con la sociedad nacional. Estos grupos se encuentran regulados por la Ley 28736 (18 de mayo de 2006) y su Reglamento. De acuerdo con esta norma el Estado peruano respeta la decisión respecto a la forma en que los PIACI desean relacionarse con el resto de la sociedad nacional y con el Estado; reconoce su obligación de proteger la vida y la salud de los PIACI, así como su derecho a poseer y utilizar las tierras que ocupan para sus actividades tradicionales de subsistencia restringiendo el ingreso de foráneos. Para dichos fines, se prevé la creación de Reservas Indígenas que son espacios territoriales delimitados que el Estado reconoce a favor de los PIACI con un carácter de intangibilidad transitoria, ya que existe en tanto los PIACI conserven su situación de aislamiento y/o contacto inicial. Las reservas pueden extinguirse si el PIACI decide convertirse en comunidad nativa, si ha migrado a otras áreas fuera de la reserva indígena, si se ha integrado a una sociedad mayor, sea o no indígena y, si el PIACI desaparece³. Las Reservas Indígenas se crean mediante un decreto supremo del sector Cultura, para lo cual se tiene que declarar previamente el reconocimiento del PIACI objeto de protección⁴.

² En el caso de los recursos naturales ubicados en el subsuelo, el sistema legislativo peruano determina que pertenecen al Estado, quién es el único facultado para autorizar su aprovechamiento. La disposición de estos recursos naturales ubicados en territorios indígenas ha desplazado a muchos de estos pueblos de sus territorios, contaminando el medio ambiente o poniendo en riesgo su supervivencia cultural.

³ Artículo 31 del Decreto Supremo N° 008-2016-MC, que modifica el Reglamento de la Ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.

⁴ Al 2020 existían siete reservas indígenas; las Reservas Mashco Piro, Murunahua e Isconahua en el departamento de Ucayali; Las reservas Yavarí Tapiche, en la región Loreto; la Reserva Kakataibo en Loreto, Ucayali y Huánuco; la Reserva Kugapakori, Nahua, Nanti en Cusco y, la Reserva Madre de Dios, en el departamento del mismo nombre.

IMPORTANCIA DE LA TITULACIÓN PARA LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Diferentes actores consultados y, de manera más permanente y sistemática, la Defensoría del Pueblo, señalan que, para las comunidades indígenas es fundamental contar con el saneamiento de sus territorios, es decir con su título de propiedad inscrito en los Registros Públicos. De la seguridad jurídica que estos títulos de propiedad proporcionan a sus tierras comunales, depende el ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como el derecho a su autonomía económica y administrativa, al uso sostenible de sus tierras comunales, al acceso a servicios y a oportunidades de mejoras en su desarrollo⁵. No obstante, informantes clave entrevistados también coincidieron en que la titulación de la propiedad comunal no garantiza por sí sola, la defensa de los territorios poblados por los pueblos indígenas amazónicos, pero sí les brinda herramientas para una más efectiva defensa de ellos. Sin embargo, no se cuenta con información que permita establecer la mayor o menor vulnerabilidad de las comunidades ante agresiones externas (invasiones de tierras, siembras ilegales, tala, etc.) en función a la titulación.

De otro lado, la titulación cobra importancia en el marco del cambio climático y la deforestación por la mayor presión de colonos (“refugiados ambientales”) que tratan de aprovechar los recursos de la Amazonía para su subsistencia, así como por la presencia de la tala ilegal. Al respecto, Huamaní (2021) enfatiza la importancia de incluir la agenda de titulación de las comunidades nativas como una estrategia para mitigar el cambio climático, en tanto que algunos estudios realizados en Perú, habrían encontrado “que los territorios de las comunidades nativas tienen un efecto significativo en la deforestación evitada y que su efecto es mayor en comparación con las áreas naturales protegidas” y que -al menos en el corto plazo- la titulación contribuye a la conservación de los bosques (Huamaní. 2021: 18).

MARCO NORMATIVO

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Existen dos normas y estándares internacionales que “desarrollan garantías especiales relacionadas con la importancia que tienen las tierras comunales en la vida de las poblaciones indígenas amazónicas y en los derechos que dichas poblaciones tienen sobre las tierras que habitan, en cuanto al uso de los recursos naturales que existen al interior de éstas, al derecho de la población indígena a ser consultada cuando se propone su exploración o explotación, a percibir los beneficios de estas actividades, a no ser

⁵ Una experiencia dolorosa acerca de la importancia del territorio para las poblaciones indígenas se dio en el llamado “Baguazo”. En 2006, Perú y Estados Unidos firmaron un acuerdo de libre comercio, en cuyo marco el gobierno emitió -en 2008- una serie de decretos legislativos para alinear la legislación peruana con el acuerdo de libre comercio. El paquete incluía medidas para promover la “reasignación de tierras baldías” y dos decretos que afectaban específicamente a las tierras forestales, las que habrían facilitado el acceso de las empresas privadas a tierras bajo posesión o formalizadas a grupos indígenas. En este contexto se llevó a cabo una larga y masiva protesta indígena, que incluyó el bloqueo de una carretera, que terminó con la muerte de 34 policías y civiles y al menos 200 heridos, en la ciudad de Bagua, departamento de Amazonas. Dos semanas más tarde, los decretos fueron derogados y el Gobierno inició un diálogo con las organizaciones indígenas para abordar los reclamos, incluida la falta de consulta previa sobre proyectos o leyes que afectaban sus derechos comunitarios.

trasladados de ellas y, excepcionalmente, a efectuarse dicho trabajo cuando medio su consentimiento libre e informado, entre otras” (Defensoría del Pueblo, 2018: 12).

La primera de estas normas es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, de 1989, ratificado por Perú en diciembre de 1993 y, con vigencia desde febrero de 1995; esta norma tiene un carácter vinculante para los países que lo ratifican, lo que implica que el Estado miembro se compromete a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Convenio. La segunda, es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, la que no tiene carácter vinculante.

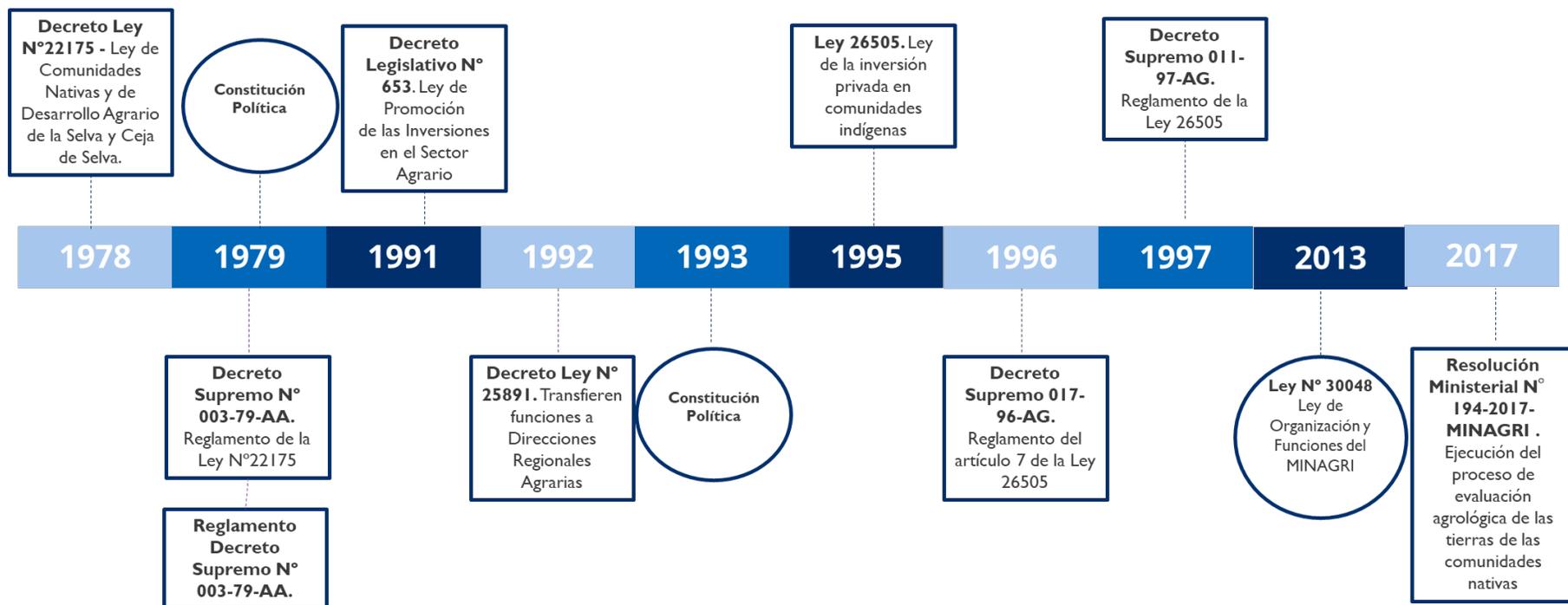
MARCO NORMATIVO NACIONAL

Respecto a las normas legales nacionales sobre titulación de las comunidades nativas, diferentes especialistas coinciden en señalar lo siguiente (Baldovino, 2016, Defensoría del Pueblo, 2018 y Quispe, 2021):

- El Perú no cuenta con una política nacional de titulación.
- Las normas vigentes se promulgaron en el marco de la Reforma Agraria y bajo la Constitución del año 1979 y no responden a la Constitución de 1993 vigente.
- Existen normas que contienen mandatos poco claros y complejos que retrasan o impiden el reconocimiento y titulación de las comunidades nativas como la Ley 29762, Ley Forestal y de Fauna Silvestre o la Ley 28834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, las que muchas veces actúan sobre tierras comunales no tituladas o en proceso de titulación, generándose superposiciones con Bosque de Producción Permanente (BPP) y áreas protegidas, cuya solución implica procedimientos más complejos.
- Existen normas desarrolladas en el marco de la inversión pública y privada o de otros sectores (minería, forestal, ambiente) que pueden afectar la propiedad comunal, en la medida que favorecen a los proyectos de inversión agilizando la transferencia a terceros de la propiedad de las tierras rurales, sean de comunidades campesinas o indígenas. Entre ellas, destaca el Reglamento de la Ley 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas (1995) y, el Reglamento del artículo 7 de la Ley 26505, referido a las servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o hidrocarburos (1996).

A continuación, se presenta una línea de tiempo de la normatividad nacional vigente y el detalle se presenta en el [Anexo C](#).

Línea de tiempo de la normatividad vigente relacionada a la titulación de tierras de comunidades nativas



Fuente: Adaptado de Defensoría del Pueblo (2018), Baldovino (2016) y Quispe (2021).
Elaboración propia

INSTITUCIONALIDAD: RECTORÍA, PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

Las entidades del Estado encargadas de garantizar los derechos de las comunidades nativas amazónicas han transitado por diversos cambios a lo largo de los últimos 30 años, incidiendo en los avances, estancamientos y algunos retrocesos en el reconocimiento y titulación comunal de sus tierras. Así, la primera entidad responsable de la titulación de tierras comunales indígenas fue el Ministerio de Agricultura, a través de la Dirección General de Reforma Agraria (en el marco de la Reforma Agraria implementada desde 1969 a 1979, DL N° 17716). En el año 1992, con el DL N° 25902, se creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), entidad independiente adscrita al sector Agricultura, que tenía entre sus funciones principales: “levantar, consolidar y actualizar el catastro rural; y el saneamiento físico-legal de: tierras rústicas, eriazas y territorios de comunidades campesinas y nativas, hasta su inscripción registral de la propiedad”⁶. Los pobres resultados del PETT, llevaron a que se fusione con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal-COFOPRI en el año 2007⁷.

La fusión y extinción del PETT, la responsabilidad de una nueva autoridad como COFOPRI –que no conocía la realidad rural del país–, y la expectativa de los gobiernos regionales dentro del fuerte proceso de descentralización por el que se atravesaba “generaron serios problemas y confusiones sobre quién tenía la competencia en las acciones de formalización, y cuál era el rol de los actores involucrados y sus responsabilidades” (Baldovino, 2016: 42) lo que generó, en muchos casos, la casi paralización de los procedimientos de formalización. Esta situación confusa e incierta concluyó en el año 2013, con la promulgación del DS N° 001-2013-AG: Alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.

RECTORÍA

En el 2013, el Ministerio de Agricultura y Riego recuperó su rol como ente rector en el saneamiento físico legal comunal, con competencias en materia normativa y para la supervisión de la ejecución de la función de reconocimiento y la titulación comunal. Los procedimientos administrativos para garantizar estos derechos son ejecutados por los gobiernos regionales, conforme a la función transferida en el marco del proceso de descentralización. Un tercer actor en este escenario es el Ministerio de Cultura, el que tiene entre sus funciones, la emisión de lineamientos sobre el reconocimiento de comunidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios.

