

LA SEGURIDAD TERRITORIAL EN EL LIMBO

El estado de las comunidades indígenas en el Perú

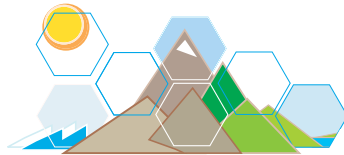
Informe 2014

LA SEGURIDAD TERRITORIAL EN EL LIMBO

El estado de las comunidades indígenas en el Perú
Informe 2014







TERRITORIOS SEGUROS para las COMUNIDADES DEL PERÚ

www.comunidadesdelperu.org

CAMPAÑA POR LAS COMUNIDADES DEL PERÚ

Participan:



Financian:



Plataforma
Gobernanza
Responsable
de la Tierra
Perú

La Seguridad Territorial en el Limbo

El estado de las comunidades indígenas en el Perú

Informe 2014

© Instituto del Bien Común

Av. Salaverry 818

Jesús María, Lima 11, Perú

Tel. (511) 3326088

www.ibcperu.org

Primera edición: octubre 2014

2000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-13917

ISBN 978-612-46555-5-5

Redacción: Richard Chase Smith y Milagros Salazar

Coordinación y edición: Richard Chase Smith y María Rosa Montes

Comité Consultivo:

Richard Chase Smith, Luis Hallazi, Laureano del Castillo y Pedro Castillo

El presente informe está basado en una ponencia de Richard Smith titulada “Las comunidades indígenas y originarias del Perú ¿Por qué son tan invisibles?”, presentada ante la Conferencia SOGIP organizada por Irene Bellier, École Des Hautes Etudes En Sciences Sociales, París. También toma en cuenta los aportes de tres estudios encargados por el Colectivo Territorios Seguros: sobre el régimen jurídico de la propiedad comunal en el Perú, realizados por Alberto Chirif, para el caso de las comunidades nativas de la Amazonía y por Laureano del Castillo para las comunidades campesinas de la sierra y costa del Perú, y sobre el proceso de saneamiento y formalización realizado por Wilfredo Ardito y Ermeto Tuesta.

Diseño gráfico: Camila Delgado y Melissa Medina

Fotos portada: Mylene D’Auriol Stoessel

Fotos: Mylene D’Auriol Stoessel e IBC

Impresión:

SINDUGRAF’s

Jirón Jangas 363

Breña, Lima, Perú

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	6
INTRODUCCIÓN: LAS COMUNIDADES QUE MUEVEN EL PAÍS	7
DE APORTES, RIQUEZAS Y HERENCIAS	9
EL CAPITAL SOCIAL	13
EL ESTADO DE LAS COMUNIDADES EN 2014	17
LO PENDIENTE Y LO URGENTE	31
ANEXOS	35

PRESENTACIÓN

Hablar de las comunidades rurales del Perú es referirse a sus pobladores originales, a más de 50 pueblos indígenas y originarios que han dado lugar a esa enorme riqueza y diversidad cultural que es el Perú. Es mencionar a aquella parte vital del país que contribuye al bienestar de todos los peruanos con la excelencia de sus productos.

Pero a pesar de disfrutar día a día de los aportes de las comunidades, apenas conocemos a las poblaciones que los hacen posibles. Ignoramos que cerca de dos millones y medio de familias peruanas viven en comunidades rurales, contando las comunidades campesinas asentadas en la costa y los Andes y las comunidades nativas y ribereñas de la Amazonía.

El reconocimiento legal de las comunidades y la garantía de la integridad de sus territorios son obligaciones del Estado y una tarea aún pendiente para nuestros gobernantes. Este tema tiene particular vigencia hoy en día, cuando las leyes dictadas en las últimas tres décadas se han aplicado a debilitar el régimen de la propiedad comunitaria, poniendo en peligro la propia existencia de las comunidades.

En tanto que organizaciones de la sociedad civil, tanto las que representan a las comunidades como las que las apoyan, deseamos destacar la importancia de la seguridad de los territorios de las comunidades para la paz y armonía de nuestra sociedad, al tiempo que apuntamos a acercar la realidad de las comunidades rurales a un amplio público.

LAS COMUNIDADES QUE MUEVEN EL PAÍS

Si viéramos al Perú como un cuerpo humano, las comunidades vendrían a ser el corazón. Son la parte vital del país: las que alimentan a los peruanos de todos los estratos sociales con los cultivos que han domesticado y preservado por siglos, las que aportan a la cultura nacional con el canto, la música, la poesía; las que practican la solidaridad y el intercambio para distribuir mejor la riqueza; las que construyeron carreteras, puentes, colegios, postas médicas y demás infraestructura en pueblos alejados donde el Estado es aún un fantasma, las que movilizan al país con la mano de obra de sus hijos migrantes; las que cuidan los bosques, el aire, la tierra y el agua que hacen posible la vida; las que nos convierten en un país con historia y con un inmenso legado patrimonial para el mundo.

La presencia fundamental de las comunidades en el Perú es innegable. Más del 27% del territorio nacional está conformado por comunidades de la costa, los Andes y la Amazonía, que son reconocidas y tituladas por el Estado¹, mientras que el 60% de la superficie agropecuaria opera bajo el régimen comunal². El Perú es uno de los países donde más prevalece la gestión comunitaria de los ecosistemas locales y sus recursos naturales, la propiedad y los bienes comunes. Es una forma de organización y de existencia característica de estas comunidades y sus iniciativas.

Sin embargo, pocos miran esta contribución que no solo se da en el plano cultural sino también económico. Pocos la reconocen, pocos la valoran. El poder político ha preferido asociar a las comunidades con el atraso, la ociosidad y la falta de conocimientos. Esto ha generado que en las últimas tres décadas se aprueben diver-

sas normas en contra del régimen comunal, sobre todo a partir de los años noventa, cuando se afianzó una carrera de inversiones privadas en las tierras de las comunidades, en las mismas tierras donde los campesinos producen la mayoría de los alimentos que abastecen los mercados de las ciudades. El 70% de estos productos son generados por la agricultura familiar³ que subsiste con casi todo en contra. Las políticas públicas en agricultura no han sido prioridad para los gobernantes.

Los países andinos como el Perú poseen 84 de las 114 zonas de vida reconocidas en el planeta y 28 de los 34 climas del orbe.⁴ Debido a este aporte que nace del campo, el Perú es considerado como uno de los ocho centros más importantes para la domesticación de plantas cultivadas en el mundo.⁵

¿Cómo ha sido posible esto sin tecnología ni apoyo permanente del Estado? Hay una gran sabiduría puesta en práctica. Las comunidades se definen y organizan en función del territorio que habitan y a sus necesidades. En los Andes, las comunidades campesinas ejercen un control vertical del espacio que les permite cultivar un producto diferente en cada piso ecológico. Esta distribución exige solidaridad y reciprocidad entre los comuneros que deben intercambiar productos para el bien de su familia y la comunidad. Las comunidades fundamentan su organización en redes familiares de reciprocidad, de intercambio de bienes y mano de obra.

En las sociedades indígenas amazónicas, la actividad económica tradicional se produce con el intercambio de dones (productos y servicios) donde se valora la las relaciones sociales⁶. La equidad es un valor importante: todos los

¹De acuerdo con cifras del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri).

²Según el IV Censo de 2012.

³Cifras del Ministerio de Agricultura citadas por la FAO.

⁴Kuan Cubillas, Judith. *La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los andes*. Lima: Centro Internacional de la Papa; 2008.

⁵Tapia, Mario. *Cultivos andinos subexplotados y su aporte a la alimentación*.

http://issuu.com/b.mendozaelizabeth/docs/cultivos_andinos_subexplotados_y_s1

⁶Smith, Richard. "El don que hiere: reciprocidad y gestión de proyectos en la Amazonía Peruana", publicado en *El Cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y boques de la Amazonía*. Lima: Instituto del Bien Común e Instituto de Estudios Peruanos; 2001.

comuneros deben tener las mismas posibilidades de acceder a los recursos productivos que le pertenecen a la comunidad, así como nadie debe quedarse con hambre si alguna familia tiene comida. Estas normas de distribución en un país como el Perú donde prevalece la desigualdad deberían ser consideradas por las autoridades en el diseño de políticas públicas de inclusión y lucha contra la pobreza.

Lamentablemente la situación de las comunidades del Perú no ha mejorado desde que el Informe 2012 fue publicado. El presente Informe examina a más profundidad la situación en 2014 de los pueblos indígenas y sus territorios comunales, sus esfuerzos de resguardar sus tierras y recursos y los intentos continuos del Estado y la sociedad urbana de invisibilizar y denigrar a estos pueblos y de apropiarse las tierras y recursos de este sector originario del país.

La reciente Ley de Dinamización de la Inversión (Julio 2014, ver abajo) representa la amenaza más grande para las comunidades indígenas y su derecho a la propiedad de sus tierras desde que fueron reconocidas legalmente por primera vez por la Constitución de 1920. La construcción del país no puede concretarse destruyendo estos cimientos que nacen de la vida en comunidad.

Foto IBC



I. DE APORTES, RIQUEZAS Y HERENCIAS

El papel de las comunidades campesinas y nativas en el desarrollo económico es extraordinario, pero mal conocido. Lo esencial del país está sostenido por las comunidades: desde su contribución como productoras de alimentos, protectoras de la biodiversidad, constructoras de infraestructura en pueblos alejados donde el Estado ha estado ausente, así como protagonistas de la mano de obra que mueve diversas actividades económicas. A todo esto se le suma su riqueza cultural manifestada en las fiestas patronales, los rituales, las canciones, las danzas, el arte, la gastronomía y otras expresiones.

El patrimonio cultural

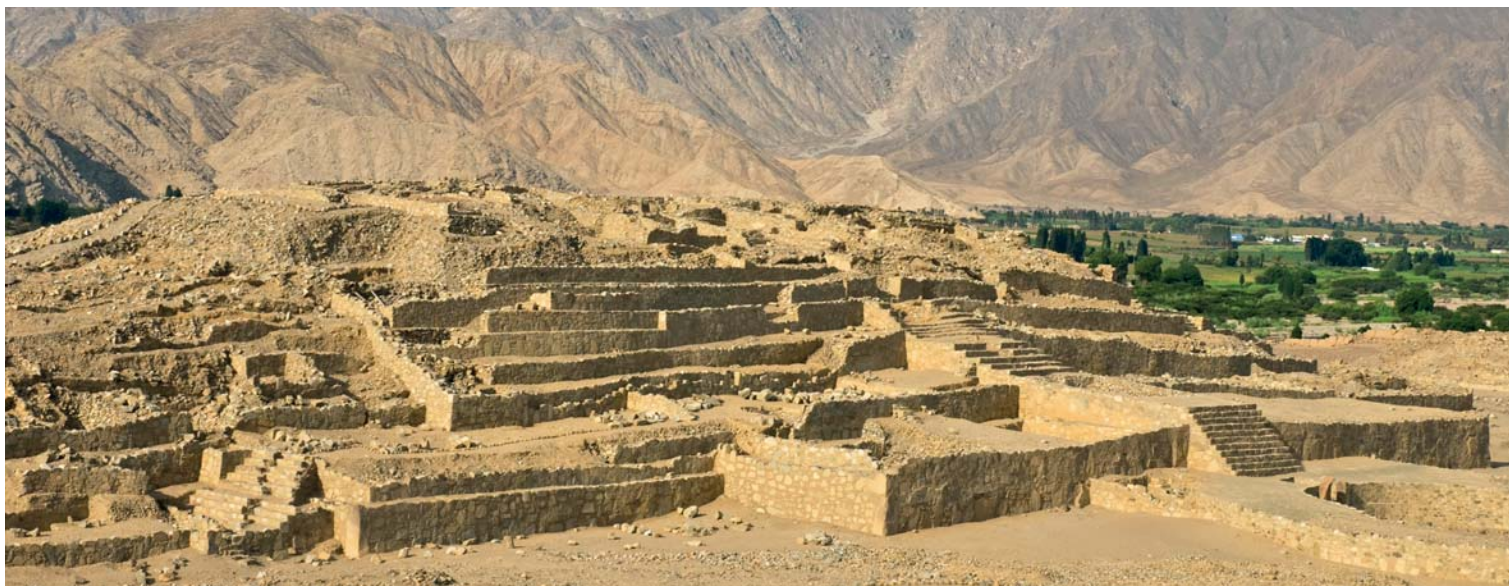
Los antepasados originarios de los pueblos indígenas en el Perú tienen un lugar distinguido entre los fundadores de la civilización humana en el mundo. La costa central del Perú es uno de los seis lugares del mundo donde surgió la “civilización” de manera independiente. Aparte del Perú, los otros lugares incluyen la China, Iraq, Egipto, México y la India. Por civilización queremos decir que una sociedad humana se organiza de manera jerárquica, con el poder político-religioso centralizado en una élite, con la capacidad de movilizar gran número de trabajadores para construir centros urbanos con arquitectura monumental. La aparición de estas civilizaciones está asociada con la domesticación de plantas y el inicio de la agricultura y la

domesticación de animales y el pastoreo.