Una de las funciones del actual Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) en el marco de sus competencias compartidas, de manera articulada con gobiernos regionales y locales, organismos y entidades del Poder Ejecutivo, es “Dictar, respecto de las funciones transferidas en materia agraria y de riego, las normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad agraria, así como de las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas”. La misma norma, asigna a la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural-

⁶ MISION DEL PETT

⁷ “La nueva institucionalidad vendría también de la mano del establecimiento de un nuevo régimen para la formalización de la propiedad rural, a través de la emisión del Decreto Legislativo N° 1089 (del 2008) y su reglamento. Estas normas establecen los procedimientos de formalización de la propiedad rural que rigen hasta la actualidad” (Baldovino. 2016 23).

DIGESPACR la responsabilidad directa en esta materia (Ley N° 31075 del 2020, Ley de Organización y Funciones del Sector, artículo 7).

Por otra parte, a los Gobiernos Regionales les corresponde: “Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas” (Ley N° 27867 del 2002, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales). La transferencia de competencias a los gobiernos regionales ha sido en este, como en otros temas, lento y no siempre eficiente, impactando así de manera negativa el objetivo de cerrar las brechas de titulación en las comunidades nativas.

EL RECONOCIMIENTO COMO PASO PREVIO A LA TITULACIÓN DE COMUNIDADES NATIVAS

El proceso de saneamiento legal de las tierras de las comunidades nativas tiene dos momentos. El primero de ellos es del reconocimiento e inscripción administrativa, a cargo de la Dirección Regional de Agricultura (DRA), que implica tres fases: la preliminar (recepción, evaluación y acopio de información; elaboración del plan de trabajo; difusión y notificación del trabajo de campo a realizar); la fase de campo, que incluye la visita inspectiva, el censo poblacional y el estudio económico y, la fase de procesamiento y trámite que incluye: la elaboración del informe técnico, la elaboración del informe legal, la resolución de reconocimiento, la notificación de la Resolución; la inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Nativas y la inscripción en los Registros Públicos. En total, diez pasos para obtener el reconocimiento, requisito indispensable para la titulación.

Cabe anotar que la culminación del proceso de reconocimiento de una comunidad nativa, implica el trabajo coordinado entre el Ministerio de Agricultura y Riego y el Ministerio de Cultura ya que, de acuerdo a la Resolución Ministerial N°0435-2016-MINAGRI, la responsabilidad de todo el proceso recae en el MIDAGRI, salvo en caso de impugnaciones que impliquen el cuestionamiento a la pertenencia a un pueblo indígena de la comunidad nativa solicitante, ante lo cual se solicitará opinión técnica vinculante al Ministerio de Cultura. No obstante, a través del DL 1360 que “precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura como ente rector en materia de pueblos indígenas u originarios” (julio de 2018), se establece que la identificación y reconocimiento de pueblos indígenas u originarios es desarrollada por el Viceministerio de Interculturalidad, a través de sus órganos técnicos y, “que en el marco de los procedimientos administrativos de reconocimiento de comunidades campesinas y comunidades nativas por parte de los gobiernos regionales, de corresponder, el Ministerio de Cultura emitirá los lineamientos que coadyuven al reconocimiento de comunidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios” (artículos 2.1 y 2.2).

Luego de obtener el reconocimiento de su personería jurídica, las comunidades nativas se encuentran habilitadas para iniciar el proceso de titulación propiamente dicho.

PROCEDIMIENTO PARA LA TITULACIÓN COMUNAL

El procedimiento de demarcación y titulación de comunidades nativas es sumamente complejo y engorroso (Defensoría del Pueblo, 2014 y Defensoría del Pueblo, 2018). Se inicia con una solicitud ante la Dirección Regional de Agricultura, adjuntando copia literal de la inscripción de la personería jurídica y vigencia del poder del representante que solicita dicho trámite. Ante ello, los funcionarios de la

dirección planifican la intervención en la comunidad y notifican los trabajos que se realizarán. Posteriormente se lleva a cabo una visita inspectiva con participación de dirigentes de la comunidad y colindantes. De no mediar desacuerdo entre ambas partes, se procede a demarcar y georreferenciar el territorio comunal, con la aprobación de la asamblea general sobre la conformidad de los linderos.

Recogiendo estas acciones, se elabora un informe de campo, el plano y la memoria descriptiva. Luego, corresponde la elaboración del informe de clasificación de tierras, seguido de un informe técnico y legal. Con ello, corresponde la emisión de la Resolución Directoral que aprueba la demarcación y titulación de la comunidad nativa solicitante, procediendo a la expedición del título de propiedad sobre el área agropecuaria y la suscripción de contrato de cesión de uso sobre el área con aptitud forestal. Por último, se procede a la inscripción en los registros públicos del título de propiedad, el documento mediante el cual se concreta la resolución de aprobación del procedimiento de demarcación. Como señala Baldovino: “Con este documento, la comunidad nativa asume que su territorio ha sido finalmente otorgado a su favor” (Baldovino, 2016). Un flujograma del proceso de titulación se encuentra en el [Anexo D](#).

Sobre este tema, la Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial del 2018, recomienda al Congreso de la República: “Iniciar un proceso de revisión de las normas que regulan el deslinde y titulación de comunidades campesinas, así como la demarcación y titulación de comunidades nativas, con la finalidad de garantizar su derecho de propiedad a través de procedimientos adecuados que permitan contar con un sistema normativo coherente para la protección de sus tierras comunales. Corresponderá evaluar si esta iniciativa afecta derechos colectivos de pueblos indígenas, en cuyo caso corresponderá ser sometida a un proceso de consulta previa”.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA TITULACIÓN

Según Chirif (2021), el periodo gubernamental de mayor titulación desde el año 1974, ocurrió entre los años 1991-2000, periodo en el cual llegaron a titularse 734 comunidades con una extensión de 7'004,014 hectáreas equivalente al 43.6% del total de hectáreas tituladas al 2021 (16'051,514 has.). Esta situación se explica porque el gobierno anterior dejó listos 350 expedientes de titulación. El otro periodo de mayor titulación fue entre los años 2016 al 2021 donde se titularon 244 comunidades y 2.7 millones de hectáreas (17.2% del total de hectáreas tituladas). Ver evolución de titulación por Gobierno en el [Anexo E](#).

Conocer la situación actual de titulación en las comunidades nativas de la Amazonía es un reto mayor debido a la falta de información oficial actualizada que permita valorar el avance en la materia. A la fecha, no se cuenta con información oficial sistematizada por parte de MIDAGRI, ente rector⁸ en la materia. Existen diversas fuentes de entidades del sector público vinculadas al tema, así como fuentes provenientes de organizaciones no gubernamentales. Consecuentemente, se tienen distintas cifras del número de comunidades nativas reconocidas y el estado de titulación.

⁸ En septiembre de 2018 MIDAGRI oficializó [el Sistema Catastral de Comunidades Campesinas y Nativas \(SIC\)](#), el cual busca brindar a sus instancias responsables de la titulación (DIGESPACR y DRA) una herramienta para el registro ordenado de titulación de comunidades. Sin embargo, el sistema aún se encuentra en construcción y únicamente brinda acceso a entidades públicas y no al público en general.

En efecto, los registros de las entidades públicas vinculadas al tema – MIDAGRI, Gobiernos Regionales (GR), la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y el Ministerio de Cultura (MINCUL) – presentan resultados distintos sobre el número de comunidades. Por ejemplo, para el 2017 MIDAGRI dio cuenta de la existencia de 2,090 comunidades nativas reconocidas en la Amazonía, de las cuales 1,447 se encontraban tituladas y 643 pendientes de titular (brecha de titulación) (Defensoría del Pueblo, 2018). Para el mismo año, los Gobiernos Regionales y la SUNARP, reportaron cifras de 2,129 y 2,018 comunidades reconocidas y brechas de 601 y 709 comunidades por titular, respectivamente (mayor detalle se encuentra en el [Anexo F](#)).

En la misma línea, el Censo de Comunidades Nativas de 2017⁹ reveló que un 9.8% de comunidades no se encontraba reconocida por ninguna entidad. En tanto, de las comunidades reconocidas un 22.8% no tenían títulos, lo cual representaría la brecha de titulación. Sin embargo, como se aprecia en el [Anexo F](#) las brechas de titulación estimadas con la información reportada a la Defensoría del Pueblo (2018) se encuentran por encima del 30%. Si bien las diferencias en los resultados de las distintas fuentes de información se deben, en buena parte, a diferencias metodológicas de las mediciones¹⁰, problemas de registro y medición, tales diferencias revelan la necesidad de una revisión de los sistemas de registro y medición que maneja el Estado sobre la materia.

Desde el lado no gubernamental, se identificó iniciativas como la del Instituto del Bien Común (IBC) que ha implementado el Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana (SICNA)¹¹ a partir de la cual se estima en 650 el número de comunidades nativas reconocidas pendientes de titulación.

Reconociendo la diversidad de información existente, en el presente estudio se considera como información base las cifras brindadas por los Gobiernos Regionales porque son ellos quienes tienen la función directa de titulación de comunidades nativas de la Amazonía a la fecha. Dicha información revela un total de 2,129 comunidades nativas de la Amazonía al año 2017 y una brecha del 30%, apreciándose una amplia heterogeneidad de las brechas en el territorio. Como se puede observar en la Tabla 1, Loreto es el departamento con el mayor número de comunidades pendientes de titular (432 de 631, representando el 68% del total de la brecha nacional), seguida de las regiones de San Martín (68 comunidades pendientes de títulos) y Ucayali (51 comunidades pendientes de títulos) (Defensoría del Pueblo, 2018).

⁹ Realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

¹⁰ A diferencia de los registros administrativos de las instituciones, el censo recoge información directamente de los líderes indígenas.

¹¹ [El Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana \(SICNA\)](#) es una base de datos georreferenciada que contiene información geográfica y socioeconómica sobre comunidades nativas tituladas, reconocidas por titular, y por reconocer y titular. La mayor parte de la información que figura en SICNA ha sido georreferenciada en campo por IBC, pero en algunos casos se ha recurrido a fuentes externas como el CEDIA, ACPC, PETT, entre otros. Para las áreas que no cuentan con información primaria, el SICNA tiene planos de comunidades nativas de los años 1996 y 1997 usando información de GEF, PNUD y UNOPS.

Tabla 1. Titulación de comunidades nativas, según gobierno regional, 2017 (en números)

REGIÓN	TITULADAS (A)	PENDIENTES DE TITULAR (B)	TOTAL (C)	BRECHA REGIONAL (A/C)
Perú	1,498	631	2,129	30%
Loreto	689	432	1,121	39%
Ucayali	249	51	300	17%
Junín	164	26	190	14%
Amazonas	170	8	178	4%
Pasco	98	26	124	21%
San Martín	30	68	98	69%
Cusco	58	5	63	8%
Madre de Dios	27	6	33	18%
Huánuco	10	4	14	29%
Ayacucho	1	5	6	83%
Cajamarca	2	0	2	0%

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2018

Elaboración propia

Finalmente, información no publicada de la Unidad Ejecutora Gestión de Proyectos Sectoriales del MIDAGRI encargada del PTRT3 (Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales) reporta que al 2022 existen 2,301 comunidades nativas reconocidas y de ellas 1,620 están tituladas (70.4%). La brecha por cerrar es del 30% de comunidades nativas sin titular (681 comunidades). Esta cifra revela que entre el 2017 y el 2022 se incrementó el número de comunidades reconocidas y tituladas, pero la velocidad de titulación no es suficiente para cerrar la brecha, la cual permanece inalterada.

RETOS EN EL PROCESO DE TITULACIÓN

Existen diferentes retos en el proceso de titulación de comunidades nativas que la dificultan o frenan, los cuales se presentan a continuación.

PRESENCIA DE ECONOMÍAS ILÍCITAS

En la Amazonía se encuentran presentes economías ilícitas como el cultivo y procesamiento de coca, la tala y la minería ilegales. Todas ellas afectan el territorio de las comunidades nativas, además de las negativas consecuencias en otros delitos (como la trata de personas) y el desarrollo socioeconómico de las poblaciones indígenas (Pachas, 2022).

En el caso del narcotráfico, los indígenas se ven presionados a cultivar la hoja de coca, provocando la pérdida del control de sus territorios (Pachas, 2022). Cabe mencionar que el incremento de las áreas de cultivo de hoja de coca está en expansión en las zonas más alejadas, donde llegan migrantes del VRAEM y de zonas donde se realizó erradicación de cultivos, con la finalidad de iniciar nuevos cultivos de hoja de coca. Entre el 2016 al 2020 se observa una tendencia creciente de los cultivos de hoja de coca: pasaron de 44 mil hectáreas a 88,200 hectáreas en el año 2020, prácticamente duplicando el cultivo. En el año 2021 se observa un ligero descenso (84,400 hectáreas), pero superior a las cifras prepandemia (ONDCP, 2022). Al 2020, del total de 9,989 hectáreas de la superficie cultivada con arbusto de hoja de coca, el 64.8% se encontraba en comunidades nativas y el 35.2% en territorio de comunidades campesinas ([Anexo G](#)) afectando a 16 pueblos indígenas. En algunos casos se encuentran ubicados en más de una zona cocalera: “Ashaninka (en las zonas cocaleras Aguaytia, Calleria, Pichis-Palcazu-Pachitea, y VRAEM), Awajún (Aguaytia, Bajo Amazonas, Calleria), Kakataibo (Aguaytia y Pichis-Palcazu-Pachitea), Kichwa (Aguaytia, Bajo Amazonas y Putumayo), Kukama Kukarima (Aguaytia y Bajo Amazonas), Matsigenka (La Convención-Lares y VRAEM), Shipibo-Konibo (Aguaytia, Calleria y Contamana), Yagua (Bajo Amazonas y Putumayo). El segundo caso, los ubicados solamente en una zona cocalera, corresponde a los pueblos indígenas Asheninka e Iskonawa (en la zona cocalera de Calleria), Harakbut (Kosñipata), Murui-Muinani y Secoya (Putumayo), Yanesha (Pichis-Palcazu-Pachitea) y Ticuna (Bajo Amazonas)”. (DEVIDA, 2021: 5). Ver información en [Anexo H](#).

La tala ilegal en territorios indígenas ocasiona que los pobladores dejen sus tierras en manos de los taladores por temor a represalias, además de la pérdida de bosque. En el 2020 la deforestación abarcó a 203.272 hectáreas de bosque, la cifra más alta de los últimos 10 años, siendo las regiones de Ucayali, Loreto y Madre de Dios las de mayores tasas de deforestación. Una de las causas principales es el tráfico de tierras (Instituto Igarapé/ Insight Crime, 2022). El enfrentamiento de los pueblos indígenas con taladores ilegales ha traído como consecuencia la muerte de líderes indígenas. Uno de los sucesos más conocidos de estos crímenes es el ocurrido en el año 2014, con el asesinato de cuatro líderes ashéninka de la comunidad Alto Tamaya Saweto (Ucayali) quienes venían denunciando desde el 2011 a una mafia de traficantes de madera que operaban en su comunidad. Ocho años después estos crímenes aún continúan impunes (Santos, 2022)¹².

La minería ilegal, además de ocasionar daños irreparables en el ecosistema de las comunidades nativas y de estar acompañada -por lo general- de una serie de actividades delictivas tales como la explotación laboral, explotación sexual y trata de personas (Pachas, 2022) se presentan de manera más visible en Madre de Dios donde “existen más de 3.000 concesiones mineras... además, miles de mineros ilegales se extienden por unas 500.000 hectáreas de tierra” (Instituto Igarapé / Insight Crime, 2022: 29). Muchas de las concesiones mineras se superponen a los territorios indígenas,

Estos actos se acentúan en la medida que el Estado está ausente para cubrir servicios básicos y de generación de ingresos, lo cual es utilizada por las economías ilegales para generar ofertas de trabajo a los pobladores para luego convertirlos en sus aliados y estos sean los voceros en las comunidades para lograr su cometido, tal como mencionaron muchos representantes de las organizaciones indígenas.

¹² El IDEHPUCP (2022) reporta que 19 integrantes de pueblos indígenas (dirigentes y comuneros) fueron asesinados en su calidad de defensores de sus territorios frente a actividades informales o ilícitas, entre el 2018 a junio de 2022.

EXPANSIÓN DE TIERRAS DESTINADAS A USO AGROPECUARIO

En el año 2000, en la cuenca amazónica peruana se registraba un total de 5,4 millones de ha agropecuarias (el 7% de toda la Amazonía); en el 2018 se registraron 10.1 millones de hectáreas agropecuarias; es decir, un aumento del 87%; “Este aumento, en el Perú, se debe principalmente a la agricultura de pequeña escala desarrollada por migrantes. La mecanizada, como la del grupo religioso Menonitas a partir de 2015¹³, y la ampliación agroindustrial de plantaciones de palma aceitera, cacao y arroz generan bolsones de deforestación de cientos de ha. Gran parte de estas nuevas áreas se inician con la invasión de terrenos. Luego de instalar cultivos, se formaliza la propiedad. Esto viene generando graves conflictos sociales con poblaciones ribereñas e indígenas” (Tipula y Ríos, 2021: 81).

La expansión de tierras de uso agropecuario sobre tierras de comunidades nativas se estaría produciendo, en algunos casos, propiciados por las propias autoridades regionales. El proyecto USAID-ProBosques, da cuenta del caso de la comunidad nativa Caimito (titulada en 1975), que habría perdido 73 has de sus tierras, las que fueron tituladas por la Dirección Regional Agraria de Ucayali (DRAU) en el año 2017, en 14 predios a nombre de la colonia Menonita (de los cuales, 5 ya están inscritos en Registros Públicos). Casos similares ocurrieron en las comunidades nativas de Buenos Aires, Junín Pablo y, Nuevo Loreto (ProBosques, 2021).

Asimismo, la asociación Conservación Alto Amazonas da cuenta de la presencia de colonos de la Asociación Evangélica de la Misión Israelita del Nuevo Pacto Universal (AEMIMPU) en la selva de Madre de Dios, quienes estarían deforestando la selva en la región de Iberia, asentándose en concesiones de bosque de la Reserva Territorial de Madre de Dios en la que habitan comunidades nativas aisladas¹⁴. La vocación colonizadora de este grupo religioso, bajo la idea de una selva “vacía”, negando o minimizando la existencia de territorios nativos en la selva de Madre de Dios y Loreto principalmente, ha sido también denunciada por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP, 2020). Señalan que los “Israelitas” tendrían muchos conflictos con las comunidades nativas, por las invasiones de tierras, la deforestación y la extracción ilegal de madera.

SUPERPOSICIÓN DE TERRITORIOS

Uno de los problemas que se presenta de manera recurrente es la superposición de los territorios indígenas con las concesiones para el desarrollo de actividades extractivas (minera y petrolera), áreas naturales protegidas (ANP), Bosques de Producción Permanente (BPP), Parques Nacionales, entre otros. Estas superposiciones ocasionan conflictos por temas limítrofes que afectan los procesos de

¹³ Los menonitas son un grupo religioso a menudo asociado a la actividad agrícola y se han convertido en uno de los principales impulsores de la deforestación en la Amazonía peruana. En octubre de 2020, el Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP) reportó la deforestación de más de 3,400 hectáreas en tres nuevas colonias establecidas en la Amazonía peruana. En su reporte correspondiente al 2021, dio cuenta de una cuarta colonia establecida, causando 366 hectáreas de deforestación adicional, y han seguido con la expansión de sus tres primeras colonias; “En total, hemos documentado la deforestación de 3,968 hectáreas en estas cuatro colonias establecidas en la Amazonía peruana desde el año 2017, convirtiéndose en la nueva causa principal de deforestación a gran escala en Perú. Además, hay fuertes indicios de que gran parte de esta deforestación es ilegal” MAAP (2021).

¹⁴ Conservación Alto Amazonas (sin fecha)

reconocimiento de derechos de las comunidades nativas al suspender de manera definitiva o temporal el proceso de titulación.

Respecto a la superposición entre el territorio indígena y las áreas establecidas bajo alguna categoría de área natural protegida (ANP), la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley 26834, artículo 4) establece que estas áreas son de dominio público y no pueden ser adjudicadas, por lo que, si las comunidades existían previamente a la declaratoria del parque, pueden iniciar el proceso de reconocimiento, pero no continuar el proceso de titulación; en estos casos, se otorga a la comunidad nativa la concesión de uso pero no la propiedad. En los casos de superposición con bosques de producción permanente (BPP) debe diferenciarse si el área fue o no entregada como concesión. En ambas situaciones el Servicio Nacional Forestal (SERFOR) es la entidad responsable de tomar una decisión.

En la década del 2010 se promulgaron dos normas con el fin de evitar la paralización de la titulación por superposición con BPP. En el 2014, la Resolución Ministerial N.º 0547-2014-MINAGRI, que establecía que los procesos de titulación de comunidades no se paralizaban cuando existía superposición con Bosques de Producción Permanentes, medida insuficiente, pues para que los títulos pudieran inscribirse era necesario que el BPP excluyera los territorios destinados a la comunidad; procedimiento denominado redimensionamiento de los BPP cuyo proceso era extenso y su aprobación implicaba la firma del ministro del MIDAGRI. La segunda es la Resolución Ministerial N.º 0368-2018-MINAGRI con la cual se publicaron los “Lineamientos de redimensionamiento de BPP” menos extensos que los anteriores. No obstante, las comunidades nativas con el problema de superposición con BPP no han logrado titularse, entre otras razones porque SERFOR - entidad responsable de aprobar el redimensionamiento de BPP-señala que la documentación enviada por los GORE para este fin, son deficientes y, por su parte, los GORE y representantes de proyectos señalan que las observaciones emitidas por el SERFOR escapan a su competencia, como es el caso de los estudios de suelo, por ejemplo (Huamaní, 2021: 75).

En el año 2017, el 43.7% de las controversias identificadas durante los procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades nativas reportadas por los gobiernos regionales fueron por la superposición con BPP, el 19.4% por superposición con cualquier modalidad de área natural protegida, el 3.9% tuvo superposición con concesiones mineras o hidrocarburos y 2.9% con concesiones forestales. La misma fuente refiere que el 11.7% tuvo problemas con concesiones de particulares (Defensoría del Pueblo, 2018). Ver [Anexo I](#).

Por otro lado, el Censo de Comunidades Indígenas del 2017 (INEI, 2018), refiere que el 14% del total de comunidades tenía conflictos con empresas madereras, el 7.3% con empresas petroleras y el 5% con empresas mineras (ver [Anexo J](#)).

CATASTRO EN PROCESO DE ACTUALIZACIÓN

El Perú no cuenta con un catastro nacional actualizado¹⁵, lo cual genera incertidumbre y conflictos internos en las comunidades por la superposición de territorios. El catastro es una herramienta

¹⁵ Laguna (2022) define al catastro como la infraestructura de información territorial que desde un sistema informático y telemático permitan procesar, almacenar, actualizar, interactuar e incorporar límites espaciales georreferenciados en base a titularidades.

fundamental para facilitar el reconocimiento de las tierras y evitar la superposición de las mismas, evitar conflictos y brindar seguridad jurídica a las comunidades nativas¹⁶.

Actualmente, la DIGESPACR se encuentra desarrollando el Sistema Catastral de Comunidades Campesinas y Nativas (SIC Comunidades) con el fin de tener información ordenada, sistematizada, oportuna y accesible a los diferentes actores. Este sistema tiene información histórica desde el 2010 que fue transferida desde el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI, ahora MIDAGRI). El catastro rural transferido estaba en Excel, su fecha de corte era diciembre de 2010, no tenían datos por comunidad y había poca sistematización de la información existente. De otro lado, tenían la información de las DRA quienes reconocían y titulaban comunidades usando distintos formatos de registro (Razuri, 2021, IBC, 2016, IBC-SICNA, 2016 y Carhuavilca M, 2021).

En la actualidad, la DIGESPACR se encuentra recuperando la información catastral de antes del 2010 proveniente tanto de MIDAGRI (los PETT) como de los Gobiernos Regionales.

AUSENCIA DE SISTEMA TERRITORIAL DE GEORREFERENCIACIÓN

El proceso de demarcación de comunidades nativas tiene dos dimensiones importantes: la primera es la parte técnica (georreferenciación y elaboración de mapas) y la segunda es la legal (informes legales conteniendo posibles derechos sobre tierras a terceros, etc.). La georreferenciación consiste en la elaboración de los mapas, con sus respectivas coordenadas que faciliten la ubicación precisa de los espacios territoriales en las comunidades nativas (Calderón y Bock, 2021). Esta etapa es asumida por los Gobiernos Regionales. En la etapa de demarcación también se generan conflictos entre comunidades nativas, con terceros no indígenas y/o con asociaciones y empresas relacionados a la superposición de tierras.

Ante la carencia de un sistema oficial de las áreas territoriales georreferenciadas, surgieron iniciativas desde la parte privada como es el IBC quien generó el Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana (SICNA)¹⁷. Por su parte, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) desarrolló el Centro de Información y Planificación Territorial AIDSESP (CIPTA)¹⁸. Ambas instituciones desarrollaron el registro de los territorios indígena de manera articulada con los líderes de las organizaciones indígenas regionales y comunales.