En el valle de Supe, en el Norte Chico, se encuentran 18 restos de zonas urbanas de la civilización Caral-Supe, que representan las zonas urbanas más antiguas conocidas en las Américas, con una antigüedad de más de 5000 años. Hay evidencia que en los valles de Pativilca y Fortaleza, también hay restos de zonas urbanas de la misma antigüedad. Esta civilización original es mucho más antigua que las mencionadas en los textos escolares, como Chavin, Paracas, Nazca, Moche, Wari o Inca. Este patrimonio de civilizaciones indígenas y originarias en el Perú es hoy la base de una enorme industria turística que atrae a millones de turistas extranjeras y moviliza un número similar de turistas peruanos.

Hoy la vida de las comunidades está signada por diversas expresiones culturales heredadas de los antepasados que conforman hoy un patrimonio cultural admirado por el mundo y publicitado por el Estado para generar mayor turismo. Quizás a esa promoción estatal se deba el que la mayor parte de la sociedad reconozca a este aporte cultural de las comunidades como si se tratara de lo único que han contribuido al país. El Perú es un aglomerado de danzas, músicas y rituales alimentado durante siglos por las comunidades. La musicóloga e investigadora Rosa Elena Vásquez asegura que existen más de 2 mil danzas vigentes en el país⁷.

⁷ Vásquez, Rosa Elena. Ritos y fiestas: el origen del teatro y la danza en el Perú. Lima: Ministerio de Educación; 2007.





Mylene D'Auriol Stoessel

Los cultivos milenarios

El Perú es uno de los pocos centros mundiales donde se logró en tiempos muy antiguos (4000-8000 años atrás) la domesticación de plantas y animales que iba de la mano con la formación de sociedades agrícolas y de pastoreo. Aún está en debate entre los científicos el número exacto de plantas y animales domesticados, pero en el Cuadro de Texto 1 mostramos 36 especies de plantas alimentarias domesticadas por los antepasados de los comuneros modernos en el Perú. Entre ellos, los que han tenido un impacto global son la papa, el camote, el maíz, el frijol y el pallar.

Hoy, sin los descendientes de aquellos domesticadores que viven en las comunidades campesinas, no habría suficiente alimentos del campo en los mercados de Lima. Ellos son los que abastecen productos de alto contenido nutritivo y de una gran variedad, como la papa, el maíz, la quinua, el olluco. “Mientras que el aporte de la burguesía agraria ha traído inversiones para productos de exportación, los pequeños productores llenan la barriga de la mayoría de los peruanos”, asegura el antropólogo Rodrigo Montoya. El experto no lanza un mensaje al azar: la agricultura familiar contribuye con un 70% en la seguridad alimentaria nacional, según el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)⁸.

Tubérculos	Papa	Leguminosos	Tarwi, Chocho
	Papa amarga		Frijol, poroto
	Oca		Pallar
	Olluco		Pajuro
	Mashua,		Pepino
Raíces	Arracacha	Frutales	Mataserrano
	Achira		Capull
	Jícama		Uvilla
	Yacón,		Sachatomate
	Chago		Berenjena
	Camote		Granadilla
	Maca		Tumbo
Granos	Maíz		Tin-tin, Poroporo
	Quinua		Granadilla real
	Qañiwa		Chirimoya
	Kiwicha		Lúcuma
Cucurbits	Zapallo		Mora de castilla
	Caygua	Ciruela de fraile	

Fuente: Mario Tapia
<http://www.ric.fao.org/es/agricultura/produ/cdrom/contenido/libro10/cap01.htm>

Cuadro de texto 1

La papa es uno de los alimentos más populares del mundo; se desarrolla en más de 3 mil de variedades en el Perú. El valor nutritivo de la papa ha sido subestimado a pesar de contener proteína, cantidades significativas de vitamina C y vitamina B6. Contra todos los mitos, el porcentaje de grasas en la papa es muy bajo. La papa llena con muy pocas calorías.⁹

⁸Cifras del Ministerio de Agricultura citadas por la FAO..

⁹Conociendo la cadena productiva de la papa en Ayacucho. 2007.

<http://www.solidperu.com/upl/1/default/doc/Conociendo%20la%20cadena%20productiva%20de%20la%20papa%20en%20Ayacucho.pdf>

En contra de la corriente, estos productores han logrado mantener la biodiversidad, en beneficio del país entero, y no solo para la sobrevivencia de sus familias. Este aporte está sin duda ligado a razones culturales y sociales. Aquellos hombres y mujeres del campo que preservan la mayor cantidad de variedades son valorados y reconocidos en la comunidad. Sus formas de vida hacen posible la producción de alimentos.

Hay papas que tienen nombres de acuerdo a lo que simbolizan en la vida comunal como sucede con la "pusi qachun waqachi" (la que hace llorar a la nuera). Esta variedad tiene una forma caprichosa que es hábilmente utilizada por la suegra para poner a prueba la mujer que se va a casar con su hijo. ¿De qué manera? La suegra le pide a la candidata a esposa que pele la papa sin dañar la pulpa. Si así lo hace, habrá demostrado sus cualidades de cocinera y que podrá cuidar bien al hijo.

Los productores en las comunidades dedicados al cultivo de papa siembran en pequeñas parcelas. Según el III CENAGRO, 74% de las unidades agropecuarias de este producto tienen una extensión menor a cinco hectáreas y representan la mitad de la superficie instalada del cultivo.

El maíz es otro producto fundamental. Existen unas 1.500 variedades desarrolladas por las comunidades, de las cuales entre 50 y 60 variedades son comerciales. En el caso de la quinua, existen más de cien variedades caracterizadas por su color, tamaño, adaptación al clima, entre otras características.

En la Amazonía se han identificado 162 especies de frutas que son consumidas regularmente por los pobladores. Unas 100 son comercializadas en los mercados de las ciudades.¹⁰ Esta contribución de las comunidades se fundamenta en conocimientos ancestrales sólidos y de gran riqueza.

La mano de obra, la infraestructura y el comercio emergente

En la actualidad, los migrantes andinos y amazónicos constituyen un motor importante en el universo de la población económicamente activa. Los herederos de las comunidades no solo están en el campo sino que cada vez se desplazan con mayor frecuencia a las ciudades o al extranjero en busca de nuevas oportunidades que permitan el envío de remesas a sus familias. Aunque no existe una medición estadística sobre esta contribución, el dinero va y viene sin que se registre ni valore el origen del trabajador peruano.

Los emporios comerciales como Gamarra, en el distrito de La Victoria, y el parque industrial de Villa El Salvador son algunos de los rostros de este movimiento emergente. Se estima que en el centro textil de Gamarra existen 10 mil empresarios que emplean a más de 50 mil trabajadores¹¹.

La gastronomía se ha convertido en un movimiento de importancia sorprendente gracias a los alimentos cosechados por las comunidades. La gastronomía involucra directa e indirectamente a cinco millones de personas, el 20% de la Población Económicamente Activa en toda la cadena productiva que va desde extracción, industria y comercio hasta el servicio.¹² Pero este aporte no solo es económico sino también cultural: la revalorización de la comida peruana y sus alimentos llena de orgullo y de autoestima al país entero.

Si algo debe quedar en claro, es que las comunidades no son novatas en su relación con el mercado. Hace mucho tiempo dejaron de ser una isla y buscan espacios en los que su visión y sus aportes sean respetados.

¹⁰ Ministerio de Agricultura.

¹¹ Artículo "Gamarra: un emporio pasado de moda", publicado en América Economía, 2011 <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/gamarra-un-emporio-pasado-de-moda-en-el-peru>

¹² Mario Valderrama. El plato fuerte del desarrollo en el Informe Anual sobre Pobreza y Desarrollo en el Perú. Lima: Oxfam Internacional; 2010

II. EL CAPITAL SOCIAL

El círculo vicioso de dar y recibir

¿En dónde radica la fortaleza de las comunidades? En el enorme capital social que constituye el conjunto de relaciones sociales y de identidad, alimentados por valores como la reciprocidad y la solidaridad. De esto se hablaba hace medio siglo, cuando varios partidos políticos de Lima, incluyendo Acción Popular, basaban sus políticas de desarrollo rural en estos conceptos y prácticas comunales. Hoy, los partidos lo ignoran.

Debido a esa solidaridad, la ayuda entre los miembros de la comunidad no es la excepción, sino la regla. Es lo que predomina y ordena las relaciones sociales. Lo mismo sucede con la reciprocidad. En el mundo indígena andino-amazónico ésta se evidencia con el aporte mutuo, el trabajo colectivo sin salario: “Te doy de comer, me das de comer... y bailamos¹³”. Se destaca la noción del “trabajo-fiesta”, de la celebración del “nosotros”.

El ayni es la institución primaria de ayuda mutua dentro de las comunidades del mundo andino. Se practica al interior de la familia (en algunas comunidades llamada ayllu) e involucra a todos sus miembros en acciones cotidianas como el cultivo y la cosecha en los campos, el cuidado del ganado, la construcción de una casa, entre otras actividades. Mientras que la minka es el trabajo en beneficio de los bienes comunales como la construcción de infraestructura (camino, escuela, posta médica, y casa comunal) para el bienestar de todos los comuneros. Es obligación del comunero involucrarse en la solución del problema. La indiferencia y el individualismo no es lo que prima en la vida comunitaria, sino lo solidario. (Cuadro de Texto 2)

En las sociedades indígenas andino-amazónicas, la actividad económica tradicional se lleva a cabo mediante el “regalo” de productos y

La propiedad comunal es una propiedad real.

El Comercio aduce que el gobierno de Velasco y los antropólogos han querido engañar al país con un mito sobre los comuneros indígenas como “colectivistas por naturaleza”. Esto, dice el editorial, es desmentido por el hecho de que ya existen parcelas individuales dentro de las comunidades. Falso.

En realidad, existe una tremenda ignorancia y desdén entre la población urbana sobre las comunidades indígenas en el Perú. Quienes las conocemos bien (incluso los antropólogos) sabemos que no son “colectivistas”. Son familias a menudo emparentadas entre sí que comparten una vida e historia social, religiosa, estética y simbólica dentro de un espacio común. La producción es asunto de cada familia, lo que practican en sus parcelas heredadas o asignadas por la comunidad. Siempre ha sido así. Por esta razón, cada comunidad es un mosaico complejo de ecozonas subdivididas en parcelas de familias y de la comunidad, con diferentes usos y derechos. Y sus miembros tienen obligación de participar en los órganos de gobierno comunitario para asegurar el buen cuidado y manejo del mosaico en su conjunto.

Richard Chase Smith en La Revista Agraria, Junio 2014. Respuesta a tres editoriales del diario El Comercio, 2012-2014.

Cuadro de texto 2

servicios. Es lo que las ciencias sociales llaman la reciprocidad y la igualdad en las relaciones sociales¹⁴. Así, es aún una práctica muy extendida en las comunidades que el propietario de un sembrío de maíz en producción invite a sus parientes locales a comer la primera cosecha de choclo, a sabiendas que cuando los sembríos de sus parientes estén maduros, ellos también compartirán los frutos. Tradicionalmente, las familias formaban parte de grandes redes donde se compartía objetos escasos en su zona u objetos de lujo, como sal, plumas, plantas medicinales, etc.

Hay una regla simple y razonable en esta forma de vida: “hoy te doy y mañana tú me das”. El regalo debe ser correspondido y permite fortalecer los vínculos de alianza y colectividad.

¹³ Entrevista a Rodrigo Montoya para este informe.

¹⁴ Smith, Richard. “El don que hierde: reciprocidad y gestión de proyectos en la Amazonía Peruana”, publicado en El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y boques de la Amazonía. Lima: Instituto del Bien Común e Instituto de Estudios Peruanos; 2001.



Mylene D'Auriol Stoessel

Estos intercambios de objetos, comida o mano de obra contribuyen a solucionar los problemas en la producción de alimentos, a satisfacer las necesidades de la vida en comunidad; pero a la vez reafirman las relaciones sociales al interior de un poblado.

La equidad es otro valor importante: todos deben tener las mismas posibilidades de acceder a los recursos productivos de la comunidad. Nadie puede ser privado de lo que necesita para subsistir. Al mismo tiempo, nadie debería tener hambre cuando otros tienen comida: las normas de redistribución aseguran que las familias en la Amazonía tengan en la medida de lo posible las provisiones de comida que necesitan.¹⁵

La mezquindad, la avaricia, el egoísmo son condenados socialmente, mientras que el compartir es valorado y da mayor estatus al comunero.

El “nosotros” versus el yo

En el mundo andino, la tierra del ayllu se divide en sectores, considerando sus condiciones ecológicas y los ciclos rotativos de los cultivos. Cada familia tiene derecho a pedir una parcela en cada uno de los sectores, lo que determina el esfuerzo constante de todo el ayllu y grupo étnico por controlar el número máximo de pisos ecológicos. A esto, John V. Murra¹⁶ denominó el principio de la verticalidad económica de las sociedades andinas.

Bajo esta lógica del control vertical del espacio,

la parte baja de los Andes será utilizada para cultivar maíz; la zona intermedia, para cultivar papa u oca; y las zonas altas, para producir forrajes y criar los animales. Esta distribución natural del territorio exige que valores como la solidaridad y la reciprocidad sean fundamentales para la existencia de las comunidades. Quien tuvo una buena cosecha de maíz podrá intercambiar su producto con el comunero de las zonas altas que logró un buen manejo del ganado pero que a su vez no tuvo producción de maíz.