¹⁶ Uno de los problemas del sistema catastral obsoleto, es que muchas comunidades tituladas no logran inscribir sus territorios en la SUNARP (ente rector en el Sistema Nacional de Registro Público encargada de otorgar el registro del territorio y con él, la seguridad jurídica sobre los territorios comunales) por tener sus planos con errores de límites de colindancia (Hallazi M. 2022).

¹⁷ [SICNA: Información sobre Comunidades de la Amazonía](#)

¹⁸ [El Centro de Información y Planificación Territorial AIDSESP \(CIPTA\)](#)

DEBILIDAD INSTITUCIONAL

Como se mencionó anteriormente, recién en el año 2020 se creó la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) como ente rector en materia de titulación. Es, por lo tanto, una instancia relativamente nueva que aún se encuentra en proceso de desarrollo y con enormes responsabilidades en el tema de la titulación de comunidades nativas, las que no corresponden con la escasa dotación de recursos humanos considerados para su cumplimiento¹⁹.

De otro lado, el literal n) del Artículo 51° de la Ley N° 2786724 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, precisa que los gobiernos regionales deben promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de los actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, a través de las Direcciones Regionales Agrarias. Y, al respecto, tanto los informantes clave como la recogida de diferentes documentos, coincidieron en señalar que estas instancias gubernamentales presentan diferentes debilidades, la mayoría de ellas relativas a los recursos humanos: a) insuficiente personal, b) personal temporal y en muchos casos sin la preparación suficiente, c) falta de especialistas, d) insuficiente dominio de lenguas originarias, d) alta rotación de personal especializado principalmente por falta de presupuesto y por el clientelismo político. Además, la ausencia de sistemas de monitoreo de la titulación tanto a nivel nacional y regional, del catastro nacional (en proceso) y regional y del sistema de georreferenciación, mencionados anteriormente (Defensoría del Pueblo, 2018, Hallazi, 2021 y Huamaní, 2021)²⁰.

Un aspecto relacionado con la debilidad institucional y que ha sido destacado por casi todos los informantes, es la corrupción de muchos de los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad el proceso de titulación. La corrupción aseguraría que muchos colonos obtengan sus títulos de propiedad en tiempos cortos y -en muchos casos- en territorios comunales y en BPP. El tráfico de tierras en el que se han visto involucrados algunos funcionarios ha llevado incluso a la prisión a funcionarios de la región Ucayali, en el 2018.

¹⁹ La Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) no tiene direcciones de línea dependientes de la Dirección General y, para el cumplimiento de sus funciones cuenta con un director general, 2 ingenieros en ciencias agrarias, 2 especialistas administrativos y 1 técnico administrativo. Entre sus principales funciones está: “proponer y elaborar planes, estrategias, normas, directivas, lineamientos y estándares para el saneamiento físico-legal y la formalización de la propiedad agraria, comprendiendo predios rústicos, tierras eriazas con aptitud agropecuaria y tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas; así como para los procesos de levantamiento, mantenimiento y actualización del catastro rural, en concordancia con las normas del Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial”. Otras funciones de la DIGESPACR se relacionan con el monitoreo y supervisión del proceso a cargo de los gobiernos regionales y locales; con la organización catastral; con la capacitación y asistencia técnica en la materia a nivel nacional; con la supervisión del cumplimiento de la normativa sobre saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, a cargo de los gobiernos regionales y locales; entre otras. [R. M. N° 0080-2021-MIDAGRI](#)

²⁰ Como ejemplo de la debilidad institucional, se encontró que la Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas, Nativas y de Gestión Social, del MIDAGRI, contaba con un director desde el mes de enero del 2022. Otro ejemplo, es el caso de la Unidad Ejecutora de Gestión de Proyectos Sectoriales (UEGPS), cuyo director ejecutivo fue removido.

ROL DE LAS ORGANIZACIONES

ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Una característica de las poblaciones indígenas amazónicas en el Perú es su amplia red organizacional que abarca desde el nivel comunal hasta el nacional, pasando por las federaciones de cuenca y las organizaciones de carácter regional. Las primeras organizaciones indígenas amazónicas se formaron a fines de la década del 60 en el siglo pasado, como respuesta defensiva al acelerado proceso de colonización y de explotación de recursos primarios, los que surgieron tanto de manera espontánea, como también impulsados como política de gobierno, sustentados en la idea de una selva “deshabitada”. Estas organizaciones fueron, en un primer momento, locales, comunales; y en un segundo momento regionales o de cuencas. Los Asháninka, Amuesha y Aguaruna del Alto Marañón, fueron los que iniciaron el movimiento federativo de las comunidades.

A la fecha, existen dos organizaciones que tienen la representatividad nacional de los pueblos indígenas amazónicos, la AIDSESP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana) y la CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú)²¹.

Para ambas organizaciones nacionales (AIDSESP más que CONAP por su antigüedad) el tema de la titulación de los territorios es uno de los principales puntos de su agenda. Ambas organizaciones reivindican que el territorio indígena es integral y se plantean la titulación de las tierras comunales como uno de los ejes de su intervención, de tal manera que se adaptan a la normativa nacional. Pero, en diversos foros en los que tienen presencia, insisten en la necesidad de reconocer el derecho a la tierra en su condición de pueblos y no de comunidades, en concordancia con lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT.

En los últimos años, de manera particular, la AIDSESP se ha constituido en un importante soporte institucional para las organizaciones regionales y locales frente a amenazas focalizadas en espacios territoriales de las poblaciones indígenas. Los programas alrededor de los cuales se organiza su trabajo, son: Bosques y Clima: estrategias de REDD+ Indígena Amazónico (RIA); Centro de Información y Planificación Territorial AIDSESP (CIPTA) que incluye la información cartográfica sobre la situación actual de las comunidades en el marco de los procesos de reconocimiento y titulación de sus territorios; Economía: proyectos productivos, economía verde; Hidrocarburos: acciones de incidencia sobre políticas y normativa sobre actividades de hidrocarburos; Mujer: promover la equidad de género y una mayor participación de la mujer en las organizaciones de AIDSESP en sus distintos niveles; PIACI: creación de reservas indígenas y establecimiento de medidas de protección a los PIACI; Salud: mejorar la atención en salud y promover el enfoque intercultural en la prestación de este servicio.

Por su parte, la CONAP organiza su acción alrededor de tres líneas programáticas: Territorio indígena: saneamiento físico legal de las comunidades, reconocimiento y titulación; Bosques y climas: acciones para la adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático; Manejo forestal indígena. La

²¹ AIDSESP formada en 1979, representa a 1,809 comunidades amazónicas, las cuales se encuentran afiliadas en 9 organizaciones regionales y 109 federaciones, agrupa a 64 pueblos indígenas amazónicos. [AIDSESP tiene presencia en todos los departamentos amazónicos del país](#). Por su parte, [CONAP -constituida en 1995- representa a 850 comunidades amazónicas, representadas por 70 federaciones indígenas](#); a diferencia de la AIDSESP, la CONAP no cuenta con federaciones a nivel regional.

CONAP cuenta con 33 federaciones distribuidas en los departamentos de Loreto, Ucayali, Cusco, Pasco, Junín, Amazonas.

El que -a diferencia de lo que ocurre en la AIDSESEP- en el caso de la CONAP el vínculo es directo entre la dirigencia nacional y las federaciones locales (ante la ausencia de federaciones regionales), se explica porque la CONAP surge y se desarrolla a partir de las divisiones y fraccionamientos producidos en la estructura organizacional de AIDSESEP en sus distintos niveles. En esa medida, AIDSESEP y sus federaciones (particularmente las regionales) tienen una mayor presencia física y un mayor desarrollo institucional en sus ámbitos de acción a diferencia de CONAP y sus federaciones locales.

Por otro lado, cabe destacar la existencia de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP, creada el 25 de noviembre de 2009 (día internacional contra la violencia hacia la mujer), la que cuenta con 29 federaciones distribuidas en 15 departamentos²².

La ONIAMAP surgió como un intento de fortalecer las capacidades de liderazgo de las mujeres indígenas y fueron incorporando diferentes aspectos para el ejercicio de sus derechos como mujeres y como indígenas. Implementan el programa de Gobernanza Territorial, que busca la formulación de propuestas para el acceso de las mujeres indígenas a los espacios de decisión comunales sobre el uso del territorio, demandando su reconocimiento como comuneras calificadas, así como el cambio en los estatutos de las asambleas comunales para incluir una cuota de género. Igualmente, a través del Proyecto "Promoviendo el Reconocimiento y la Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en REDD+ en Birmania, Nepal y Perú", asumen temas tales como la buena gobernanza forestal, el respeto de los derechos de comunidades locales y pueblos indígenas, la protección de la biodiversidad y la sostenibilidad e integridad de las emisiones.

Una característica de ONAMIAP es que sus bases no son las comunidades nativas, sino las mujeres organizadas al interior de las comunidades, aunque la comunidad en sí (como sujeto colectivo) se encuentre afiliada, a su vez, a otra organización indígena regional.

Cabe señalar que la casi totalidad de los dirigentes indígenas coincidieron en señalar que las instancias gubernamentales (nacional, regional y local) con capacidad decisoria, no han implementado canales institucionales adecuados para que los pobladores indígenas peruanos puedan exponer sus intereses y se les tome en cuenta en los procesos de toma de decisiones.

SOCIEDAD CIVIL

Diferentes organizaciones de la sociedad civil incluyen en sus líneas de trabajo, el apoyo a los procesos de titulación de las tierras comunales indígenas amazónicas. Una de las más antiguas es el Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA), creada en 1982, que trabaja alrededor de 4 líneas de acción: saneamiento físico y legal; fortalecimiento organizacional comunal; actividades económicas sostenibles y, apoyo a la gestión participativa de ANP (áreas naturales protegidas). De acuerdo a lo señalado por su director ejecutivo, desde el año 1994, CEDIA ha apoyado la titulación de 500 comunidades nativas en Loreto.

²² Ayacucho, Amazonas, Ancash, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque, Lima, Loreto, Pasco, Piura, Puno, Ucayali

Con el apoyo financiero de Rainforest Trust, en la actualidad viene ejecutando el proyecto “Impulso final para la protección de los territorios indígenas de la Amazonía peruana” (desde julio de 2018 a junio de 2022), que busca cerrar las brechas territoriales aún existentes de los pueblos indígenas, con una estrategia de trabajo que involucra a las organizaciones indígenas en un trabajo coordinado con los gobiernos regionales (a través de la Gerencia de Asuntos Indígenas); se proponen apoyar la titulación de 190 comunidades nativas de Loreto y Ucayali. Además de la titulación, el proyecto incluye expansiones de territorio y rectificación de linderos.

Otra organización con un trabajo reconocido en el tema territorial amazónico es el Instituto del Bien Común (IBC) creado en 1998. El IBC desarrolla proyectos referentes al ordenamiento y planificación territorial, la gobernanza para el cuidado de los bienes comunes, la conservación del medio ambiente, el desarrollo sostenible, el respeto de los derechos y la cultura de las poblaciones indígenas y no indígenas y el conocimiento científico y local.

En la línea del ordenamiento territorial, el IBC ha apoyado a 100 comunidades nativas a lograr su titulación, de las cuales el 98% ha logrado la georreferenciación. En efecto, en palabras del responsable de esta línea de trabajo (indígena Awajun), el IBC considera un tema de especial preocupación la carencia de información sobre comunidades nativas tituladas y asentamientos indígenas que aún están por inscribir y/o titular en áreas donde aún no se ha realizado la georreferenciación del Sistema de Información sobre Comunidades Nativas (SICNA)²³.

Directivos de IBC destacan que los buenos resultados en el tema de la titulación de las comunidades nativas es la estrategia empleada que prioriza la suscripción de Convenios específicos con las organizaciones indígenas, tanto a nivel federativo como de bases. Incidió en que la única forma para obtener buenos resultados es el involucramiento de la población comunal y sus representantes.

PROYECTOS DE USAID/PERÚ

USAID/Perú apoya algunos proyectos orientados a la protección de los derechos y recursos de los pueblos indígenas, aunque ninguna de esas intervenciones se orienta de manera específica al apoyo de la titulación de territorios comunales indígenas. Sin embargo, merecen destacar las siguientes intervenciones.

La Alianza Forestal, implementada por la Asociación para la Investigación y el Desarrollo (AIDER) busca mejorar la calidad de vida de 350 familias de los Pueblos Indígenas Shipibo Conibo y Cacataibo en Ucayali, así como la conservación de los bosques amazónicos y su biodiversidad. Aunque la titulación no constituye una línea de trabajo de AIDER -y de acuerdo con testimonios de representantes del proyecto- trabajan con siete comunidades nativas tituladas, bajo el entendido de que el título de

²³ En la página web del IBC se señala que el SICNA es una base de datos georreferenciada que contiene información geográfica y tabular sobre comunidades nativas, cuyo uso promueve el ordenamiento territorial y la defensa de derechos de los pueblos indígenas, permitiendo la titulación de comunidades nativas y la protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Anotan que el SICNA fue creado para suplir la falta de mapas catastrales y de información precisa sobre comunidades nativas de la Amazonía peruana. Añaden: “El SICNA se hace más importante y necesario en la medida que el Estado peruano no brinda suficiente importancia y celeridad a la titulación de comunidades nativas, en tanto que sigue avanzando la expansión de las actividades agropecuarias, forestales, petroleras y mineras en áreas donde aún no se ha terminado de titular”.

propiedad confiere a las comunidades nativas la seguridad jurídica necesaria para la sostenibilidad de las actividades implementadas por el proyecto.

Pro-Bosque, implementado a través de Tetra Tech ARD (también cuenta con financiamiento de la Agencia Noruega para Cooperación para el Desarrollo - NORAD) se ejecuta en Loreto, Madre de Dios y Ucayali. Busca contribuir a fortalecer el sector forestal, incluyendo un componente de seguridad jurídica, brindando asistencia técnica y apoyo para la georreferenciación y actualización de los títulos de comunidades tituladas, pero con problemas de sobreposición con bosques y tierras que ocupan colonos. Como se mencionó anteriormente, la sobreposición con BPP y colonos son temas críticos²⁴.

El Plan Operativo Multianual de Reforzamiento Institucional a DEVIDA – PORI es un apoyo presupuestal a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). En el marco de PORI en los años 2014 y 2015 se apoyaron actividades orientadas a promover la titulación de comunidades nativas amazónicas, mediante transferencias al Gobierno Regional de San Martín.

Cabe señalar que DEVIDA, con recursos provenientes del Programa Presupuestal de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS) desarrolló actividades de apoyo a la titulación hasta el año 2018. Esta actividad aún se mantiene en el PIRDAIS, pero no es posible identificar la ejecución presupuestal en los últimos años. En Ucayali, el apoyo a la titulación comunal se realizó a través de la Dirección Regional de Agricultura hasta el año 2015, uno de los factores fue el incumplimiento de metas físicas y financieras y redireccionaron el financiamiento a otros rubros. Actualmente existe un proceso legal con la Dirección Regional de Agricultura.

CASOS EXITOSOS Y DE FRACASO EN TITULACIÓN DE TIERRAS

CASO EXITOSO

MD Saweto Perú²⁵ (Mecanismo Dedicado Específico para Pueblos Indígenas) es una experiencia de trabajo compartido entre AIDSESP y CONAP, gobiernos regionales, Banco Mundial y la WWF, organización que administro y brindó asistencia técnica al proyecto. El proyecto concluyó el 2020 luego de 5 años de ejecución, en cuyo marco se apoyó la titulación de 58 comunidades nativas (38 de ellas registradas) y se inició el proceso de titulación en otras 109 comunidades.

“Lo novedoso para las organizaciones indígenas fue mejorar sus capacidades y estrategias para negociar con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y asumir un rol de liderazgo y ejecutor en un proyecto, con los aprendizajes de gestión que esto implicó” (AIDSESP y otros, 2021: 19). Este proyecto

²⁴ La informante refirió el caso de la comunidad de Caimito con título de 1975 y ampliación de 1993 sobre 6,800 has. En el 2015, un grupo de colonos menonitas compró 500 has a supuestos posesionarios, las que incluían 73 has consideradas en el título de la comunidad. Estas tierras fueron divididas y tituladas en 14 predios individuales por la Dirección Regional Agraria de Ucayali a nombre de los colonos menonitas. Con el apoyo de la georreferenciación brindada por el proyecto, la comunidad ha podido determinar la parte de su territorio otorgado ilegítimamente a los colonos y ha iniciado un juicio por usurpación.

²⁵ El nombre del proyecto es un homenaje a cuatro líderes asháninkas que fueron asesinados en el 2014 en su comunidad, Alto Tamaya Saweto, en Ucayali, por denunciar el tráfico ilegal de madera en sus territorios.

permitió a las autoridades y funcionarios regionales y a las organizaciones indígenas constatar en el terreno, los cuellos de botella que se presentaban en el proceso de titulación, entre los principales: la ausencia de un interés real de los GR por impulsar esta agenda; la legislación dispersa y burocrática; la falta de recursos del Estado para implementar la logística de campo necesaria para los procesos de titulación; la rotación permanente de funcionarios públicos; la ausencia de capacidades de funcionarios de campo sobre la normativa y procedimientos establecidos para la titulación.

La identificación de cuellos de botella permitió la elaboración de propuestas de solución por parte de ambas organizaciones indígenas; entre ellas: el establecimiento de convenios y alianzas con los GR; la simplificación de los procesos de titulación; el financiamiento de las organizaciones indígenas de la logística de campo, en apoyo a la labor de las Direcciones Regionales Agrarias y, el fortalecimiento de capacidades con funcionarios de campo, a cargo del MIDAGRI.

La implementación del proyecto permitió también estimar el costo real del proceso de reconocimiento de una comunidad nativa en 3 mil dólares (que incluye los gastos logísticos de campo, costo de brigadas y personal a ser contratado) y una duración del proceso de reconocimiento en 12 meses promedio. Asimismo, se pudo calcular el costo del proceso de titulación propiamente dicho en 12 mil dólares, que incluye rubros de gasto similares a los del reconocimiento, y estimar una duración del proceso de titulación entre 36 a 48 meses.

EXPERIENCIA DE FRACASO

Proyecto de Inversión Pública “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa – PTRT3

En casi la totalidad de los testimonios recogidos, tanto de representantes de las organizaciones indígenas, como de la sociedad civil, de funcionarios del Estado o de representantes de organismos de cooperación, se ha encontrado una constante: la crítica severa al PTRT3, tanto por sus pobres resultados como por la estrategia con la que se implementó.

El objetivo del proyecto era la formalización de la propiedad rural en la Selva y zonas focalizadas de la Sierra; a través de tres componentes: levantamiento catastral, titulación y registro de tierras rurales; desarrollo de la plataforma tecnológica para agilizar los servicios de catastro, titulación y registro y, fortalecimiento de la capacidad institucional para la titulación de la tierra rural y del marco de políticas. Este proyecto se financió en el marco de una operación de endeudamiento externo entre el Gobierno del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de un Contrato de Préstamo suscrito en febrero del 2015, por un período de 5 años, aunque en la práctica el proyecto ha concluido en junio del presente año.

Luego de más de 5 años, los resultados concretos del PTRT3 son: la inscripción de 6,234 títulos de predios rurales individuales, 9 títulos de comunidades nativas y 1 título de comunidad campesina. En lo que se refiere a las comunidades nativas amazónicas, la meta eran 260 comunidades; es decir, sólo se cumplió con el 3.4% de lo propuesto.

La causa de estos resultados parece ser la estrategia de intervención adoptada, a través de empresas contratadas para realizar el procedimiento, en “lotes” definidos por el proyecto. Realizada la licitación, la mayoría de las empresas ganadoras fueron extranjeras, las que desconocían la complejidad de la

propiedad sobre la tierra en la sociedad peruana, por lo que se vieron obligados a contratar a su vez a empresas y organizaciones nacionales, alargando así el proceso previo a las acciones propiamente dichas.

Adicionalmente, el PTRT3 no encontró facilidades para su implementación por parte de los gobiernos regionales, ya que estos se sentían marginados de una responsabilidad que, asumían, les debería corresponder en el marco de sus funciones normativas. Asimismo, los implementadores del proyecto no llegaron a establecer relaciones de coordinación con las organizaciones indígenas, con lo cual se añadió un obstáculo más a sus posibilidades de éxito.

En resumen, la experiencia del PTRT3, significa una pérdida de cerca de 120 millones de soles para el Estado y a la vez, la pérdida de una oportunidad para diseñar y validar una estrategia que involucre a los principales actores del proceso de titulación de la población indígena amazónica: las organizaciones indígenas y los gobiernos regionales y locales responsables de la titulación de sus territorios.

CONCLUSIONES

1. Existen diferentes denominaciones para referirse a las poblaciones indígenas amazónicas. Así, aunque la mayoría de la normativa y la información estadística relacionada a la titulación de sus tierras alude a “comunidades nativas”, el Ministerio de Cultura emplea el concepto “pueblos indígenas u originarios”, en consonancia con la normativa y convenios internacionales. Y, las organizaciones indígenas amazónicas reivindican su derecho a ser considerados “pueblos” y no comunidades nativas.
2. La titulación de tierras de las comunidades nativas es un procedimiento de reconocimiento de un derecho preexistente, ya que estas poblaciones habitan sus territorios desde tiempos ancestrales. Estos derechos están reconocidos por los estándares internacionales, ratificados por el Perú, quienes conciben el derecho a los territorios como parte de los derechos humanos, puesto que son la base para el ejercicio de otros derechos como los económicos y los administrativos.
3. La normativa peruana sobre la titulación de tierras de las comunidades nativas tiene una perspectiva comunal y no de pueblos, como lo proponen los estándares internacionales y las organizaciones indígenas, lo cual debilita la unidad de los pueblos, sus organizaciones y su capacidad de defensa ante la deforestación legal o ilegal (que impacta en el cambio climático), las economías ilegales, las invasiones, entre otras.
4. El enfoque de la seguridad jurídica de los territorios indígenas va más allá de la titulación propiamente dicha. Implica la protección y el resguardo de esos territorios, así como el acceso a servicios básicos de salud y educación; aspectos en los cuales el Estado en sus diferentes niveles, tiene una responsabilidad central.
5. El país se caracteriza por una profusión de normas legales de diferentes niveles relacionadas con el proceso de titulación, muchas de las cuales están desactualizadas, son poco claras y complejas. Lo que impide o convierte el proceso de titulación en largo, costoso y engorroso. Otras normas vinculadas a la promoción de la inversión pública y privada (hidrocarburos, minería, forestal, ambiente) ocasionan inseguridad jurídica a las comunidades nativas, puesto que se convierten en habitantes con tierras en cesión de uso.
6. La creación de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria (DIGESPAR) y la emisión de lineamientos en materia de saneamiento físico y legal comunal para orientar la ejecución de las funciones de los gobiernos regionales son avances importantes del Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI) en el ejercicio de su rectoría en materia de reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, al ser una institución de creación reciente muestra

esfuerzos incipientes de su rectoría en la coordinación, asesoramiento y fortalecimiento de capacidades a los funcionarios de las Direcciones Regionales de Agricultura, así como para la gestión de la información.

7. Los gobiernos regionales, responsables de este proceso a nivel departamental, no han logrado un avance homogéneo en el proceso de titulación. Esto se debe a diferentes factores que van desde la falta de voluntad política expresada en el exiguo presupuesto destinado a esta tarea, como a la carencia de equipo profesional calificado e -incluso- a la existencia de prácticas contrarias a la normativa y a la legalidad en la cesión de territorios, en perjuicio de las comunidades nativas.
8. En los últimos años se han producido avances importantes en el proceso de reconocimiento de la personería jurídica y titulación de tierras de las comunidades nativas de la Amazonía, pero persiste una brecha de alrededor del 30% de comunidades nativas sin título sobre sus tierras y, un porcentaje similar no ha logrado registrar sus títulos ante Registros Públicos.
9. Existe una gran heterogeneidad en las comunidades nativas amazónicas, no solo en relación a su situación de formalización, sino también en relación a sus relaciones con otras formas de producción y comercialización, su contacto con las economías ilegales, sus posibilidades de desarrollo según la calidad de las tierras en las que se ubican y, el compromiso político de sus autoridades regionales.
10. La presencia de actividades ilícitas en los territorios indígenas tales como el narcotráfico, la tala ilegal, la minería ilegal y el tráfico de tierras, constituye un serio riesgo para la pervivencia de los pueblos indígenas. El asesinato de dirigentes indígenas defensores de sus territorios ha sido denunciado, principalmente, por prensa digital alternativa, ante la indiferencia de la opinión pública y la inacción del Estado.
11. Una significativa proporción de las comunidades nativas existentes -tituladas y no tituladas- enfrentan conflictos por superposiciones de sus territorios con otras comunidades, personas individuales por invasión o posesión mal habida, empresas madereras, petrolera, mineras y mineros ilegales. Estos problemas de superposición provocan la paralización de los trámites de titulación.
12. Se carece de lineamientos que establezcan pautas y criterios técnicos para solucionar controversias en los casos de superposición de tierras comunales con concesiones forestales, mineras y petroleras o áreas naturales protegidas.
13. Las organizaciones que representan a poblaciones indígenas tienen como un punto prioritario de su agenda de trabajo la titulación de tierras. Particularmente, AIDSESEP se constituye como un apoyo institucional para las organizaciones afiliadas, frente a amenazas focalizadas en espacios territoriales de las poblaciones indígenas.
14. Algunas de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la Amazonía cumplen un importante rol de apoyo técnico para la titulación; la clave del éxito de sus intervenciones es el involucramiento de las comunidades nativas y de sus organizaciones representativas.