Al igual que la economía del libre mercado tiene sus principios, la economía de la reciprocidad de las comunidades, alimentada a través de miles de años, tiene sus propios pilares que responden a las condiciones geográficas y climáticas. La diferencia es que en el caso de la gestión comunal de los recursos, el objetivo mayor es lograr el bienestar general de los miembros de la comunidad.

Esto no quiere decir que la necesidad de cada comunero como individuo no interese. La economía del dar y recibir se sustenta en la necesidad de asegurar “algo” que hoy o más tarde puede ser útil. “Es el incentivo del interés individual el que alimenta al sistema total del intercambio. Pero contrario a la economía del mercado, el gran propósito de este sistema no es ensalzar al individuo, sino reforzar los vínculos entre los individuos, miembros de la sociedad”, asegura Smith. Por eso ser solidario y recíproco es reconocido en la comunidad.

¹⁵Smith, Richard. “El don que hiere: reciprocidad y gestión de proyectos en la Amazonía indígena”, publicado en El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques de la Amazonía. Lima: Instituto del Bien Común e Instituto de Estudios Peruanos; 2001.

¹⁶John V. Murra. Formaciones económicas y políticas del mundo andino, 1975.

Los cambios y desafíos de la vida comunitaria

Las tradiciones en la gestión comunitaria de los ecosistemas locales y sus recursos naturales están sujetas a cambios por presiones externas o internas. Si las amenazas externas parecen cada vez más visibles, con una política voraz de inversiones respaldada por cambios normativos que atentan contra el régimen comunal, al interior de las comunidades también es preocupante el panorama.

El fondo de tierras de las comunidades se está agotando progresivamente. “No hay ningún mercado de tierras fuerte al interior de las comunidades” apunta Montoya, quien grafica el problema con una imagen: las casas de los pueblos cerradas con candados, solas.

Hay diversas razones para explicar esta crisis: el agotamiento natural de la tierra, el conflicto generacional entre comuneros viejos y jóvenes por la tierra, la migración de los hijos no sólo a las grandes ciudades sino a Estados Unidos y Europa, y el mayor peso que va adquiriendo el éxito individual.

No se puede ocultar que hay un deterioro de las tradiciones en las comunidades. Así, los cazadores bora y huitoto en el Ampiyacu ignoran los rituales sagrados y los límites espirituales ya que capturan de los bosques a los animales que tienen la carne más cotizada en el mercado. Cada vez más las familias celebran rituales sagrados en sus malocas a cambio de que un turista le dé dinero. Hay otras familias que prefieren pagar una cuota en lugar de cumplir con sus labores de la minka o trabajo comunal.

En medio de dos tipos de economía, en la que una valora la acumulación de bienes y otra el intercambio de dones, la confusión reina en la mente de un sector de los comuneros.

Estos cambios al interior de las comunidades tienen un contexto general: la falta de oportunidades.

La creciente presión de titulación individual en las comunidades está asociada a un mayor interés en terceros en comprar y acumular tierras comunales. Y en ese otro espacio abierto

La existencia de parcelas individuales no niega que la comunidad sea una propiedad colectiva

El Comercio, en la línea de Hernando de Soto, dice que la propiedad comunal NO es una propiedad real porque no permite a los comuneros la oportunidad de, libremente, arrendarla, venderla, hipotecarla o asociarse para usarla en una empresa. Falso.

La propiedad comunal es una forma de propiedad privada, en este caso asociativa, como podría ser una cooperativa o una sociedad anónima. Sobre los derechos, las obligaciones y los usos de cada forma de propiedad privada, rigen normas y restricciones. La propiedad comunal no es una excepción. Desde la constitución de 1979, y con más apertura desde la de 1993, la comunidad indígena tiene todo el derecho de disponer libremente de su propiedad y asociarse según su conveniencia para usar las tierras, siempre y cuando haya un acuerdo formal entre sus integrantes, conforme a las normas establecidas por el Estado.

Richard Chase Smith en La Revista Agraria, Junio 2014. Respuesta a tres editoriales del diario El Comercio, 2012-2014.

Cuadro de texto 3

en el que hay que competir de igual a igual, los comuneros encuentran una serie de obstáculos que van más allá de la necesidad de saltar la valla de la falta de un título individual. Según la economista Claudia Mendieta, el título individual no es una condición suficiente para acceder al crédito y gozar de los beneficios del crecimiento económico. “La verdadera capitalización de los activos de los comuneros reside en visibilizar sus iniciativas, sus emprendimientos, sus elecciones. Y esto requiere de mucho más que tener un título de propiedad individual”, asegura¹⁷. (Cuadro de Texto 3)

No hay reglas de juego que les faciliten un buen partido. Por ello, el Estado debe nivelar el terreno con políticas públicas interculturales de desarrollo que rescaten la organización comunal y valores tan arraigados como la solidaridad y la reciprocidad. El poder político sigue caminando muy alejado de la realidad de las comunidades. Como resultado se han dado diversas normas que afectan la propiedad comunal y, en consecuencia, recortan los derechos de la población indígena.

¹⁷Exposición de la economista Claudia Mendieta Navarro durante la Jornada de Reflexión y Análisis sobre comunidad y economía de mercado, el 9 de setiembre de 2011

III. EL ESTADO DE LAS COMUNIDADES EN 2014

¿Quiénes son y de dónde vienen?

La institución de “comunidad indígena” tiene raíces tanto precoloniales (los sistemas indígenas de tenencia y producción) como coloniales (las “reducciones de indios” de los siglos XVI y XVII). Entre 1560 y 1650, el Virreinato Español en el Perú obligó a los indígenas a reasentarse en “reducciones de indios”¹⁸, cada una alrededor de una pequeña iglesia o ‘doctrina’. Eventualmente, la Corona reconoció y protegió las tierras asociadas a cada reducción de indios con el fin de asegurar la producción de comida y de bienes para el pago del tributo, para facilitar así la recolección del mismo tributo y para regular el flujo de mano de obra indígena al servicio obligatorio en las minas. Tanto el tributo como el servicio obligatorio eran símbolos que marcaba fuertemente el estatus de vencido y dominado de parte del indígena, y a la vez el estatus de vencedor y dominador de parte del español y, luego, del criollo.

A partir del 1700 hubo una creciente demanda de los comerciantes y nuevos terratenientes criollos para acceder a la mano de obra indígena y al comercio directo con ellos, prohibido por la política colonial. En reacción, la Corona fortaleció un sistema de corregidores, intermediarios españoles nombrados por la Corona, para proteger a los indígenas y sus tierras y regular el acceso a ellos de parte de los criollos inescrupulosos. A pesar de sus intenciones, este sistema generó una gran corrupción y sometió al indígena al poder personal y arbitrario del corregidor en la gran mayoría de los casos.

En 1821, poco después de declarar la independencia del Perú, San Martín proclamó la incorporación del indígena al nuevo Estado peruano mediante la eliminación del pago de tributo y del servicio forzoso personal y en las minas. Tres

años después, en 1824, Bolívar ratificó las proclamaciones de San Martín, y con el mismo espíritu de liberalismo, declaró la redistribución de las tierras comunales de indios originarios en parcelas individuales y la abolición de la comunidad indígena como entidad corporativa (Bonilla 1980; Dobyns y Doughty 1976).

Estos gestos de parte de los dos libertadores, de reconocer un nuevo estatus para los indígenas del Perú, no fueron recibidos con brazos abiertos por la población criolla peruana. Con los recursos del Estado agotados por los años de guerra con España, la cara colonial del nuevo Estado republicano volvió a mostrarse en agosto de 1826 cuando el tributo fue reinstituído bajo el eufemismo de “contribución indígena”. La tasa más alta fue aplicado a los “indios originarios” (los con tierras comunales); según Dobyns y Doughty (1976), el ingreso anual proveniente de la contribución indígena fue casi el doble del de otras fuentes no-indígenas.

Después de más de cien años de conflictos entre la república del Perú y la población indígena por la parcelación de sus tierras comunales y otros abusos, la Constitución de 1920 reconoció la Comunidad Indígena y su derecho a la propiedad privada y colectiva de sus territorios. Y el proceso de titulación se inició en 1928. Luego, en 1969, el gobierno militar dictó un cambio de nombre convirtiéndola en la Comunidad Campesina.

Cinco años después, el Estado reconoció un segundo tipo de comunidad indígena, la Comunidad Nativa, y el derecho de los asentamientos indígenas en la Amazonía peruana a reconocerse como tal. La población indígena amazónica, descendientes de más de 50 pueblos con idiomas y culturas diferentes, fueron muy afectados por el “boom” del caucho ocurrido entre 1880 y 1920. Muchos de ellos huyeron a las zonas más remotas para esconderse de las

¹⁸El término “indio” que los españoles introdujo para referirse a la población indígena fue usado durante toda las épocas colonial y republicana hasta las décadas de los 70-80 del siglo XX cuando se empezó a utilizar los términos indígena y campesina con mayor frecuencia.



Foto IBC

partidas de reclutamiento forzoso de esclavos, o “correrías” . Mientras la gran mayoría de las agrupaciones han hecho reconocer y titular sus tierras como comunidad nativa, algunos grupos de indígenas aún se mantienen aislados de los peligros que representan para ellos la sociedad peruana. Una parte de ellos se encuentra bajo la protección de las cinco Reservas Territoriales creadas entre 1988 y 2000.

Las otras comunidades

Las comunidades campesinas y nativas no son las únicas que existen en el país. También hay las comunidades ribereñas de la Amazonía y, en la costa, las pesqueras y afroperuanas.

Las comunidades ribereñas datan de la época del auge del caucho y se formaron dentro de haciendas de los caucheros y sus capataces. Están compuestas por una mezcla de población indígena de las regiones de San Martín y Amazonas con indígenas amazónicos desarraigados por la práctica de esclavitud prevalente en recolección del caucho. Su forma de vida, su economía y su manera de utilizar los suelos y recursos dentro de sus espacios compartidos se

asemeja mucho a las de las comunidades nativas.

El IBC ha georreferenciado y encuestado más de 1.000 comunidades ribereñas y estima que existen unas 1.400 adicionales (Ver Anexo 1) entre las Regiones de Loreto, Ucayali, San Martín, Huánuco, Junín y Madre de Dios. Éstas se encuentran ubicadas en las llanuras inundables que bordean los ríos grandes de la Amazonía peruana. Son muy vulnerables por dos razones: 1. Conforme a la legislación nacional, estas llanuras inundables son consideradas tierras eriazas de libre disposición del Estado y pueden ser entregadas en concesión a favor de terceros; y 2. En general, los pobladores de las comunidades ribereñas no han formado organizaciones intercomunales para desarrollar una conciencia de la situación jurídica de sus territorios. El Reglamento de la Ley de Comunidades Campesinas les reconoce a estas comunidades el derecho a ser inscritas y tituladas colectivamente como comunidades campesinas. Hasta el momento menos de un centenar de ellas han podido seguir este proceso. Algunas han optado por hacerse inscribir y titular como comunidades nativas.

Se cuenta con muy poca información sobre las comunidades de pescadores asentadas a lo largo de la costa del Pacífico. La mayoría de ellas data de las épocas pre colonial y colonial. Muchas fueron parceladas en lotes individuales por las campañas del PETT y luego COFOPRI (1994-2009) de titulación de predios individuales rurales. Las comunidades afroperuanas aparentemente se encuentran en la misma situación. El Viceministerio de Interculturalidad ha anunciado para 2014 la elaboración de un censo y diagnóstico de las comunidades afroperuanas en la costa.

Por razones históricas, las comunidades campesinas y nativas y los indígenas aislados son la expresión concreta, jurídica e histórica de los pueblos indígenas y originarios en el Perú. Sin embargo, y como veremos más adelante, la sociedad y el Estado peruano han preferido cubrirlos con un manto de incumplimiento e invisibilidad. La falta de información actualizada sobre cuántas son y dónde están ubicadas, las actitudes de racismo y discriminación contra sus miembros cuando visitan zonas urbanas, y la ignorancia que reina en otros sectores de la sociedad peruana acerca del rol y contribución de las comunidades son aspectos de ese manto de invisibilidad.

El manto de invisibilidad que las cubre

Hoy, a casi un siglo de su reconocimiento por la Constitución, el Estado peruano es incapaz de informar oficialmente al público cuántas son las comunidades indígenas, y dónde están. En plena era digital, cuando el Ministerio de Energía y Minas tiene perfectamente registradas las casi 55.000 concesiones mineras en un sistema catastral moderno, no existe una base de datos oficial sobre comunidades indígenas.

Lo que sí existe son datos “no oficiales” sobre comunidades, repartidos entre los archivos de

varias agencias gubernamentales. Desde la publicación en 1998 y 1999 de dos Directorios Oficiales de Comunidades (Nativas y Campesinas) por el PETT (Proyecto Especial de Titulación de Tierras Rurales 1995-2007), no se ha hecho pública ninguna información oficial sobre el tema¹⁹. A partir de 2009 no existe un ente oficial responsable de sistematizar y publicar cifras sobre las comunidades indígenas reconocidas e inscritas. Lo mismo ocurre para las cifras oficiales sobre el número de hectáreas tituladas o por titular a las comunidades.