RECOMENDACIONES PARA USAID

Las recomendaciones que se realizan, derivadas de las conclusiones del estudio, se orientan a apoyar al Ministerio de Agricultura y Riego (en su condición de órgano rector) y a los gobiernos regionales de la Amazonía (responsables directos de la titulación), a hacer más eficientes y eficaces los procesos y procedimientos de titulación de las comunidades nativas, procurando que estas se adecuen a los instrumentos internacionales en derechos colectivos, tales como el Convenio 169 de la OIT.

La concreción de estas recomendaciones supone el establecimiento de convenios específicos ya sea con el MIDAGRI, con los gobiernos regionales, o con las organizaciones indígenas, así como la elaboración y/o adecuación de proyectos con apoyo de recursos económicos y técnicos de USAID.

1. Con la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) del Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI):
 - a. Revisar las normas que regulan la titulación de comunidades nativas para actualizarlas acorde a la Constitución vigente, clarificarlas y simplificarlas. En este proceso deberán de participar también los gobiernos regionales amazónicos y las dos organizaciones indígenas de carácter nacional (AIDSESP y CONAP).
 - b. Formular una política pública de carácter nacional para el reconocimiento y titulación de comunidades nativas, con objetivos y metas específicas a nivel de cada una de las regiones amazónicas y con enfoque intercultural.
 - c. Elaborar documentos técnicos que brinden pautas y lineamientos para la solución de controversias en los casos de superposición de tierras comunales con concesiones forestales, mineras y petroleras o áreas naturales protegidas, a partir de experiencias exitosas en países con problemáticas similares.
 - d. Actualizar el catastro rural nacional, en base a los catastros de los gobiernos regionales.
 - e. Actualizar la georreferenciación de los territorios de las comunidades nativas, en base a la información proporcionada por los gobiernos regionales.
 - f. Elaborar un sistema de monitoreo de la titulación de las comunidades nativas interconectado con las Direcciones Regionales Agrarias.
2. Con las Direcciones Regionales Agrarias (DRA) de los gobiernos regionales:
 - a. Elaborar estudios específicos que identifiquen los principales “cuellos de botella” a nivel regional, que ayuden al diseño de las estrategias más adecuadas para cubrir las brechas de titulación de las comunidades nativas existentes. Estos estudios deben concluir en hojas de ruta regionales.
 - b. Diseñar e implementar un plan permanente de fortalecimiento de capacidades del personal de las Direcciones Regionales Agrarias en materia normativa referida al reconocimiento y titulación, interculturalidad (idioma, relacionamiento con las comunidades nativas, cosmovisión del territorio indígena), entre otros aspectos.
 - c. Actualizar el catastro regional de las comunidades nativas, así como la georreferenciación de estas, empleando las tecnologías y métodos más adecuadas y actualizadas (hardware, software, uso de satélite, personal especializado).
 - d. Diseñar sistemas de monitoreo de la titulación de las comunidades nativas.
3. Con organizaciones indígenas (AIDSESP y CONAP):
 - a. Diseñar e implementar un sistema permanente de capacitación y actualización en la normativa vigente sobre reconocimiento y titulación de comunidades nativas, orientado a los dirigentes indígenas nacionales y regionales.
 - b. Diseñar una estrategia de posicionamiento nacional e internacional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo la protección de los defensores ambientales, ante las amenazas y agresiones de las economías ilícitas.
 - c. Difundir entre las comunidades nativas la normativa respecto a sus derechos sobre sus territorios en alianza con organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema.

- d. Participar de manera propositiva en el debate sobre la problemática de la titulación de comunidades nativas, a través de la identificación de cuellos de botella y la formulación de propuestas normativas a ser canalizadas a través del Congreso, la DIGESPACR y los gobiernos regionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCA. Conservación Amazónica (2022). MAAP#158: [Deforestación y fuegos en la Amazonía 2021](#). Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Mapas May 24, 2022.

[AIDSESP](#).

AIDSESP, CONAP. GRUPO DEL BANCO MUNDIAL, WWF (2021). [MD Saweto Memoria Viva](#)

Baldovino, Silvana. (2016). [Una primera mirada: situación legal de la tenencia de tierras rurales en el Perú](#). Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, junio, 2016.

Calderón, Luis Alberto y Bock, Mechthild (2021). [Gestión de conflictos en el proceso de demarcación de comunidades nativas: experiencias en Ucayali y San Martín](#). En: Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI. La situación de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas en la Amazonia peruana. Lima, diciembre, 202, pp. 125–146.

Carhuavilca, Miluzka (2022) [Propuestas para proteger los territorios indígenas no titulados en el Perú](#). En: Forest Peoples Programme (FPP), Instituto de Defensa Legal (IDL), Consejo Étnico de los Pueblos Kichwa de la Amazonía (CEPKA). Titulación que no llega obligaciones no cumplidas ¿Cómo proteger los territorios indígenas de la Amazonía peruana? Lima, febrero 2022, pp. 143–189.

Chirif, Alberto (2021) [Titulación de comunidades nativas, vacíos y dilaciones](#). En: Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI. La situación de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas en la Amazonia peruana. Lima, diciembre, 2021, pp. 16–23.

Conservación Alto Amazonas (sin fecha), [La Interoceánica: Un Análisis de Caso de las Carreteras Amazónicas](#).

Defensoría del Pueblo (2018). [El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativa](#). Informe de Adjuntía N° 002-2018-DP/AMASPPI/PPI. Lima, diciembre 2018.

Defensoría del Pueblo (2014). [Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas](#). Informe N°002-2014-DP/AMASPPI-PPI. Lima, octubre 2014.

DEVIDA (2021). [Monitoreo de la superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción, en territorios de pueblos indígenas u originarios, 2020](#). Reporte N°6, diciembre 2021.

DEVIDA (s.f.) [Sistema de Información de Lucha contra las Drogas](#). Indicadores de Política.

Hallazi, Luis (2022). [Análisis normativo, debilidad institucional y otros problemas en la titulación de la propiedad de comunidades nativas en la Amazonia peruana](#). En: Forest Peoples Programme (FPP), Instituto de Defensa Legal (IDL), Consejo Étnico de los Pueblos Kichwa de la Amazonía (CEPKA). Titulación que no llega obligaciones no cumplidas ¿Cómo proteger los territorios indígenas de la Amazonía peruana? Lima, febrero 2022, pp. 21–79

Huamaní, Suyana (2021). [Análisis del funcionamiento de los fondos climáticos y de otras fuentes para el saneamiento físico y legal de las comunidades nativas en el Perú 2011–2020](#). Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Lima, diciembre 2021.

Instituto de Bien Común – SICNA.

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú – IDEHPUCP (2022). Seguimiento a la situación de defensores indígenas en Perú - Base de Datos. Documento interno de trabajo. 2022.

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú – IDEHPUCP (2020). [FREPA: un partido ultra religioso colonizador nefasto de la Amazonía. Breve análisis de los resultados electorales.](#)

INEI (2018). [INEI - III Censo de Comunidades Indígenas 2017: III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas.](#) Tomo I.

Instituto Igarapé / Insight Crime (2022). [Las Raíces de los Delitos Ambientales en la Amazonía Peruana.](#) Junio, 2022.

Laguna, Héctor Alexis (s/f). [Georreferenciación de tierras de las comunidades nativas como herramienta que contribuya a solucionar conflictos de tierras y que garantice la titularidad de sus propiedades a través de su inscripción.](#) Instituto de Saneamiento y Regularización de Predios – Indesa.

Larson Anne, Monterroso Ileana y Cronkleton Peter (2017). [Titulación colectiva en la Amazonía peruana Una historia en tres actos.](#) Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR).

MAAP. Proyecto de Monitoreo de los Andes Amazónicos (2021). MAAP 149: Colonias menonitas continúan la gran deforestación en la Amazonia peruana, noviembre 2021.

Pachas, Víctor Hugo (2022). [Análisis del impacto del crimen transnacional organizado en las comunidades indígenas de América Latina: El caso de Perú.](#) Ediciones EL PAcCto. FIIAPP. Madrid, abril 2022.

ProBosques (2021). C.N. Caimito. Situación de la seguridad jurídica territorial. Presentación en Power Point.

Quispe, Claudia (2021). [Desafíos de las normas sobre titulación de comunidades nativas.](#) En: [Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI.](#) La situación de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas en la Amazonia peruana. Lima, diciembre, 2021, pp. 48–52.

Razuri, Nick (2021). [El sistema catastral de comunidades campesinas y nativas \(SIC Comunidades\).](#) En: [Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI.](#) La situación de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas en la Amazonia peruana. Lima, diciembre, 2021, pp. 53–67.

Santos, Geraldine (31 de octubre 2021). [La guardiana del territorio asháninka contra el avance de la hoja de coca en la Amazonía.](#) Ojo Público.

Santos, Geraldine (6 de abril de 2022). [Caso Saweto: ocho años de espera para el juicio oral por la muerte de cuatro líderes indígenas.](#) Ojo Público.

Tipula Pedro y Ríos Sandra (2021). [Presiones y amenazas contra la diversidad biológica y cultural de la cuenca amazónica.](#) En: [Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI.](#) La situación de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas en la Amazonia peruana. Lima, diciembre, 2021,

pp. 77–87

ANEXOS

ANEXO A: SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ANP	Área Natural Protegida
BPP	Bosque de Producción Permanente
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas
DL	Decreto Legislativo
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y la Vida sin Drogas
DIGESPACR	Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural
DRA	Dirección Regional Agraria
IBC	Instituto del Bien Común
INEI	Instituto Nacional de Informática
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINAM	Ministerio de Medio Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
ONG	Organización No Gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural
PTRT3	Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú Tercera Etapa
PIACI	Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento o Contacto
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques
RM	Resolución Ministerial
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SICNA	Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

ANEXO B: POBLACIÓN INDÍGENA AMAZÓNICA

Población indígena y campesina, 1993, 2007 y 2017

TEMÁTICA	CENSO 1993	CENSO 2007	CENSO 2017
Población total del Perú	22'639,443	28'220,589	31'327,385
Población indígena amazónica en comunidades (% de la población total)	227,960 (1,0%)	332,975 (1,2%)	418,364 (1,3%)
Lengua materna (comunidades y ciudades): población de 5 y más años que habla un idioma indígena amazónico (% del total)	132,174 (0,7%)	223,194 (0,9%)	210,017 (0,8%)
Lengua materna (comunidades y ciudades): población total de 5 y más años que habla un idioma indígena (andino o amazónico)	3'750,492 (19,6%)	3'919,314 (15,9%)	4'390,088 (16,4%)
No. de pueblos indígenas amazónicos	48	51	44
No. de lenguas indígenas	No hay dato	No hay dato	40 amazónicas (y 4 andinas)
No. de "comunidades nativas"	1,458	1,786	2,703

Fuente: INEI. Censos Nacionales de Población 1993, 2007 y 2017. Tomado de Calderón 2021: "Bajo lupa: los resultados del III Censo de Comunidades Nativas 2017".

ANEXO C: NORMAS LEGALES INTERNACIONALES Y NACIONALES

Normas internacionales sobre propiedad comunal aplicables a poblaciones indígenas

Fecha	Norma	Contenido
1989 1995 (fecha de ratificación del Estado Peruano)	C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT	<p>El Capítulo II, se refiere a la tierra. Los artículos 13 al 19 mencionan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A que los gobiernos respeten la importancia especial que tienen las tierras y territorios para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados (Artículo 13). - A reconocerles a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (Artículo 14) - A los recursos naturales existentes en sus tierras. Este derecho comprende el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos (Artículo 15). - A no ser trasladados de las tierras que ocupan. Si esta se da de forma excepcional, tiene que efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa (Artículo 16). - A respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos (Artículo 17). - A que la ley nacional prevea sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos (Artículo 18). - Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población como la asignación de tierras como la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen (Artículo 19).
2007	Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	<p>Sobre los derechos a la tierra menciona:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A mantener y fortalecer la relación con sus tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han utilizado (Artículo 25). - A la propiedad y posesión de las tierras y territorios que han ocupado tradicionalmente, así como el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen de forma original (Artículo 26). - A que se respeten las formas de organización indígenas, las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de tierras que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales (Artículo 27). - A la reparación, a través de la restitución o indemnización, por la confiscación, toma, ocupación, utilización o daños ocasionados por terceros sobre sus tierras, territorios y recursos (Artículo 28).