Respondiendo a este vacío y falta de voluntad fue que se estableció en 1996, como iniciativa privada, el Sistema de Información sobre Comunidades Nativas (SICNA).²⁰ Según la actualización del Directorio de Comunidades Nativas 2012 (SICNA 2014) existe un total de 2.006 comunidades nativas en las once regiones amazónicas del país, de las cuales 1.343 tienen títulos de propiedad comunal (Ver Anexos 1 y 2). Éstas fueron tituladas con un total de 11'689.647 hectáreas. La diferencia de 663 comunidades corresponde a aquellas que están pendientes de inscripción y/o titulación. La comunidad nativa más pequeña es la comunidad Yánesha de Alto Churumazú (Pasco), con 113,2 hectáreas, y la más grande es la comunidad Matsés (Loreto), con 452.735 hectáreas.

Combinando los datos no oficiales sobre comunidades campesinas publicados por Castillo y Del Castillo (2012) y los datos del IBC sobre comunidades ribereñas, se estima que en el Perú existen 8.413 comunidades campesinas, de las cuales 6.069 están inscritas en 21 regiones (Ver Anexo 1 y 2).²¹ Según las mismas fuentes, 5.110 fueron tituladas a partir del año 1919, con un total de 23'643.958 hectáreas. La comunidad campesina más pequeña es la de Uco (Ancash) con 44 hectáreas, y la más grande es la de Sancos (Ayacucho), con 141.249 hectáreas. Más del 50% de la superficie de muchas regiones del Perú se encuentra cubierto por territorios comunales titulados. Un

¹⁹(PETT 1998; PETT 1999)

²⁰Desde 1998 el SICNA está bajo la responsabilidad del Instituto del Bien Común. Ver www.ibcperu.org/sicna.

²¹El IV Cenagro, realizado en 2012, arroja un número distinto de comunidades campesinas las que totalizan 6.277, mientras que el número de las comunidades nativas suman 1.322. Pedro Castillo “IV Cenagro y las comunidades del país: su presencia es innegable”, publicado en el número 155 de La Revista Agraria, Lima, CEPES, setiembre de 2013, pp. 12-13.

caso ejemplar es la Región de Lima, donde el 63% de la superficie está cubierto por 229 comunidades campesinas tituladas (de las 289 inscritas). (Ver Mapa 1)

Comparando los resultados del III (1994) y IV (2012) Cenagro, las cifras sobre tierras de propiedad comunal muestran un salto significativo. Entre comunidades campesinas y nativas tituladas son propietarias del 27,3% del territorio nacional. Las comunidades campesinas controlarían el 42% de la superficie agropecuaria (38'742.464 ha según el IV Cenagro) mientras que las comunidades nativas tendrían el 18,34%. Sumadas, las tierras comunales representan el 60,57% de la superficie agropecuaria.²²

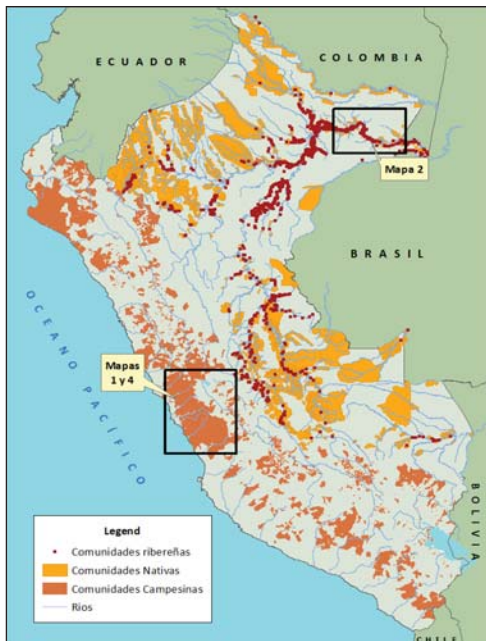
No existen datos oficiales sobre las comunidades ribereñas, afroperuanas o de pescadores costeros. El SICNA tiene registrados datos de más de 1.000 comunidades ribereñas, lo que nos permite estimar un total aproximado de 2.400 comunidades ribereñas, de las cuales 95 están inscritas como comunidades campesinas y 54 han recibido títulos de propiedad comunal.



Mapa 1 Los territorios de las 226 comunidades campesinas tituladas dentro de la Región Lima cubren 63% de la superficie de la Región.

El mapa oficial de las comunidades está en blanco

La misma situación aplica a la Información gráfica de los linderos de cada comunidad y su ubicación geográfica precisa. Según datos de COFOPRI (2010), sólo el 6,7% de las comunidades nativas y el 38,5% de las comunidades campesinas cuentan con la georreferenciación oficial de sus linderos²³. La gran mayoría de los planos que muestran los linderos de cada comunidad y que acompañan al expediente técnico para su titulación fueron elaborados antes de la incorporación del uso de la tecnología moderna de GPS y SIG a principios de la década pasada. En el caso de las comunidades nativas, los planos anteriores al 2005 ni siquiera contienen coordenadas referenciales;



Mapa 3 Mapa del Perú que muestra las comunidades campesinas y nativas y la ubicación de los Mapas 1, 2 y 4.

²²Datos del IV Cenagro en Laureano del Castillo, "La formalización de las comunidades y de sus territorios." Debate Agrario (Nº 46), 2014

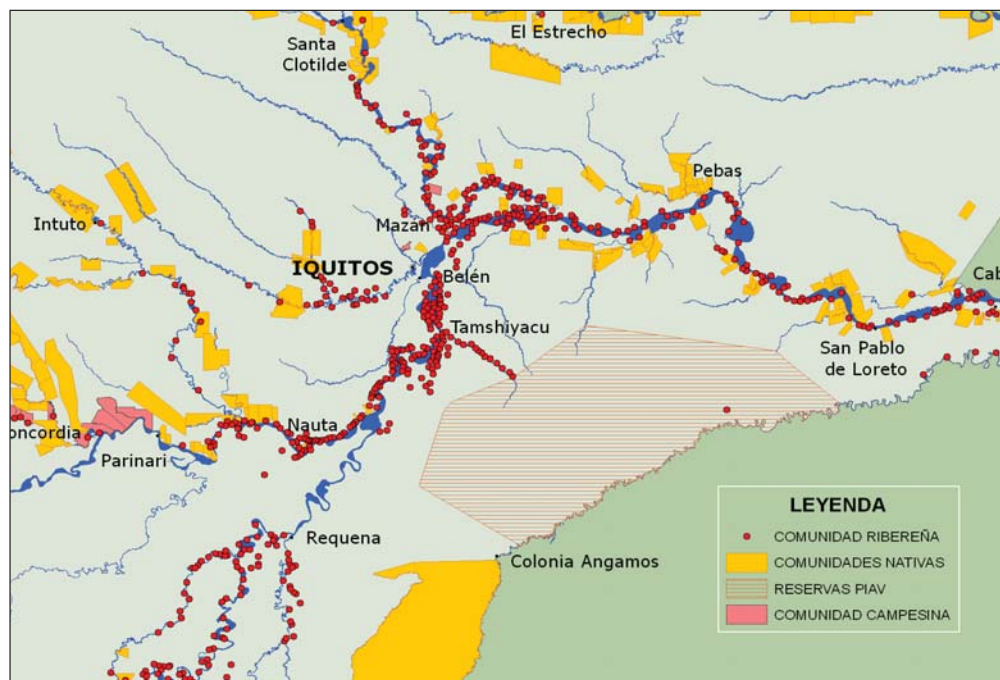
²³Datos del IV Cenagro en Laureano del Castillo, "La formalización de las comunidades y de sus territorios." Debate Agrario (Nº 46), 2014

los únicos indicios de su ubicación geográfica pueden ser su colindancia con un río o con otra comunidad. Por lo tanto, no existe un mapa catastral que muestre la forma gráfica exacta de cada comunidad y su ubicación dentro del país.

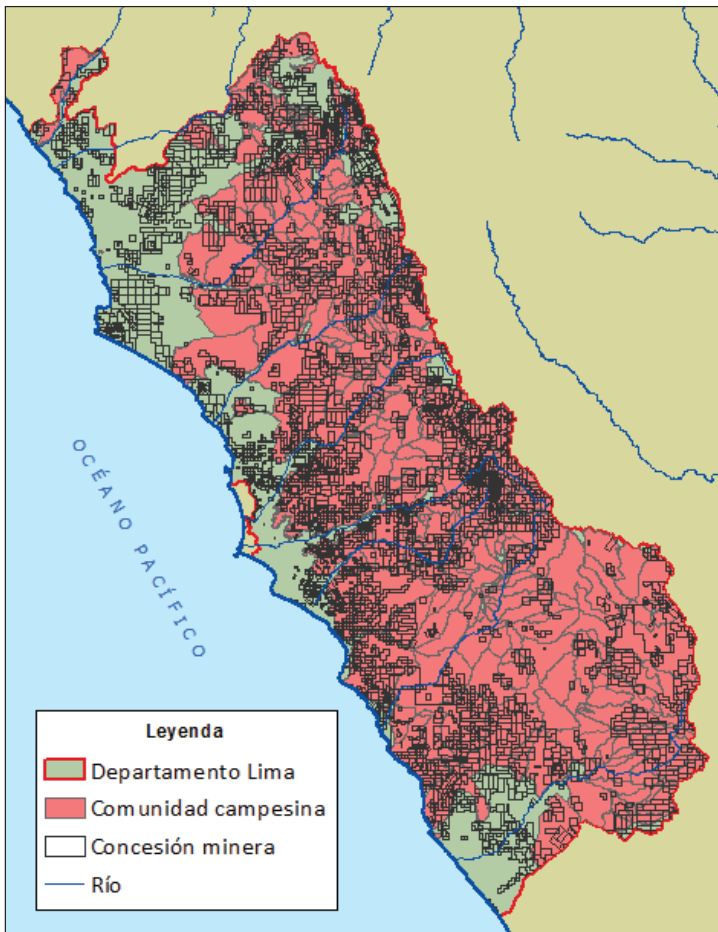
El SICNA tiene como segundo objetivo llenar este vacío para las comunidades nativas. Para georreferenciar una comunidad nativa, se identifican hitos accesibles de los linderos de la comunidad y se toman sus coordenadas con un GPS. Luego, esta información georreferenciada es combinada con la información de los planos oficiales y proyectada sobre un mapa en forma de un polígono que permite visualizar la propiedad de cada comunidad (Ver Mapa 2). Las comunidades ribereñas son representadas por puntos negros, que marcan la ubicación de la escuela o la cancha de fútbol en cada comunidad visitada por SICNA. No es posible visualizar el polígono de su propiedad ya que aún falta formalizar la propiedad de prácticamente todas estas comunidades.

Hasta principios del 2011 era también imposible visualizar las comunidades campesinas. En 2011 el SICNA tuvo acceso a un archivo con aproximadamente 1.900 comunidades campesinas o 38% de las tituladas (Ver Mapa 3). Esta información está más completa para algunas zonas del país, como la costa y sierra central, pero es muy escasa para zonas como la sierra sur, donde se concentra el mayor número de comunidades campesinas.

La posibilidad de visualizar en mapas a las comunidades indígenas permite analizar una amplia gama de temas. Así, al comparar los territorios comunales indígenas del Perú con los territorios indígenas reconocidos en los países vecinos, saltan a la vista las pequeñas dimensiones y la dispersión que presenta éstos en nuestro país. De otro lado, en el Mapa 4 podemos visualizar la gran extensión de las comunidades campesinas de Lima que se hallan superpuestas por títulos mineros, lo cual en esta falta



Mapa 2 Comunidades nativas y ribereñas mapeadas por SICNA (IBC): Río Amazonas, Región Loreto.



Mapa 4 Las comunidades campesinas de la Región Lima con 3366 concesiones mineras superpuestas.

Aún quedan por titular casi 4.000 comunidades:

-666 comunidades nativas

-3.303 comunidades campesinas

da cuenta de una de las principales fuentes de presiones sobre el régimen comunal de propiedad indígena.

Claramente, la invisibilidad oficial de las comunidades no deriva de su número, dimensiones o lejanía. Este vacío de información oficial tampoco obedece a la falta de fondos, de tecnología o de fuentes de información. Simplemente, el tema indígena-comunidades no es lo suficientemente importante para los partidos políticos que gobiernan –ya sea progresistas, neoliberales o conservadores– como para merecer el esfuerzo de corregir este vacío. Por supuesto, detrás de esta falta de voluntad política están los prejuicios del racismo moderno que generan el manto de incumplimiento e invisibilidad.

El via crucis hacia la seguridad territorial

Desde 1921 el Estado Peruano ha titulado 6.453 comunidades indígenas, pero 95 años después, aún quedan por titular casi 4.000 comunidades: 666 comunidades nativas y 3.303 comunidades campesinas. ¿Por qué no se puede reparar la deuda histórica que tiene el Perú con sus pueblos indígenas? (Ver Anexo 3) (Cuadro de Texto 4)

Con el Banco Mundial y el FMI en el trasfondo, los vientos ideológicos cambiaron marcadamente en el Perú después del régimen militar de Velasco de los años setenta. Hoy en día hay fuertes intereses económicos nacionales y

extranjeros, sobre todo de los sectores agroindustrial y minero, los cuales argumentan que el desarrollo económico del país requiere el acceso a las tierras y recursos actualmente en manos de las comunidades indígenas, para hacerlos producir más riqueza “para todos los peruanos”. En palabras del expresidente García:

‘Hay... otros millones de hectáreas que las comunidades y asociaciones no han cultivado ni cultivarán... tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero...’. En “El síndrome del perro del hortelano”, diario El Comercio, 27 de octubre de 2007.

A 175 años de la declaración de Bolívar legalizando la parcelación de las comunidades indígenas, la “Ley de Inversión en Tierras Agrícolas” de 1995 (Ley 26505)²⁴ puso en marcha una estrategia triple para lograr el mismo propósito: 1. asegurar que el PETT disminuya su acción de titular las comunidades indígenas, favoreciendo, a cambio, la parcelación al interior de las comunidades; 2. cambiar las reglas de juego para facilitar el proceso interno por el que la comunidad aprueba la parcelación de su territorio; y 3. redefinir el trato del Estado respecto de las tierras eriazas y en abandono, para poder expropiar partes de los territorios comunales.

Dos años después, se promulgó la Ley N° 26845 de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, que legalizó los procedimientos necesarios para implementar las tres estrategias²⁵. El primer artículo revela la intención de esta ley.

‘Artículo 1º.- Declárase de interés nacional el otorgamiento de títulos de propiedad y la inscripción registral de las tierras de las Comu-

La institución comunidad indígena data de tiempos precoloniales y coloniales.

El Comercio afirma que el régimen de propiedad comunal en el Perú es un mal heredado del gobierno militar de Velasco. Falso.

La institución de “comunidad indígena” tiene raíces tanto pre-coloniales (en los sistemas indígenas de tenencia y producción) como coloniales (en las “reducciones de indios” de los siglos XVI y XVII). Estas comunidades originarias o de “indios” fueron reconocidas oficialmente por primera vez por la Constitución de 1920, a principios del oncenio de Leguía. La titulación de las tierras comunales empezó en 1928, y hasta 1968, cuando entró el gobierno de Velasco, ya se había titulado el 37% del número total de comunidades indígenas-campesinas tituladas hasta hoy. Fue el gobierno de Belaunde que tituló el mayor número de ellas (10%) durante ese periodo. Pero durante los siete años del gobierno de Velasco, se tituló sólo el 4% del total. Hasta hoy, el gobierno de García (1986-90) fue el que tituló el mayor número de comunidades indígenas/campesinas (23%) y el de Fujimori, el mayor número de comunidades nativas (45%).

Richard Chase Smith en La Revista Agraria, Junio 2014. Respuesta a tres editoriales del diario El Comercio, 2012-2014

Cuadro de texto 4

nidades Campesinas de la Costa... de sus comuneros que adopten la decisión de proceder a la adjudicación en parcelas individuales... con el fin de garantizar... los derechos de los comuneros a la propiedad individual y a la herencia, y al ejercicio de la iniciativa privada...’ Ley N° 26845 de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa (2007).

Dicha ley introdujo cuatro cambios importantes para facilitar la parcelación de las comunidades de la costa:

1. Especificó que el comunero con derecho a voto en la Asamblea Comunal es aquel que vive habitualmente dentro de la comunidad y que tiene prueba de su calidad de “posesiona-

²⁴ Ley N° 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 Promulgada el 17 de julio de 1995. Esta ley y la nueva estrategia para robustecer el mercado de tierras rurales fueron producto de la asesoría de Hernando de Soto y el Instituto de Libertad y Democracia al gobierno de Fujimori.

²⁵ Se limitó esta ley a las comunidades de la costa por dos razones: 1. se temía la reacción negativa de las comunidades de los Andes y de la Amazonía y 2. el interés de expandir el agroindustria



Mylene D'Auriol Stoessel

rio” de tierras de la comunidad, es decir que conduzca habitualmente actividades agrícolas en la comunidad. Esto eliminó de la relación de votantes a aquellos miembros que, aunque viven fuera de la comunidad, mantienen una relación estrecha con ella, por herencia y derechos ancestrales.

2. Bajó el número de votos requerido para aprobar la titulación de parcelas individuales en favor de estos “poseionarios” de un 67% del quórum de la Asamblea (más no del registro de comuneros) a 50% del mismo.

3. Sin embargo, para aprobar la titulación de parcelas individuales a los invasores ilegales dentro de las comunidades, bajó aún más el número requerido de votos, al 30% del quórum de la Asamblea.

4. En caso que la comunidad no aprobara la titulación de parcelas para los invasores ilegales, esta ley faculta al Estado peruano declarar en abandono las tierras ocupadas por los invasores y expropiarlas. Una vez expropiadas las tierras “en abandono”, el Estado procede a vender dichas tierras a los invasores.

Pese a que el Perú ya había firmado el Convenio 169, no se hizo ninguna consulta con las

comunidades sobre esta ley y su impacto directo sobre los mecanismos propios de toma de decisión al interior de la comunidad y sobre el estado de sus territorios. Tampoco se hizo un esfuerzo para proteger los territorios indígenas, tal como exige el convenio. La justificación de esta ley, según el Estado, es la necesidad de “robustecer” el mercado de tierras rurales.²⁶

La creciente presión sobre los territorios comunales

Una década después, en 2007, el presidente García hizo avances en el mismo sentido mediante la aprobación de un paquete de 99 Decretos Legislativos, diez de los cuales buscaban facilitar el proceso de parcelación de las comunidades indígenas. Una campaña de artículos publicados en el diario El Comercio justificaba los decretos legislativos al acusar a las comunidades de ser un obstáculo para el desarrollo y la modernización del Perú, comparándolas con el “perro del hortelano”²⁷ (Ver cita al inicio de esta sección). El mismo diario ha continuado con la campaña exigiendo la parcelación de las comunidades en tres editoriales publicados desde mediados del 2012²⁸. (Cuadro de Texto 5)

²⁶Estos y otros argumentos fueron proporcionados por de Soto y otros asesores del Instituto de Libertad y Democracia

²⁷Nombre de una comedia palatina de Lope de Vega del siglo diecisiete que, en la mente popular, se refiere de manera despectiva a una persona que “no come ni deja comer”.

²⁸“El Sueño de la propiedad propia”, diario El Comercio, 14/06/14; “Privados en la Juan Velasco”, El Comercio, 08/02/14; “Salir ganando”, El Comercio, 27/07/12

“En mi opinión ese es el mejor negocio que un inversionista puede hacer en agricultura: comprar una hectárea a precio de parcela y venderla a precio de metro cuadrado para habilitación urbana ”

- Milton Von Hesse, Ministro de Agricultura y Riego, Diario Gestión, 28 de enero de 2014

Cuadro de texto 5

Entre estos decretos, el DL 1073 extendió a las comunidades campesinas y nativas las mismas reglas de juego que fueron aplicadas a las comunidades de costa en 1997. El gobierno intentó justificarlo como una mejora “moderna y democrática”. El DL 1064 estableció cinco excepciones a la propiedad comunal que aplica a todas las comunidades del país. Éstas incluyen “las tierras de las Comunidades que sean declaradas (por el Estado) en abandono” y “las tierras que se encuentren ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos”. Con deliberada ambigüedad, este artículo permite que el Estado demarque y cambie el estatus de propiedad de una parte de una comunidad, la excluya de la propiedad comunal y la transfiera a un tercero, sin que medie consulta previa alguna o votación de parte de la asamblea comunal.

También se aprecia una notable caída en la titulación de comunidades a partir de 1997, tendencia que persistió hasta 2008, cuando ésta cesó totalmente (Ver Anexo 1, Tabla 2 de cifras 2006-2010). No debe sorprendernos que en los cinco años del gobierno de García (2006-2011) se extendiera títulos de propiedad comunal a solo ocho de las más de 600 comunidades nativas que esperan obtener seguridad jurídica para sus tierras. A partir de 2008, en menos de tres años, su gobierno desarmó la institucionalidad del PETT y pasó sus funciones al COFOPRI, que a su vez, dos años después,

las transfirió a los gobiernos regionales. Estas transferencias causaron el caos en la capacidad estatal de sanear y formalizar tierras rurales, creando gran confusión, incapacidad y un vacío total en la materia. Hasta el día de hoy, salvo en uno o dos casos, no se ha reiniciado la titulación de tierras rurales desde los Gobiernos Regionales. Ahora podemos comprender la razón: robustecer el mercado de tierras rurales a favor de la agroindustria y la minería exigía extender un manto de incumplimiento e invisibilidad sobre las comunidades del Perú.

Detrás de estos cambios están presentes las presiones políticas de los sectores agroindustriales, para la costa (agroexport) y selva (palmera aceitera, madera); el sector minero en la sierra; y el sector inmobiliario en zonas urbanas y periurbanas.

Humala coloca la seguridad territorial en el limbo

A pesar de las promesas electorales, poco o nada ha cambiado para la población indígena rural en el Perú con el gobierno del presidente Humala. Hacia el final de la gestión de García el Congreso de la República aprobó una Ley de Consulta Previa para los Pueblos Indígenas del Perú, afirmando el derecho reconocido por el Convenio 169, firmado por el Perú en 1993. Sin embargo, el Presidente García se rehusó a firmarla, pero el nuevo Congreso aprobó una Ley de Consulta Previa para los Pueblos Indígenas y Originarios que fue ratificada inmediatamente por el Presidente Humala. Se trataba de un importante acto simbólico y político para mostrar el cumplimiento de una promesa de campaña.

No obstante, ocho meses después, el mismo Presidente cambió de parecer cuando anunció públicamente que los pobladores de las más de 6.000 comunidades campesinas no eran indíge-

nas sino campesinos dedicados a la agricultura, y por lo tanto, no calificaban para ser asistidos por el derecho de consulta previa de la nueva ley. Hasta el momento no ha sido resuelto este impasse. (Cuadro de Texto 6)

En enero de 2013, tras presiones ejercidas por el Colectivo Territorios Seguros para las Comunidades del Perú, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) recuperó, mediante Decreto Supremo 01-2013-AG, la Rectoría para el saneamiento y la formalización de los predios rurales, con lo cual llenó el vacío administrativo heredado de García. El rol de la Rectoría es definir “los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos y los estándares nacionales de cumplimiento en materia de propiedad agraria, incluido el saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas.” (Ver Propuesta de Lineamientos, Anexo 4)

Durante su primer año de existencia, la Rectoría no contó con presupuesto ni un lugar fijo en la estructura del MINAGRI. En julio de 2014, con la aprobación del nuevo plan organizacional del MINAGRI, la Rectoría devino en la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, bajo -curiosamente- la recientemente creada Dirección General de Negocios Agrarios.

El MINAGRI solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a mediados de 2013, un nuevo préstamo para el tercer proyecto de titulación de predios rurales (PTRT3), el cual fue dotado de un fondo de 80 millones de dólares para un periodo de cinco años, financiado con un préstamo de BID y fondos estatales, según revelaron funcionarios de la Rectoría en reunión con representantes del Colectivo Territorios Seguros. Los objetivos del proyecto son: 1. Entregar títulos de propiedad de tierras rurales catastradas e inscritas en los Registros

“En Cañaris hoy todos tienen costumbres occidentales, todos utilizan celulares. Como en el Cusco, se habla quechua, pero están integrados en la modernidad. No basta hablar quechua. Cañaris es una comunidad campesina.”

- Ministro de Energía y Minas, El Comercio, 17 de junio de 2013

Cuadro de texto 6

Públicos a propietarios y poseionarios de predios rurales individuales y a comunidades campesinas y nativas (en colaboración con los gobiernos regionales). 2. Modernizar y mejorar la calidad de los servicios de apoyo al catastro y titulación de tierras rurales, y 3. Apoyar el fortalecimiento de los entes involucrados en el proyecto con el fin de incrementar la eficiencia en la realización del catastro, saneamiento físico y legal e inscripción de los derechos de propiedad rural.

Los miembros del Colectivo Territorios Seguros cuestionaron varios aspectos de este proyecto:

- **Las metas numéricas:** el proyecto contempla trabajar en 12 regiones de la sierra y la Amazonía en beneficio de 441.000 predios individuales (352.000 títulos nuevos), 190 Comunidades Nativas y 190 Comunidades Campesinas. Dichas metas son consideradas bajas, por representar menos del 10% del total de comunidades indígenas que no cuentan con seguridad para sus territorios. Según las cifras manejado por el PTRT3, la meta para predios individuales representa entre el 25% y 30% de los predios sin títulos. (Cuadro de Texto 7 con metas del PTRT3)

PROYECTO TITULACIÓN Y CATASTRO RURAL PTRT3 (MINAGRI – BID)	
Componente 1. Levantamiento Catastral, Titulación y Registro de Tierra Rural.	
Propósito: Entregar títulos de propiedad de tierras rurales catastradas e inscritas en los Registros Públicos a propietarios y posesionarios de predios rurales individuales y a comunidades campesinas y nativas.	
Actividades Claves	Resultados Esperados
1.1. Cartografía y campañas masivas del barrido integrado de catastro, titulación y registro de predios rústicos	<ul style="list-style-type: none"> • Catastro y saneamiento de 441.093 predios individuales • 352.000 nuevos títulos de propiedad
1.2. Delimitación, Demarcación, Titulación Colectiva y Registro de las Tierras de las Comunidades Nativas	<ul style="list-style-type: none"> • 190 Comunidades Nativas de Selva
1.3. Deslinde , Titulación Colectiva y Registro de las Tierras de las Comunidades Campesinas	<ul style="list-style-type: none"> • 190 Comunidades Campesinas de Sierra

Cuadro de Texto 7 P. 17 Power Point Slide on Metas PTRT3

- **El proceso catastral:** según MINAGRI, se desarrollará “cartografía y campañas masivas del barrido integrado de catastro, titulación y registro” de predios rústicos individuales. Al respecto, representantes del Colectivo insisten en que el proceso de cartografía y catastro debe empezar con las comunidades nativas y campesinas, por ser dueñas de un alto porcentaje de las tierras agrícolas.