Fuente: Adaptado de Defensoría del Pueblo (2018)

Elaboración propia

Marco jurídico nacional vigente sobre la propiedad comunal de las tierras indígenas

Fecha	Norma	Contenido
1978	Decreto Ley No 22175 - Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.	Regula el procedimiento para el reconocimiento del derecho de propiedad sobre tierras de comunidades nativas y la identificación de las tierras de aptitud forestal que son entregadas a las comunidades nativas en cesión de uso.
1979	Decreto Supremo N° 003-79-AA. Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva	Señala los procedimientos para el reconocimiento, demarcación, clasificación y uso de las tierras.
1979	Reglamento Decreto Supremo N° 003-79-AA	Establece que el Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las comunidades nativas, y para tal efecto, levanta el catastro correspondiente y les otorga títulos de propiedad.
1991	Decreto Legislativo N° 653. Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.	Precisa y determina la adjudicación de tierras rurales a cualquier persona natural o jurídica, a título oneroso, mediante la celebración de un contrato de compra-venta con reserva de propiedad hasta la cancelación del íntegro del precio pactado, teniendo estos contratos como principal obligación el cumplimiento de labores agrarias, cultivo o pastoreo.
1992	Decreto Ley N° 25891. Transfieren las Funciones y Actividades Comprendidas en la Ley General de Comunidades Campesinas y en la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.	El reconocimiento oficial de la personería jurídica de las comunidades nativas lo realizan las Direcciones Regionales Agrarias y la Unidad Agraria Departamental Lima-Callao.
1993	Constitución Política de 1993	A diferencia de la Constitución de 1979, despojó a los territorios comunales de sus características de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad absoluta que no sólo garantizaban el derecho de propiedad de las comunidades, sino también la integridad de sus territorios ancestrales. Esto fue con el objetivo de que las tierras de las comunidades entren al mercado de manera agresiva. Brinda especial protección a las comunidades campesinas e indígenas. Reconoce su existencia legal, su autonomía en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo. Además, prevé el carácter imprescriptible de las tierras comunales y el respeto de la identidad cultural de estas comunidades. En el artículo 88 se señala que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario y garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada, comunal o en cualquier otra forma asociativa. Agrega que la ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.
1995	Ley 26505. Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.	Dotan de seguridad a los propietarios agrícolas, regulando una forma muy particular de abandono de tierras, restringiendo las posibilidades de expropiación y estableciendo la servidumbre minera en caso de inicio de actividades de exploración y explotación. A través de su reglamentación, dota de seguridad a los propietarios agrícolas, restringiendo las posibilidades de expropiación y estableciendo la servidumbre minera en caso de inicio de actividades de exploración y explotación
1996	Decreto Supremo 017-96-AG. Reglamento del artículo 7 de la Ley 26505, referido a las servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o hidrocarburos	Establece que la utilización de las tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos, así como para el transporte de hidrocarburos y minerales por ductos, requiere acuerdo previo con el propietario de las tierras o culminación del procedimiento de servidumbre.
1997	Ley N° 26834, 30 de junio de 1997. Ley de Áreas Naturales Protegidas.	

Fecha	Norma	Contenido
1997	Decreto Supremo 011-97-AG. Reglamento de la Ley 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas	El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas, La propiedad de las tierras de las Comunidades Nativas es imprescriptible. Dispone que el MINAGRI a través del PETT elabora el catastro de las comunidades nativas y le otorga el título de propiedad.
2001	Decreto Supremo N° 038-2001-AG. Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas.	
2002	Ley N° 27867. Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.	
2005	Resolución de Intendencia N° 019-2005-INRENA-IANP. Régimen Especial de Administración de Reservas Comunales.	
2009	Decreto Supremo N° 017-2009-AG. Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.	
2009	Resolución Ministerial N° 0811-2009-AG. Aprueban relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura derivados de la función específica del literal 'n' del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	
2010	Decreto Supremo N° 013-2010-AG. Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos.	
2011	Ley N° 29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre.	
2015	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI. Reglamento para la Gestión Forestal.	
2011	Ley N° 29785, 31 de agosto de 2011. Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.	
2013	Resolución SUNARP N° 097-2013-SUNARP/SN. Aprueban Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de SUNARP.	
2013	Resolución SUNARP N° 122-2013-SUNARP/SN. Aprueban la Directiva N° 005-2013, Directiva que regula la Inscripción de los actos y derechos de las Comunidades Nativas.	
2013	Ley N° 30048, que modifica el Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del MINAGRI	Establece como función específica y competencia exclusiva de dicho ministerio, dictar las normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad agraria, lo que comprende las tierras de comunidades campesinas y nativas.
2014	Resolución Ministerial N° 0547-2014. Precisan que la demarcación y titulación de comunidades nativas a cargo de los Gobiernos Regionales, prevista en el D. Ley N° 22175 y su Reglamento, aprobado por D. S. N° 003-79-AA, no podrá quedar suspendida por superposición con áreas de los Bosques de Producción Permanente – BPP.	
2015	Decreto Supremo N° 016-2015-MINAGRI. Texto Único de Procedimientos	

Fecha	Norma	Contenido
	Administrativos (TUPA) del Ministerio de Agricultura y Riego.	
2015	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI. Reglamento para la Gestión Forestal.	
2015	Decreto Supremo N° 021-2015. Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Campesinas.	
2016	Resolución Ministerial N° 0435-2016-MINAGRI. Aprueban los “Lineamientos para la ejecución del Procedimiento de Reconocimiento e Inscripción Administrativa de la Personería Jurídica de Comunidades Nativas”.	
2016	Resolución Ministerial N° 0589-2016-MINAGRI. Modificación de los Lineamientos para la ejecución del Procedimiento de Reconocimiento e Inscripción Administrativa de la Personería Jurídica de Comunidades Nativas y Anexos.	
2017	Resolución Ministerial N° 194-2017-MINAGRI. Ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las comunidades nativas y la clasificación por su capacidad de uso mayor a nivel de Grupo con fines de titulación.	Aprueba los lineamientos para el proceso de evaluación agroecológica, las etapas y establece que esta evaluación está a cargo de los especialistas de los Gobiernos regionales.
2017	Resolución Ministerial N° 0370- 2017-MINAGRI. Lineamientos para Georreferenciar el Plano de Demarcación Territorial de Comunidades Nativas Tituladas.	
2018	Resolución Ministerial N° 0007-2018-MINAGRI. Guía metodológica de verificación de cumplimiento de la normativa en materia de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria.	
2018	Decreto Supremo N° 002-2018-MINAGRI. Decreto que exonera del pago de tasas y cualquier otro derecho de trámite ante diversas entidades del Poder Ejecutivo a los Gobiernos Regionales en el ejercicio de la función descrita en el literal ‘n’ del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	
2018	Resolución Ministerial N° 0362-2018-MINAGRI. Creación del Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas – SIC Comunidades.	
2018	Resolución Ministerial N° 0368-2018-MINAGRI. Aprueban los lineamientos para la ejecución del procedimiento de redimensionamiento de bosques de producción permanente.	
2018	Decreto Legislativo N° 1452. Modificación reciente a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.	

Fecha	Norma	Contenido
2019	Resolución Ministerial N° 443-2019-MINAGRI. Aprueban los Lineamientos sobre la Demarcación y Titulación de Comunidades Nativas.	

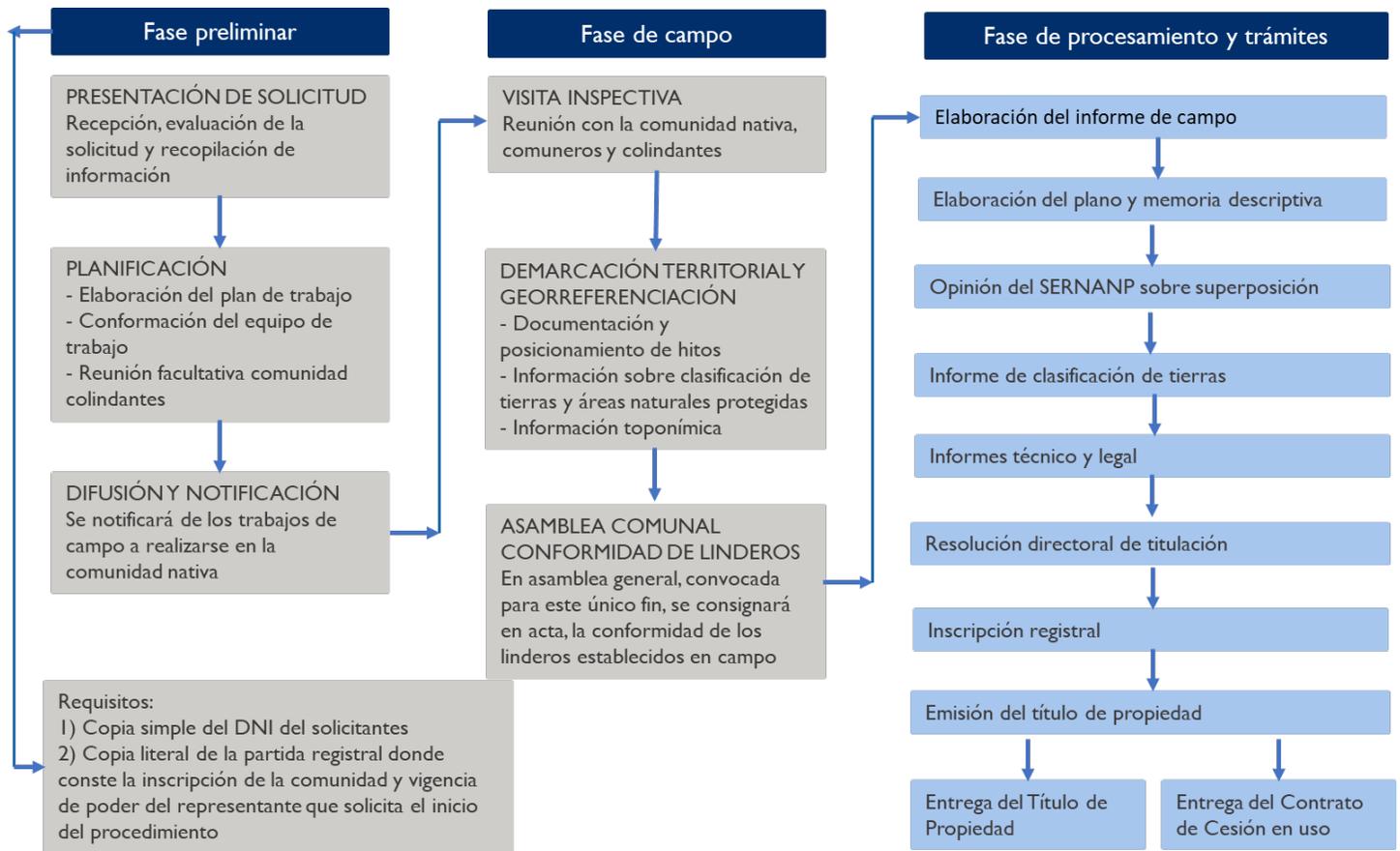
Fuente: Adaptado de Defensoría del Pueblo (2018), Baldovino (2016), Hallazi (2022) y Quispe (2021).
Elaboración propia

Marco jurídico nacional con posible incidencia en el derecho de propiedad comunal

Fecha	Norma	Contenido
2014	Ley N° 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.	En su título tercero establece procedimientos esenciales para facilitar el saneamiento físico legal de predios vinculados a proyectos de inversión.
2016	Decreto Legislativo N° 125. Decreto legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1224, Ley marco de promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos.	Introduce doce modificaciones a la ley que regula las Asociaciones Público-Privadas (APP), añadiendo a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), la función de saneamiento de tierras y expropiación de predios para proyectos de inversión a través de la creación del Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados (APIP). Genera, además de inseguridad jurídica, un conflicto de competencias con otros niveles de gobierno y órganos del Estado, cuyo mandato es el de sanear las tierras, ya sean de comunidades, agricultores, pequeños propietarios o predios públicos.
2017	Decreto Legislativo N° 1330.	Modifica y flexibiliza plazos, procedimientos, requerimientos y exigencias del Decreto Legislativo N° 1192, Ley Marco de Adquisiciones y Expropiaciones para Proyectos de Infraestructura
2017	Decreto Legislativo N° 1333. Decreto legislativo para la simplificación del acceso a predios para proyectos de inversión priorizados.	Se establece la creación del Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizada (APIP), con atribuciones para el saneamiento físico legal de tierras públicas, privadas y comunales.
2017	Decreto Legislativo N° 1320. Modifica la Ley General de Minería cuyo texto único ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.	Modifica la Ley General de Minería en relación a la caducidad y pago o penalidad que deben cumplir los concesionarios mineros por falta de producción. La nueva norma extiende la vigencia de las concesiones, por 30 años, en lugar de 15. Permite mantener una concesión aun sin utilizarla. Esta prolongación plantea una mayor amenaza a los territorios de las comunidades campesinas, teniendo en cuenta que sobre el 35% del total sus tierras, se superponen concesiones mineras.
2018	Ley N° 30723	Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali. Permite la activación de procesos administrativos específicos, destinados a la habilitación de infraestructura vial, por medio de procedimientos de expropiación, el traslado de comunidades nativas, la desprotección de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), que ponen principalmente en peligro a los PIACI en esa región amazónica.