- **El origen de las parcelas individuales:** las críticas se concentraron en la anterior política estatal de promoción de la parcelación al interior de las comunidades y cuestionaron el origen de los 441.000 parceleros beneficiados. En respuesta a los mencionados cuestionamientos, un funcionario de la Dirección se comprometió ante los presentes a que la Dirección no promoverá la parcelación de las comunidades y que ninguno de los 352.000 predios individuales a titularse procederá de territorios comunales.

En contraposición con la perspectiva positiva que plantea el Proyecto PTRT3, dos meses antes de su presentación, el Ejecutivo obtuvo la aprobación en el Congreso de la Ley 30230 “Promoción y Dinamización de la Inversión en el País”, que según veremos a continuación, vulnera aún más la seguridad territorial de los

pueblos indígenas. Al respecto, cabe recordar que detrás del enfrentamiento entre la Policía Nacional y los indígenas en la huelga de Bagua (2009) y detrás de los asesinatos del dirigente Edwin Chota y sus tres compañeros en setiembre de este año, está la grave situación de inseguridad territorial que amenaza la supervivencia de los pueblos indígenas. Hoy en día los territorios indígenas, incluso los territorios comunales con título de propiedad, están más inseguros que nunca. Este informe ha expuesto cómo, durante los últimos 30 años, tres factores han contribuido a socavar la seguridad relativa que gozaban los pueblos indígenas y originarios: el constante debilitamiento de las normas y la institucionalidad del Estado responsables de garantizar la seguridad territorial de los pueblos indígenas, y la falta de voluntad y capacidad política de gobierno tras gobierno. La nueva Ley 30230 debe ser interpretada en este contexto. (Cuadro de Texto 8)

Esta Ley representa la amenaza más grande para las comunidades indígenas y su derecho a la propiedad de sus tierras desde que fueran reconocidas por la Constitución de 1920. El Título III de la Ley se denomina “Procedimientos especiales para el saneamiento físico-legal para proyectos de inversión”. El artículo 36 crea la facultad para establecer “procedimientos espe-

Ley 30230, Título III Promoción y Dinamización de la Inversión en el País	Título: Procedimientos especiales de saneamiento físico legal de predios para proyectos de inversión y otras disposiciones para propiciar la eficiencia en la administración de predios del Estado y facilitar la ejecución de obras de infraestructura vial.
Artículo 36. Objeto	Créanse procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada.
Artículo 37. inciso a) Ámbito de aplicación	El presente subcapítulo regula acciones extraordinarias de saneamiento físico legal para predios comprendidos dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión referidos en el artículo siguiente, independientemente del uso actual o futuro que se les dé a los predios.
Artículo 38. inciso a) y b) Proyectos comprendidos	Se encuentran dentro de los alcances del presente subcapítulo los proyectos de inversión pública o privada: a) Declarados por Ley de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura cuya declaración sea anterior o posterior a la vigencia de la presente ley. b) Que cuentan con concesiones otorgadas por el Gobierno Nacional o con la participación de PROINVERSIÓN, autorizaciones ministeriales anteriores o posteriores a la vigencia de la presente Ley.
Artículo 40. Competencia del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.	Facúltase al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), para que a solicitud de parte, ejecute procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios correspondientes a particulares, incluyendo la rectificación de áreas involucrados en el desarrollo de proyectos comprendidos en el presente subcapítulo.

Cuadro de Texto 9 P. 18 Artículos 36, 37, 38, 40 Ley 30230

ciales para el saneamiento físico-legal para proyectos de inversión”. El artículo 36 crea la facultad para establecer “procedimientos especiales” -sin definir si se trata de confiscación, expropiación o alguna otra figura- para la demarcación y traspaso de “predios” a los proyectos de inversión que los soliciten. (Cuadro Texto 9 citando la Ley art 36,37, 38, 40)

Si bien el uso del término “predio” es bastante ambiguo (“heredad, hacienda, tierra o posesión inmueble”, según el diccionario de la Real Academia Española), la mencionada ley no lo define, como tampoco establece limitación o excepción alguna sobre los predios sujetos a la misma. Lo anterior nos permite concluir que están sujetos a procedimientos especiales absolutamente todos los predios del país. Esto incluye a las comunidades campesinas, nativas, ribereñas, de pescadores y de afrodescendientes, al margen de los títulos de propiedad o certificados de posesión que puedan tener.

Desde la Colonia, las tierras de las comunidades han despertado ambición.

El Comercio dice que la propiedad comunal es un capital desperdiciado para el Perú por mantener tantas tierras inmovilizadas. Pero no hay novedad en este argumento: al igual que los comerciantes y terratenientes criollos buscaban liberar las tierras y mano de obra indígena para su propio uso a principios del siglo XIX, hoy se busca quitarles a los indígenas este “capital muerto”. El expresidente Alan García fue muy directo cuando escribió: ‘Hay... otros millones de hectáreas que las comunidades y asociaciones no han cultivado ni cultivarán... tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero...’. (“El síndrome del perro del hortelano”, El Comercio, 27/10/2007).

Richard Chase Smith en La Revista Agraria, Junio 2014. Respuesta a tres editoriales del diario El Comercio, 2012-2014

Cuadro de texto 8



Foto IBC

El artículo 37 expresa que estas tierras pueden estar:

- “dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión”, o sea que da al inversionista toda la libertad de definir el tamaño y la composición de las tierras que quiere para su proyecto, e
- “independientemente del uso actual o futuro que se les dé a los predios”, lo que da a entender que no importa si los suelos están clasificados para otros usos, o si los dueños o poseedores actuales los están empleando para cualquier tipo sembradíos.

Lo que sí aclara la norma es que existen dos tipos de predios: “predios de particulares” y “predios del Estado”. El artículo 40 aclara que los procedimientos especiales aplican a los predios de particulares, siendo COFOPRI, del Ministerio de Vivienda, el organismo facultado para ejecutarlos.²⁹ La Superintendencia Nacional de Bienes Estatales tiene una facultad similar para los predios del Estado. Se entiende

que las tierras de las comunidades no tituladas o aún no inscritas podrían recibir el tratamiento de predios del Estado. Una sección del mismo Título III establece cambios en los procedimientos del Registro Público para facilitar y asegurar la prioridad de estos predios “especiales” para proyectos de inversión.

Esta norma pone en peligro toda la propiedad privada del país y representa para las comunidades del Perú una amenaza absoluta para la seguridad territorial de sus territorios. Sin lugar a dudas, su aplicación provocará una ola de conflictos sociales sin precedentes en el país. (Ver Anexo 5, Pronunciamiento del Pacto de Unidad). Quisiéramos preguntarle al presidente Humala si esta “reforma agraria al revés” es lo que prometió a los millones de votantes indígenas rurales del país. En vez de crear un ambiente de paz y seguridad en el campo, que es lo que buscan los inversionistas, esta ley creará condiciones que ahuyentarán a la inversión extranjera.

²⁹ Aquí la ley 30230 entra en contradicción con otras normas anteriores que dan estas facultades a la Rectoría de Saneamiento de la propiedad agraria y Catastro Rural en el MINAGRI. La Dirección de MINAGRI a cargo de la Rectoría ni siquiera participa de la Comisión nombrado por la Ley para establecer la reglamentación del Título III hasta el 15 de Octubre.

IV. LO PENDIENTE Y LO URGENTE



Mylene D'Auriol Stoessel

El recorrido por el mundo de las comunidades –que como hemos visto, está marcado por la desatención del Estado, el incumplimiento con compromisos verbales, jurídicos y de tratados, la exclusión e invisibilización y la falta de reconocimiento de la contribución de estos pueblos al Perú desde diversos lados- nos ha llevado sucesivamente por los desafíos y tareas pendientes para los gobiernos y la sociedad. Bajo esta luz, es importante considerar los siguientes puntos:

Las comunidades siguen teniendo baja prioridad en las estadísticas nacionales. No se sabe con seguridad cuántas y quiénes son las comunidades de nuestro país, a pesar de su larga historia y pese a haber sido reconocidas legalmente por el Estado peruano.

Ante la ausencia de un sistema oficial para identificar la situación de las comunidades, el Estado continúa sin implementar políticas públicas que garanticen sus derechos, y persiste en no considerarlas en la toma de decisiones. Con la aprobación de la ley de consulta previa y su reglamento se esperaba un avance en este camino; sin embargo, aún no existe consenso sobre los alcances de esta norma.

La titulación de las tierras comunales sigue siendo postergada, pese a la creación en el MINAGRI de un ente rector en la materia. El inminente lanzamiento del Proyecto PTRT3 ofrece una esperanza de avance respecto de la gran deuda de seguridad territorial, pero las bajísimas metas de titulación establecidas para comunidades campesinas (190) y comunidades nativas, sobre la base de casi 4000 comunidades sin títulos, hace dudar de la seriedad del compromiso del gobierno con las comunidades. El Ejecutivo debe habilitar los fondos para sanear las tierras de un número mucho mayor de comunidades.

Persisten el temor y la inseguridad frente a la parcelación forzada de comunidades a pesar del compromiso adquirido por un funcionario de la nueva Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria respecto al cese de la promoción de dicha política estatal, compromiso que se extiende a la no titulación de parcelas individuales en las comunidades por parte del proyecto PTRT3. Es importante involucrar al Ministerio de Cultura y a la Defensoría del Pueblo en el monitoreo de esta política.

El Título III de la Ley 30230 representa la amenaza más grave para las comunidades indígenas y originarias del Perú desde su reconocimiento oficial en 1920. Es urgente tomar una serie de acciones inmediatas para reducir esta amenaza:

- Las comunidades y sus organizaciones deben ser informadas y tener un profundo entendimiento de lo que significa para sus territorios comunales el Título III de esta ley;
- El Colectivo Territorios Seguros y otras instituciones de la sociedad civil, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, deben hacer incidencia a favor de la propuesta formal del Ministerio de Cultura, de excluir a todos los territorios indígenas como sujetos de esta norma.

- Las organizaciones indígenas y comunitarias (costeñas, andinas y amazónicas) deben insistir, incluso por la vía judicial, en su derecho a la consulta previa sobre la reglamentación de esta norma.

- El MINAGRI, en su calidad de ente rector para el saneamiento de la propiedad agraria, y el Ministerio de Cultura, como ente rector de los Pueblos indígenas, junto con la Defensoría del Pueblo y las organizaciones indígenas y comunitarias y miembros de la sociedad civil, tienen que establecer un Plan de Acciones para monitorear la implementación de esta norma y asegurar que no vulnere los derechos colectivos de los pueblos indígenas y originarios del Perú.

- El Congreso de la República debe revisar el contenido del Título III de la Ley 30230 en cuanto a la vulneración de los derechos de las comunidades indígenas y originarias, así como los de los agricultores sin título sólido.

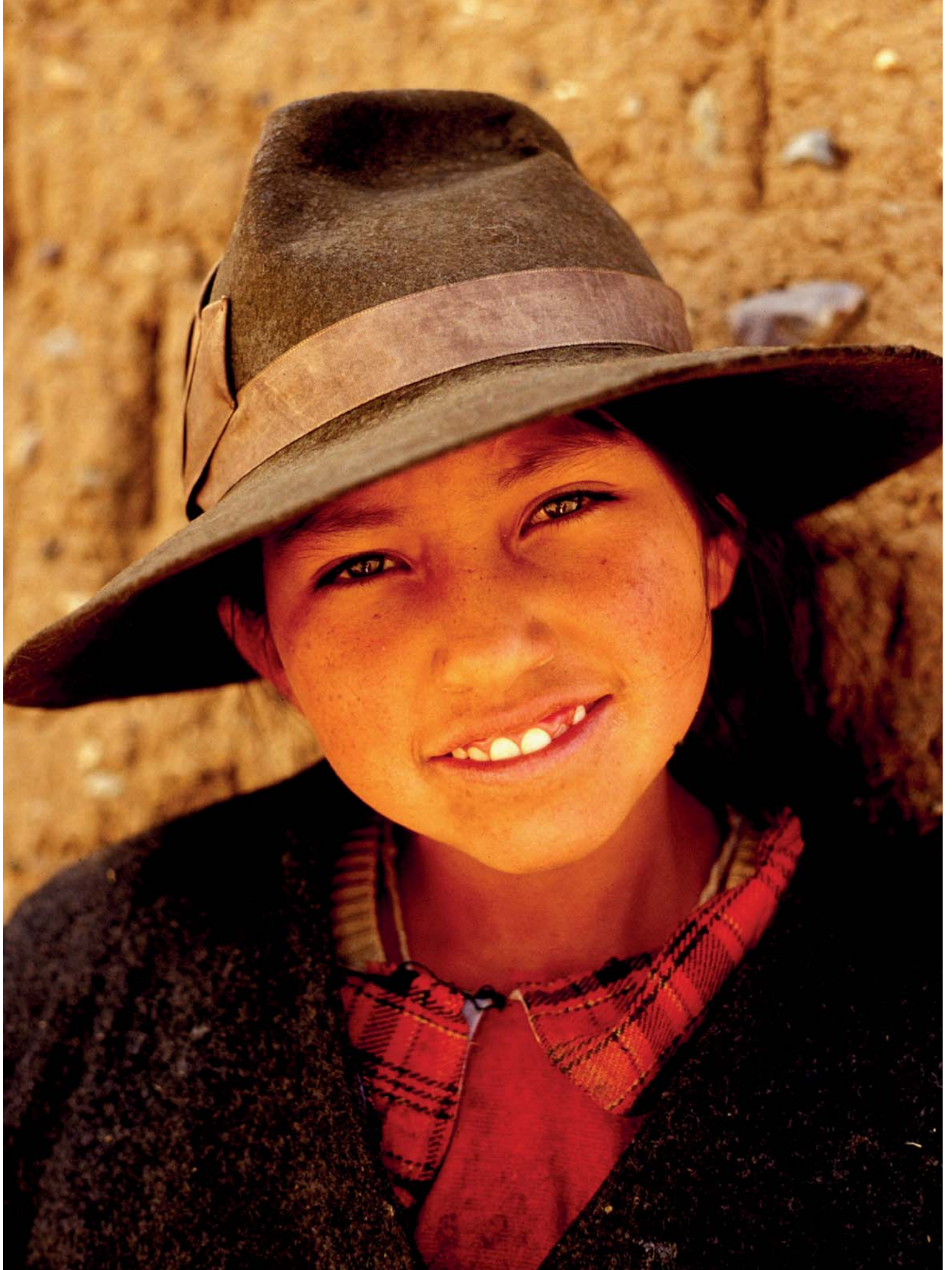
- El MINAGRI, en su calidad de ente rector para el saneamiento de la propiedad agraria, y el Ministerio de Cultura, tienen que participar en la Comisión de reglamentación de la Ley y en el desarrollo de los procedimientos especiales que ejecutará COFOPRI.