Fuente: Adaptado de Defensoría del Pueblo (2018), Baldovino (2016) y Quispe (2021).
Elaboración propia

ANEXO D: FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE TITULACIÓN DE TIERRAS DE COMUNIDADES NATIVAS



Fuente: Baldovino, Silvana (2016).

ANEXO E: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA TITULACIÓN DE COMUNIDADES NATIVAS

Comunidades nativas tituladas por año y gobierno

Gobierno	Comunidades nativas (CCNN)	Promedio (CCNN/año)	Extensiones tituladas (hectárea)	Porcentaje hectárea por gobierno
Juan Velasco (1974–1975)	137	137	406,864	2.5
Francisco Morales (1976-1980)	199	50	920,665	5.7
Fernando Belaúnde (1981-1985)	177	44	1'184,786	7.4
Alan García (1986–1990)	95	24	514,693	3.2
Alberto Fujimori (1991-2000)	734	82	7'004,014	43.6
Valentín Paniagua (2001)	2	2	25,475	0.2
Alejandro Toledo (2002-2006)	118	30	728,727	4.5
Alán García (2007–2011)	37	9	211,457	1.3
Ollanta Humala (2012–2016)	200	50	2'301,998	14.3
PPK, Vizcarra & Sagasti (2016-2021)	244	61	2'752,833	17.2
Total (1974-6/2021)	1,943		16'051,514	100.0%

Fuente: Chirif (2021)

ANEXO F: SITUACIÓN DE TITULACIÓN DE COMUNIDADES NATIVAS Y SU INSCRIPCIÓN EN REGISTROS PÚBLICOS

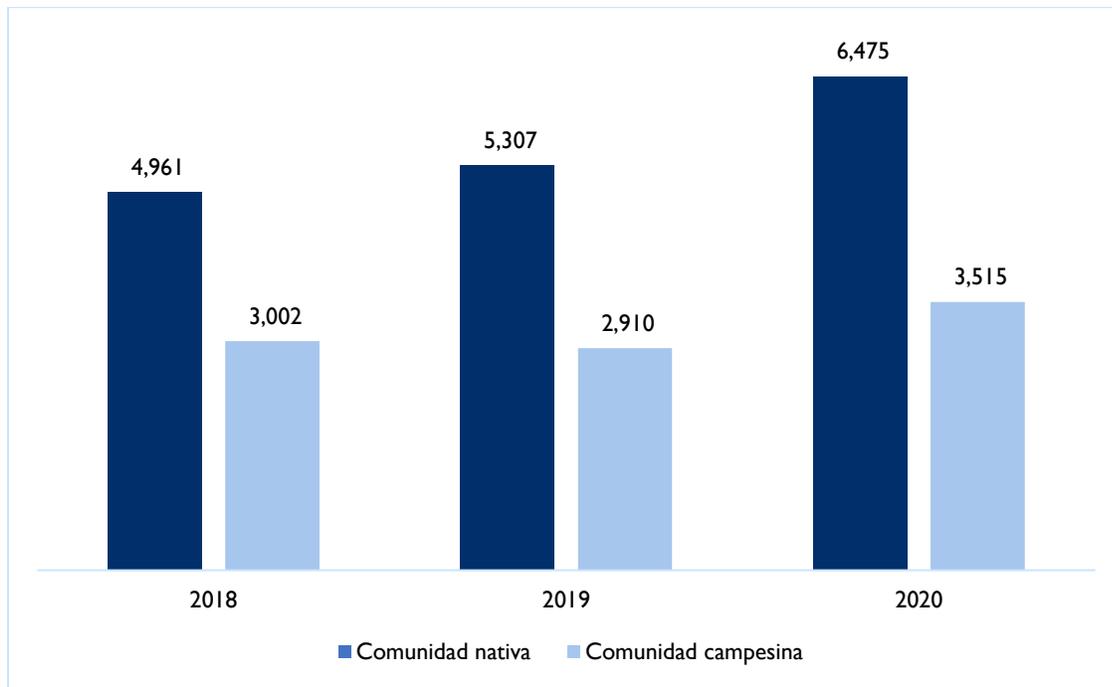
SITUACIÓN	MIDAGRI (2017)	GOBIERNOS REGIONALES (2017)	SUNARP
Reconocidas (a)	2,090	2,129	2,018
Tituladas (b)	1,447	1,498	1,309
Pendientes de titular	643	631	709
Brecha (c)/(a)	31%	30%	35%

Fuente: Defensoría del Pueblo (2018)

Elaboración propia

ANEXO G: CULTIVOS DE COCA EN TERRITORIOS DE COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS

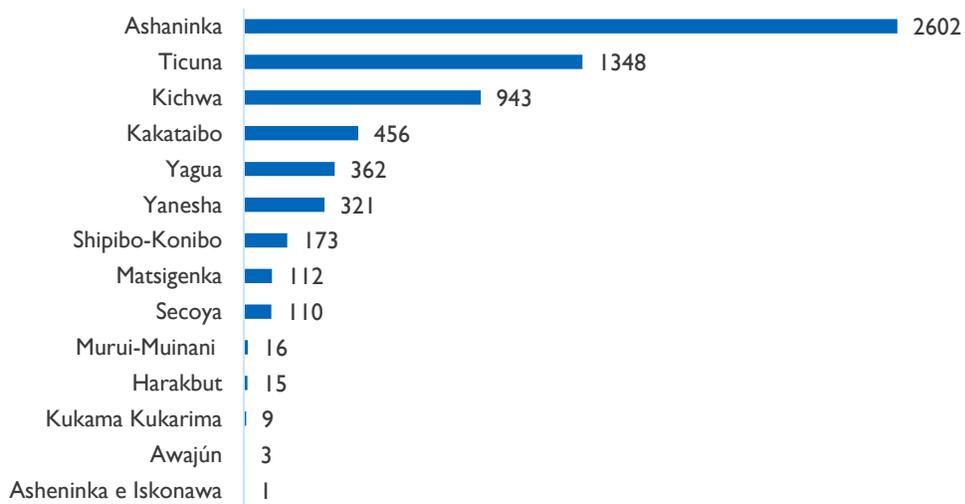
Superficie de cultivos de coca en territorios de los pueblos indígenas, a nivel nacional. 2020 (en número de hectáreas)



Fuente: DEVIDA (2021).

ANEXO H: CULTIVOS DE COCA SEGÚN PUEBLOS INDÍGENAS

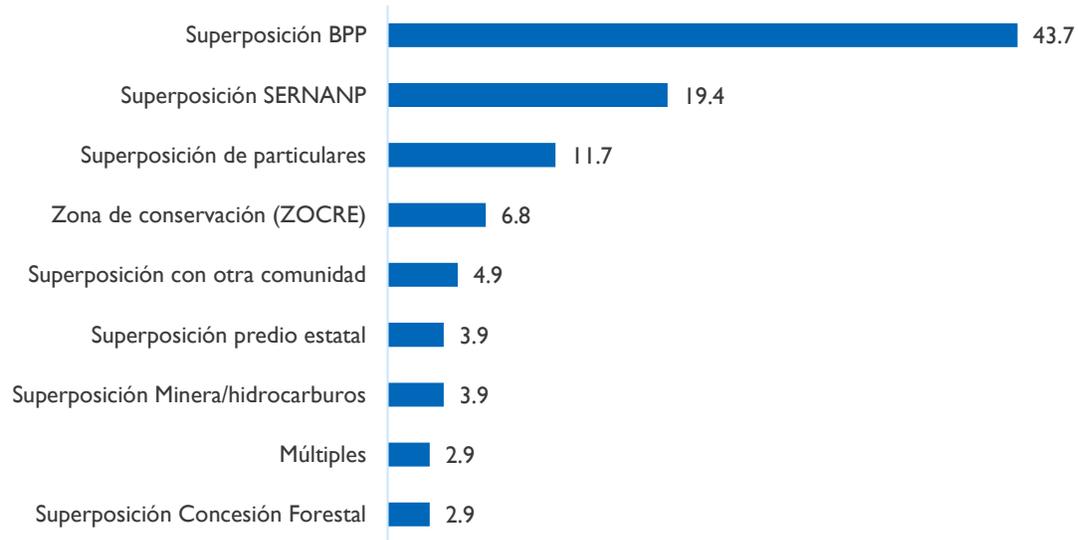
Superficie de cultivos de coca en territorio indígena según pueblos indígenas afectadas, 2020 (en número de hectáreas)



Fuente: DEVIDA (2021).

ANEXO I: CONFLICTOS POR TIERRAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE TITULACIÓN

Controversias identificadas durante los procedimientos de reconocimiento y titulación de comunidades nativas según gobiernos regionales, 2017 (en porcentaje)



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2018

ANEXO J: COMUNIDADES NATIVAS Y TIPOS DE CONFLICTOS

Comunidades nativas por tipo de conflicto, 2017 (en número)

Departamento	Persona o entidad con quién tiene conflictos por tierras										
	Total		Otras comunidades nativas y/o campesinas	Personas particulares	Comuneros de la comunidad	Empresas madereras	Empresas petroleras	Empresas mineras	Mineros informales	Otro ^{1/}	No declarado
# comunidades	%										
TOTAL	808	100%	362	221	190	113	59	40	13	25	22
Loreto	319	39%	173	55	69	52	47	11	3	10	10
Madre de Dios	155	19%	69	46	26	19	10	1	2	10	5
Ucayali	141	17%	64	44	21	18	2	2	1	6	5
Cajamarca	99	12%	50	8	26	2	2	18	4	2	4
Junín	61	8%	17	29	19	7	0	0	1	2	1
Ayacucho	31	4%	11	10	5	6	1	0	0	1	0
San Martín	31	4%	9	13	6	2	2	0	0	5	1
Cusco	30	4%	13	12	7	6	4	1	0	0	1
Huánuco	27	3%	19	3	7	2	1	0	0	0	0
Pasco	6	1%	2	4	3	1	0	0	1	0	0
Amazonas	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Nota: La cantidad de comunidades nativas que tienen conflictos por tierras no suman el total, por ser una pregunta de respuesta múltiple.

^{1/} Incluye empresa privada y problemas limítrofes con otro departamento, entre otros.

Fuente: INEI - III Censo de Comunidades Indígenas 2017: III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas.

ANEXO L: EQUIPO QUE REALIZÓ EL ESTUDIO

EQUIPO DEL ESTUDIO

Armando Medina Ibañez, líder del equipo

Elena Ramos Tenorio, investigadora

Helena Díaz Aparicio, investigadora junior

John Marín Quispe, investigador junior

Susana Guevara, especialista en Evaluación e Inclusión, Proyecto USAID MELS, supervisión técnica

CALIFICACIONES Y EXPERIENCIA DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN

Armando Medina Ibañez, Antropólogo social, doctor en humanidades, máster en administración y gerencia social. Tiene 20 años de experiencia en investigaciones socio antropológicas en comunidades andinas y amazónicas. Docente universitario de la Escuela de Antropología de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Cuenta con experiencia en temas relacionados a interculturalidad, derechos humanos y territorialidad.

Elena Ramos Tenorio, Socióloga con especialidad en población y desarrollo, empleo y género; con estudios de maestría en gerencia social, gobernabilidad y gerencia política. Especialista en diseño, gestión, sistematización y evaluación de políticas, programas y proyectos de desarrollo. Ha ocupado cargos de responsabilidad en el Estado y organismos de cooperación internacional. Tiene amplia experiencia como docente y es autora de numerosos artículos y publicaciones en temas de empleo y políticas sociales. Actualmente es consultora independiente.

Helena Díaz Aparicio, Bachiller en antropología. Tiene experiencia en diseño y elaboración de proyectos sociales e investigaciones en temas de medio ambiente, emprendimiento, salud y poblaciones vulnerables. Ha formado parte de equipos multidisciplinarios donde aplicó instrumentos cualitativos y cuantitativos.

John Marín Quispe, Estudiante del último año de antropología. Tiene experiencia de trabajo colaborativo con organizaciones y comunidades nativas de la Amazonía peruana. Ha participado en el recojo de información aplicando instrumentos cualitativos y cuantitativos en temas de desarrollo sostenible y medio ambiente, medicina tradicional y derechos de los pueblos indígenas de la Amazonia.

Susana Guevara, supervisión técnica. Socióloga, máster en evaluación de políticas públicas y gerencia social. Tiene más de 25 años de experiencia en el diseño de programas y proyectos, el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación, el diseño e implementación de líneas de base, evaluaciones de proceso y de impacto, aplicando métodos cuantitativos y cualitativos. Tiene experiencia en temas de salud, derechos humanos, infancia, género y poblaciones vulnerables.