Las comunidades no solo han aportado al país en lo cultural, sino también en el plano económico. Su contribución es diversa: en la protección de la biodiversidad, producción de alimentos, construcción de infraestructura en zonas alejadas, manifestaciones culturales, mano de obra para diversas actividades económicas en las ciudades y el extranjero (a donde migraron los hijos de los comuneros).

Existe un gran capital social en el régimen comunal, alimentado por valores como la reciprocidad y la solidaridad, que debe ser considerado en las políticas públicas para conseguir un desarrollo más integral.

Las comunidades no pueden seguir siendo excluidas de los emprendimientos económicos, por lo que se requiere que los comuneros tengan la misma oportunidad que otros actores de desenvolverse en el mercado. Para ello hacen falta políticas públicas equitativas y promotoras de las iniciativas de los comuneros, que permitan un desarrollo rural sostenible. No es posible continuar implementando un proyecto de desarrollo que erradique todo lo que han construido las comunidades.

Los gobiernos que se han sucedido en los últimos 30 años han continuado deteriorando el régimen comunal mediante la aprobación de diversas normas, a pesar del aporte de las comunidades y sin considerar que la forma de vida de las comunidades puede convertirse en una oportunidad para contribuir a un desarrollo más inclusivo, mejorar la distribución de los recursos y reducir la pobreza que aún golpea al país y que no pueden ocultar las cifras más entusiastas del crecimiento económico.



ANEXOS

ANEXO 1

TABLA 1 CIFRAS SOBRE COMUNIDADES INDÍGENAS-ORIGINARIAS EN EL PERÚ

TIPO DE COMUNIDAD	TOTAL	INSCRITAS	TITULADAS	AREA TITULADA	NO TITULADA	NO INSCRITAS	AREA X TITULAR
Comunidad Campesina							
Originaria- costa, sierra ¹	6013	6013	5079	23,487,155	934	¿?	4,318,816 ²
Ribereña- Amazonia ³	2400	56	31	156, 803	25	2344 ⁴	11,982.402 ⁵
Comunidad Nativa⁶	2006	1880	1343	11,689,647	537	126	6,182,475 ⁷
TOTAL	10419⁸	7949	6453	35,333,605	1496	2470	22,483,693

1 Datos de COFOPRI, Ministerio de Vivienda, 2011 (no oficial)

2 Proyección IBC, multiplicando el área promedio de las tituladas (4624 has) por el número de no-tituladas y no-inscritas (959)

3 Datos del Directorio de Comunidades Campesinas del Perú - 1998, PETT, Lima 1998 (oficial)

4 Datos de PETT1998 y del Instituto del Bien Común – Sistema de Información sobre Comunidades Nativas (SICNA): Proyección IBC, en base a las 985 Comunidades Ribereñas encuestadas y georreferenciadas en campo por personal del IBC (1998-2014)

5 Proyección IBC, multiplicando el área promedio de las tituladas (5058 has.) por el número de no-tituladas y no-inscritas (2369)

6 Datos del Instituto del Bien Común - SICNA: Proyección en base a 2006 Comunidades Nativas encuestadas y georreferenciadas por el IBC y otros

7 Proyección IBC, multiplicando el área promedio de las tituladas (9325 has.) por el número de no-tituladas y no-inscritas (663)

8 Esta cifra no incluye a las Comunidades de Ronderos en Amazonas, Piura, San Martín y Cajamarca para las cuales ya están reconocidos algunos derechos como comunidades campesinas.

TABLA 2 COMUNIDADES TITULADAS ENTRE 2006-2010

Comunidades Tituladas entre 2006-2010					
	2006	2007	2008	2009	2010
Comunidades Nativas	11	4	2	2	0
Comunidades Campesinas	17	11	3	2	0
TOTAL	28	15	5	4	0

Fuente: Laureano del Castillo, "La formalización de las comunidades y de sus territorios." *Debate Agrario* (Nº 46), 2014

ANEXO 2

Comunidades campesinas reconocidas y tituladas a diciembre de 2010					
N°	Departamento	Comunidades reconocidas	Nro. de familias	Comunidades tituladas	Porcentaje de titulación
1	Amazonas	52	27.006	52	100%
2	Ancash	350	54.841	331	95%
3	Apurimac	470	76.660	432	92%
4	Ayacucho	654	118.174	477	73%
5	Cajamarca	104	27.842	82	79%
6	Cusco	928	111.649	796	86%
7	Huancavelica	592	88.681	518	88%
8	Huanuco	285	122.822	205	72%
9	Ica	11	1.235	4	36%
10	Junin	391	74.930	357	91%
11	La Libertad	120	25.832	112	93%
12	Lambayeque	28	33.422	17	61%
13	Lima	289	31.833	229	79%
14	Loreto	95	7.898	41	43%
15	Moquegua	75	7.120	72	96%
16	Pasco	73	39.876	65	89%
17	Piura	136	95.580	125	92%
18	Puno	1265	122.824	1056	83%
19	San Martin	1	56	1	100%
20	Tacna	46	3.077	43	93%
Total Nacional		6.069	1.084.738	5.110	84%

Comunidades nativas reconocidas y tituladas a diciembre de 2010					
N°	Departamento	Comunidades reconocidas	Nro. de familias	Comunidades tituladas	Porcentaje de titulación
1	Amazonas	172	9.817	170	99%
2	Ayacucho	2	21	1	50%
3	Cajamarca	2	281	2	100%
4	Cusco	63	4.550	58	92%
5	Huanuco	13	525	8	62%
6	Junin	171	6.127	159	93%
7	Loreto	627	17.756	498	79%
8	Madre de Dios	27	337	23	85%
9	Pasco	119	3.648	98	82%
10	San Martin	30	961	29	97%
11	Ucayali	243	8.174	225	83%
Total Nacional		1.469	52.197	1.271	87%

Fuente: Cofopri. 2011

ANEXO 3

Los primeros cambios normativos		
1933	Constitución Política de 1933	Declaraba la existencia legal y la personería jurídica de las comunidades indígenas. Reconocía el carácter inembargable, inalienable e imprescriptible de su propiedad territorial.
1969	Ley de reforma agraria (D.L. 17716)	Las Comunidades de indígenas se denominarán " Comunidades Campesinas ".
1974	Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario	Abrió camino al latifundio agrícola y ganadero en las regiones amazónicas al ampliar los límites de tierras para que sean adjudicadas a empresas del Estado. Estableció que las zonas del territorio de las comunidades nativas con aptitud forestal solo debían ser cedidas en uso a estas poblaciones a pesar de ser las dueñas originarias.
1975	Ley forestal y de fauna silvestre	Declaró de dominio público los recursos forestales y de fauna silvestre.
1979	Constitución Política de 1979	Mantuvo el carácter de inembargable e imprescriptible de las tierras comunales, pero relativizó el tema de la inalienabilidad, indicando que su enajenación sería posible en caso de que dos tercios de los comuneros solicitaran su división o venta.
La arremetida de los 90: las leyes de Fujimori		
1993	Constitución de 1993	Puso fin a un largo periodo de garantías constitucionales para las comunidades indígenas iniciado en 1920.
1995	Ley de Tierras (Ley 26505)	Impulsó la propiedad individual y el cambio de personería jurídica de un modelo asociativo, que caracteriza a las comunidades, a uno con criterios productivo-empresariales. A partir de entonces, las normas para titular comunidades nativas y campesinas incluyeron un nuevo requisito, el llamado "primera" de dominio", que impone registrar primero las tierras a nombre del Estado para que luego este tittle a las comunidades.
1997	Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa (Ley 26845)	Rebajó el porcentaje de votos del 50% a 30% para adjudicar tierras comunales a terceros en un periodo no menor de dos años. Se abrió camino para promover la inversión de las empresas agroindustriales y agroexportadoras, sobre todo en la costa norte.
	Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (LEY 26821)	Promueve el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables. Las comunidades pueden seguir aprovechando de estos recursos siempre y cuando otros les permitieran hacerlo o el Estado no dispusiera de ellos. Esta norma va en contra del principio de la posesión territorial indígena que establece el Convenio 169 de la OIT.
La continuidad de Toledo		
2001	Alejandro Toledo continuó la política económica de Fujimori. En suma, su gobierno no planteó mayores protecciones a la propiedad comunal. Hay un estancamiento.	
2004	Ley de reversión a favor del Estado de los predios rústicos adquiridos a título gratuito (Ley 28259)	Dispuso que los predios abandonados que no cumplan con el fin para el que fueron adjudicados revirtieran al Estado.
2006	Ley que declara a la reversión de predios rústicos al dominio de Estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos. (Ley 28667)	Declaró la reversión al dominio del Estado de predios rústicos que hubieran sido adjudicados a título gratuito, incluidos los afectos por el Decreto Legislativo 838 (que beneficiaba a personas y comunidades campesinas en zonas deprimidas, que habían recibido tierras gratuitamente)

4.4. El contraataque de García		
2007	Los artículos “El síndrome del perro del hortelano”.	Un mensaje claro para el país: para el presidente de la República, la pequeña agricultura y las comunidades campesinas representaban para él, un símbolo del atraso y de tierras “ociosas” que no contribuían al desarrollo del Perú.
2008	Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú- Estados Unidos (Ley 29157).	De este paquete de 99 decretos legislativos, 26 estuvieron relacionados con la agricultura, el uso del agua y los recursos naturales, y con las comunidades campesinas y nativas.
2009	Los sucesos de Bagua	El panorama que los mencionados decretos legislativos delinearon cambió luego de casi un año de protestas, principalmente por parte de las comunidades nativas (el episodio más grave se produjo en junio del 2009, Bagua). Se derogaron los decretos 1015, 1064, 1073 y 1090. Los Decretos Legislativos N° 1081 (que creaba el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos) y 1083 (que establecía un régimen de incentivos para el mejor uso del agua) fueron derogados en marzo de 2009, al aprobarse la Ley de Recursos Hídricos.
El gobierno de Ollanta		
2011	Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (Ley 29785	Ley de consulta previa con los pueblos indígenas. En abril de 2012 se publicó el reglamento con una serie de cuestionamientos de un número importante de organizaciones indígenas que en protesta abandonaron el diálogo instaurado con el gobierno a través del Viceministerio de Interculturalidad.
2012	Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (DS 01-2012-MC	El Reglamento se publicó en medio de una serie de cuestionamientos. Los primeros se centraron en la legitimidad del proceso, ya que solo dos de las seis organizaciones indígenas nacionales continuaron hasta el final del diálogo. Asimismo, el texto final publicado no respetó cinco de los acuerdos adoptados que constaban en el acta final, e incorporó un nuevo articulado que no fue materia del proceso de consulta.
2013	Alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria (DS 001-2013-AG)	Establece dentro del MINAGRI un ente rector a nivel nacional para los procesos de titulación de predios agrarios, incluyendo comunidades campesinas y nativas, estableciendo su jerarquía sobre las Direcciones Regionales Agrarias que tienen la facultad de extender los títulos.
2014	Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país Ley 30230	El Título III de esta Ley faculta al Estado establecer “procedimientos especiales” para demarcar y entregar terrenos a Proyectos de Inversión, sin importar su estado jurídico actual. Nombra a COFOPRI como ente responsable de ejecutar estos procedimientos en el caso de terrenos de particulares, y a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales en el caso de terrenos públicos.
2014	Reglamento de Organización y Funciones – ROF, MINAGRI	Establece dentro del MINAGRI un ente rector a nivel nacional para los procesos de titulación de predios agrarios, incluyendo comunidades campesinas y nativas, estableciendo su jerarquía sobre las Direcciones Regionales Agrarias que tienen la facultad de extender los títulos.

ANEXO 4

Lineamientos para el saneamiento y la formalización de las Comunidades Campesinas y Nativas del Perú

Propuesta presentada al Ente Rector de saneamiento físico legal y la formalización de la propiedad agraria (MINAGRI) por los miembros del Colectivo Territorios Seguros para las Comunidades del Perú

Exposición de motivos

Uno de los problemas más serios que enfrentan los pueblos indígenas y originarios y las comunidades campesinas y nativas, es el de la falta de formalización de la propiedad de las tierras de sus territorios.

Para intentar solucionar ese problema se aprobó en 1991 la Ley de creación del Registro de Predios Rurales. Más tarde, en diciembre de 1992 se creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural -PETT- al cual se le encargó llevar adelante la formalización de las propiedades expropiadas por el Estado y llevar adelante el saneamiento de la propiedad privada rural. Actuando conjuntamente con la Superintendencia de Registros Públicos (SUNARP) e INRENA, entre 1996 y 2000. Entre 2002 y 2006 se llevaron adelante intensos procesos de formalización de la propiedad.

A inicios de 2007, el gobierno decidió la absorción del PETT por COFOPRI, dependencia del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. A través del Decreto Legislativo N° 1089 se estableció el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, en virtud al cual COFOPRI asumió de manera temporal y excepcional, por el periodo de cuatro años, las competencias en materia de formalización y titulación de predios rústicos, formalización y titulación de tierras eriazas habilitadas y reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso por el Estado ocupados por asentamientos humanos.

Posteriormente y en el marco del proceso de descentralización instaurado de acuerdo a lo dispuesto por el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú y la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización; la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y

Locales; se transfirió la función específica sobre saneamiento físico legal de la propiedad agraria, establecida en el literal n) del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

La apresurada transferencia de las titulaciones a los Gobiernos Regionales continúa generando serias dificultades, pues no implicó una transferencia de recursos ni capacidades. Asimismo, los sucesivos cambios administrativos casi han paralizado las actividades de reconocimiento y titulación ya que muchos funcionarios regionales ignoran su competencia en esta materia o no tienen claridad sobre sus facultades en cuanto al reconocimiento, demarcación y titulación de comunidades. En los últimos años, cada Gobierno Regional ha empezado a establecer su propia metodología de titulación, a veces atribuyéndose funciones que no les corresponden. En algunos casos se pueden producir titulaciones por móviles políticos, sin realizar un adecuado saneamiento de las propiedades tituladas.

Ante esta situación, en enero del 2013 se emitió el Decreto Supremo 001-2013-AG que busca facilitar el ejercicio pleno de las competencias y funciones transferidas a los Gobiernos Regionales, precisándose que corresponde al Ministerio de Agricultura asumir la rectoría de la Política Nacional Agraria, emitir los lineamientos, directivas y normas que se requieran en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, garantizando procedimientos y requisitos uniformes a nivel nacional.

Por ello, es necesario establecer lineamientos que puedan guiar estos procesos de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria a nivel nacional, garantizado que todas las comunidades vean protegido el derecho a la propiedad de sus tierras en el marco del respeto del ordenamiento legal vigente.

Artículo 1º- Objeto

Establecer lineamientos para uniformizar los procesos de saneamiento físico legal y la formalización de la propiedad agraria que comprenden a las tierras de las comunidades campesinas y nativas, a cargo de los Gobiernos Regionales.

Artículo 2º- Base legal

La presente directiva se sustenta en las siguientes normas:

3.1. Convenio 169 de la OIT

3.2. Constitución Política del Perú

3.3. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

3.4. Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

3.5. Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

3.4. Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas

3.5. Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.

3.6. D. Legislativo 997, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, modificado por la Ley 30048

3.7. 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 Ley de Tierras.

3.8. Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos.

3.9. Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 3º - Responsable de la aplicación de la directiva

La responsabilidad de la aplicación de la presente directiva recae en el Ministerio de Agricultura y Riego y los Gobiernos Regionales.

Artículo 4º- Lineamientos

Lineamiento 1:

Las comunidades campesinas y nativas son organizaciones de interés público. El Estado reconoce su importancia social y cultural, promueve y garantiza su integridad y desarrollo. Ninguna política u órgano del Estado puede promover o incentivar su desintegración o división.

(Art. 88º y art. 89 de la Constitución; art. 2º de la Ley General de Comunidades Campesinas; art. 7º y 10º de la Ley de Comunidad Nativas; art. 134º del Código Civil.)

Lineamiento 2

El Estado garantiza y respeta la autonomía y los procesos internos de las comunidades nativas y campesinas para la toma de decisiones sobre su organización, disposición de tierras, desarrollo social y económico y cualquier forma asociativa que adopte la comunidad.

(Art. 89º de la Constitución; Art. 2 de la Ley General de Comunidades Campesinas; art. 7 y 10 de la Ley de Comunidad Nativas; art. 134º del Código Civil.)

Lineamiento 3

El Estado promueve y garantiza la integralidad del derecho de propiedad sobre la tierra de los territorios de las comunidades campesinas y nativas. Debe prestar todas las garantías para evitar el abuso de derecho en el ejercicio de la libertad de contratación y toda posible vulneración de derechos fundamentales.

(Art. 88 de la Constitución, art. 14 del Convenio 169-OIT, Considerando del DS 001-2013-AG; art. 1 de la Ley 24656 y art. 10 de la Ley 22175, art. 24 del DS 011-97-AG Reglamento de la 26505; Convenio 169 – OIT)

Lineamiento 4

El Estado garantiza el pleno goce del derecho a la propiedad de la tierra de los territorios de las comunidades campesinas y nativas, lo que incluye el acceso a las tierras agropecuarias, los bosques, cuerpos de agua y toda aquella biodiversidad necesaria para su sustento y desarrollo.

(Art. 10 de la Ley de Comunidades Nativas; art. 64 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, art. 14 Convenio 169- OIT)

Lineamiento 5:

El Ministerio de Agricultura y Riego es el órgano rector del saneamiento físico legal y la formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de los territorios de las comunidades campesinas y nativas. Emitirá las directivas necesarias para agilizar los procedimientos de saneamiento y formalización respetando los derechos colectivos de las comunidades.

(Art. 1 y Considerando del DS 001-2013-AG, art. 4, 22 y 23 Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 30048 Ley que modifica el D. Legislativo 997)

Lineamiento 6:

Los Gobiernos Regionales son los encargados de promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal y la formal-

ización de la propiedad agraria, con la participación efectiva de las comunidades involucradas, cautelando el interés público de las comunidades campesinas y nativas, y aplicando los lineamientos y políticas dictadas por el Ministerio de Agricultura y Riego.

(Art. 51 inciso n Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, art. 7 de la Ley de Comunidades Campesinas, art. 4, 22 y 23 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; Ley 30048 Ley que modifica el D. Legislativo 997)

Lineamiento 7

El Estado promueve y garantiza la participación y consulta efectiva de las comunidades campesinas y nativas en los procesos de formulación de las disposiciones necesarias para el saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad de la tierra de los territorios de comunidades campesinas y nativas.

(Art. 2, inc. 17 de la Constitución, Ley de Consulta Previa y su Reglamento; art. 2, inc. 1, art. 3 y Considerando del DS 001-2013-AG, art. 6, incs. 1 y 2 del Convenio 169-OIT)

Lineamiento 8

En el caso de los derechos de las comunidades nativas y campesinas, la política agraria debe interpretarse de modo que garantice y respete los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.



ANEXO 5

Pronunciamiento de los miembros del Pacto de Unidad sobre el Título III de la Ley 30230

Atentado contra los derechos territoriales de los pueblos indígenas originarios del Perú.

Las organizaciones nacionales de pueblos indígenas u originarios del Perú: la Confederación Nacional Agraria - CNA, la Confederación Campesina del Perú -CCP, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP, la Unión Nacional de Comunidades Aymaras – UNCA, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú – FENMUCARINAP y la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú-CUNARC-P, articuladas en el PACTO DE UNIDAD DE LAS ORGANIZACIONES NACIONALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL PERÚ,

Afirmamos que:

El paquete de medidas aprobado mediante la Ley N° 30230 con el pretexto de promover la inversión privada y estimular el crecimiento económico, no solo debilita la institucionalidad ambiental, sino que también afecta la seguridad jurídica territorial de los pueblos y comunidades indígenas u originarios, expresadas de la siguiente forma:

1. **Se desnaturaliza el propósito del saneamiento:** La ley crea “procedimientos especiales” para el saneamiento físico-legal de los predios rurales o urbanos donde se prevea ejecutar grandes proyectos de inversión pública o privada. Si consideramos que la mayoría de los proyectos de inversión se pretenden ejecutar en predios ubicados en territorios ancestrales de los pueblos indígenas la ley pretende justificar una política agresiva y sistemática de afectación de los territorios indígenas a favor de las empresas inversionistas. La ley desnaturaliza la finalidad del saneamiento físico-legal y en lugar de reconocer la titularidad de un predio privilegia el otorgar la titularidad de dominio a favor de intereses empresariales por encima de los derechos ancestrales de los pueblos originarios.
2. **Se amplía el área de afectación a favor de empresas privadas:** La norma dispone que pueden ser “saneados” todos los predios que se encuentren en el “área de influencia directa” e “indirecta” de los proyectos de inver-

sión pública o privada. Es decir, faculta al Estado a intervenir en territorios en función del interés inversionista poniendo en riesgo los predios que aún no cuentan con un título de propiedad que defina con precisión sus límites, así como aquellos que son motivo de controversia entre estos pueblos y terceros. Esto es grave si consideramos que el Estado peruano tiene una deuda histórica con los pueblos ancestrales y ha omitido su rol de sanear y titular las tierras comunales.

3. **Faculta al Estado e inversionistas a solicitar procedimientos especiales:** Deja a discrecionalidad del Estado y las empresas privadas identificar y decidir las áreas o predios que necesitan para ejecutar sus proyectos y que, por lo tanto, requieren ser “saneados”.
4. **Viola las garantías constitucionales a la propiedad;** La norma permite a los inversionistas interesados a solicitar el inicio de los procedimientos especiales de saneamiento por una simple declaratoria legal, sin que sea necesaria la declaración de “necesidad pública” o “seguridad nacional”, conforme lo exige la Constitución Política para afectar una propiedad.
5. **Retorna el COFOPRI:** La ley restituye al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en la función de saneamiento físico-legal sobre los predios rurales donde se ejecuten los proyectos, lo cual resulta peligroso debido a la poca confiable reputación de dicha entidad cuya intervención en la parcelación de tierras comunales ha sido desastrosa. Además, agrava la incertidumbre e inestabilidad en las competencias que ya tienen los gobiernos regionales y el ministerio de Agricultura en torno a la titulación de los predios rurales.
6. **Se ignoran derechos de las comunidades y pueblos indígenas:** La norma se cuida de no mencionar expresamente a las comunidades campesinas y nativas, con la evidente intención de ignorar el Convenio sobre Pueblos Indígenas N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la normatividad nacional e internacionales que protegen los

derechos colectivos de los pueblos originarios y que serán afectados por esta norma. Sin embargo el Convenio N° 169 de la OIT en nuestro país goza de rango constitucional y cualquier disposición del territorio comunal deberá adecuarse a dicho marco de protección.

Por lo expuesto:

Rechazamos la Ley 30230 aprobada por el voto de once congresistas de la Comisión Permanente del Congreso de la República y promulgada con la opinión en contra de la Defensoría del Pueblo, la sociedad civil, instituciones ambientalistas, organizaciones indígenas, organismos de derechos humanos y de las Naciones Unidas, es el mejor ejemplo de la ilegalidad e ilegitimidad en la que viene incurriendo el gobierno de Ollanta Humala.

Llamamos al Ministerio de Cultura, de Agricultura y Riego, de Ambiente y al Congreso de la República a deslindar con ésta norma irregular y dejar de actuar de manera cómplice con la vulneración de derechos fundamentales como el derecho a la vida, al territorio, al desarrollo, a la participación, al consentimiento y a la consulta previa de nuestros pueblos, entre otros.

Exigimos al Estado peruano revisar y derogar las disposiciones que atentan contra los derechos de posesión y propiedad de las comunidades y pueblos originarios contenidos en la

ley 30230 sin esperar que acudamos al Tribunal Constitucional o a las instancias internacionales para corregir este despropósito legal.

Advertimos al gobierno actual y a los empresarios que pretendan beneficiarse de esta normativa que cualquier proceso de “saneamiento” sobre territorios que corresponden a las comunidades campesinas y nativas del país podrá ser cuestionada y anulada en la vía judicial nacional o internacional. Lejos de brindar garantías jurídicas, esta Ley 30230 abriría una etapa de inseguridad y mayor caos sobre las propiedades rurales en el país.

Renovamos nuestro compromiso con el respeto a la legalidad y el estado democrático de derecho y rechazamos una norma inconstitucional cuya aplicación será una nueva incubadora de conflictos sociales que debemos evitar.

¡Por la libre determinación de nuestros territorios!

¡Por el derecho al consentimiento pleno libre e informado!

¡Por la defensa de nuestra Madre Tierra!

Lima, septiembre de 2014