



**CICLO DE CONVERSATORIOS  
COMUNIDADES:  
NUEVAS  
ESTRATEGIAS  
PARA VIEJOS  
DESAFÍOS**

**MEMORIA**

Con el apoyo de:

Memoria de ciclo de conversatorios “Comunidades: nuevas estrategias para viejos desafíos”

Centro Peruano de Estudios Sociales, Cepes, Lima, 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-07035.

Centro Peruano de Estudios Sociales. Cepes

Calle Ignacio Merino 616 – Miraflores, Lima - Perú

Teléfono: (511) 748 6513

Sitio WEB: [www.cepes.org.pe](http://www.cepes.org.pe)

Correo electrónico: [cepes@cepes.org.pe](mailto:cepes@cepes.org.pe)

Con el apoyo de Eclósio, Pan Para el Mundo y de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC), a través de la Plataforma para la Gobernanza Responsable de la Tierra

Edición: Pedro Castillo y Renato Levaggi

Cuidado de edición: José Manuel Rodríguez

Diseño y diagramación: Javier Larrea

Foto: Luis Enrique Becerra - Asociación SER

# Índice

PRESENTACIÓN .....	4
COMUNIDADES: NUEVAS ESTRATEGIAS PARA VIEJOS DESAFÍOS .....	5
1. Justificación .....	5
2. Programa .....	6
Conversatorio I: Seguridad jurídica de las tierras comunales .....	6
Conversatorio II: Coordinación y participación de comunidades .....	7
3. Metodología .....	8
4. La memoria .....	8
CONVERSATORIO I	
SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS TIERRAS COMUNALES .....	9
<b>El importante proceso de saneamiento y titulación de Comunidades     Campesinas y Nativas: ¿Cómo vamos cerrando la brecha?</b>	
Helen Figueroa Villareal .....	10
<b>Comunidades campesinas: El derecho de sus tierras solo en papel</b>	
Pedro Tipula .....	14
La identidad indígena de las comunidades campesinas .....	14
Cien años sin información oficial .....	15
Cuántas son, dónde están y qué tierras poseen .....	16
Conclusiones .....	18
Recomendaciones .....	18
<b>Titular comunidades nativas exige recursos técnicos,     pero sobre todo interés político</b>	
Gustavo Zambrano Chávez .....	19
CONVERSATORIO II	
COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE COMUNIDADES .....	22
<b>Comunidades, pueblos indígenas y espacios de participación     en el Estado peruano</b>	
María Luisa Burneo .....	23
Estado, pueblos indígenas y comunidades .....	23
¿Espacios de participación para los pueblos indígenas? .....	25
Reflexiones finales .....	28
<b>Coordinación y participación de comunidades</b>	
Javier La Rosa Calle .....	30
1. La frustración de la consulta previa .....	30
2. El esfuerzo insuficiente del Estado en materia intercultural .....	30
3. El impacto de la pandemia en las comunidades y los pueblos indígenas .....	31
4. A modo de conclusión .....	32
<b>Cómo no advertí que levantaban esos muros</b>	
Javier Monroe .....	33

## PRESENTACIÓN

Al poco tiempo de iniciarse nuestra vida republicana, en 1824, el libertador Bolívar aprobó un decreto, en línea con sus ideas liberales, por el que se reconoció el derecho de las comunidades de indígenas sobre las tierras que ocupaban y se dispuso la asignación de la propiedad a sus integrantes, para convertir a la nueva nación en un país de propietarios.

Han transcurrido casi dos siglos desde entonces y la realidad de lo que ahora conocemos como comunidades campesinas y comunidades nativas ha experimentado muchos cambios. Lamentablemente, hay cosas que no han cambiado, o lo han hecho para peor.

Recién con la Constitución de 1920 las comunidades lograron su reconocimiento por el Estado peruano, iniciándose la protección de sus tierras para frenar el apetito de los hacendados criollos, régimen que cambió drásticamente en 1993. Pero la seguridad sobre las tierras comunales siguió, y sigue siendo aún un compromiso que nuestro Estado no ha honrado. Por el contrario, el saneamiento de las tierras comunales es un tema pendiente, que mantiene a las comunidades campesinas y nativas en condición de desventaja frente a inversionistas privados, proyectos estatales e incluso de invasores. Aunque un porcentaje relativamente alto de comunidades campesinas y nativas cuenta con su título de propiedad, en los tiempos actuales se requiere que los mismos estén georreferenciados y eso es algo que está muy lejos de lograrse, pese a los esfuerzos estatales y de la cooperación internacional.

Otro aspecto en el que se aprecia pocos cambios es el relativo a la relación del Estado peruano con las comunidades y pueblos indígenas. En los últimos años esa relación parece haberse concentrado en los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas, usando la ley aprobada en 2011. Debido a la limitada

y deficiente aplicación de esa ley las organizaciones de las comunidades y pueblos indígenas muestran ahora su escepticismo frente a espacios oficiales de participación, pues no encuentran eco a sus demandas para participar en la vida política, económica, social y cultural del Estado y en los procesos de elaboración y adopción de normas, así como en la formulación de planes y programas de desarrollo susceptibles de afectarlas directamente, conforme dispone el Convenio 169 de OIT.

La pandemia de la COVID-19, como escuchamos reiteradamente, ha puesto en evidencia las graves deficiencias de nuestro Estado y las grandes carencias de nuestra población, afectando en mayor medida a las familias de las comunidades campesinas y nativas. En ese delicado contexto, el Cepes impulsó un ciclo de conversatorios para abordar algunos de los problemas que afectan a estas importantes organizaciones del mundo rural, logrando la participación de profesionales no solo conocedores de la realidad comunal, sino sobre todo comprometidos con su desarrollo.

Queremos agradecer el apoyo de Eclósio, Pan Para el Mundo y de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC), a través de la Plataforma para la Gobernanza Responsable de la Tierra, que permitieron realizar estas actividades. Confiamos en el futuro seguir impulsando iniciativas similares, a fin de colaborar con la visibilización de las comunidades y de sus problemas.

Lima, mayo de 2021.

Laureano del Castillo  
Director Ejecutivo

# MEMORIA

## Ciclo de conversatorios

### COMUNIDADES: NUEVAS ESTRATEGIAS PARA VIEJOS DESAFÍOS

#### 1. Justificación

En el contexto actual, las voces que defienden el extractivismo no han escatimado esfuerzos en generar discursos sobre lo comunal como un rezago premoderno que debe ser superado. Ello no es más que una nueva arremetida que, lejos de lograr dar por sentada dicha posición, reabre el debate sobre el carácter dinámico de la cultura y el rol que tienen las personas que deciden vivir en comunidad como sistema de vida. A la vez esta situación propone nuevas interrogantes sobre las perspectivas y posibilidades de más de 9000 comunidades campesinas y nativas<sup>1</sup> del país, así como su lugar en el proyecto nacional.

Durante la crisis generada por la COVID-19, las comunidades han sido protagonistas de noticias, comentarios y artículos, ya sea por la absoluta dejadez del gobierno para atender sus necesidades –sanitarias y productivas, sobre todo– como por su importancia para la seguridad alimentaria del país y su “sorprendente” capacidad organizativa frente al avance de la pandemia.

En este orden de ideas, la ONU ha decidido apoyar las iniciativas comunales sobre los cercos territoriales para detener a la COVID-19, además de promover el diálogo entre las instituciones estatales y las instituciones de los pueblos indígenas para asegurar que sus visiones y necesidades sean tomadas en cuenta<sup>2</sup>. A su turno, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya advirtió a sus Estados miembro que deben abstenerse de promover

iniciativas legislativas o avances en la implementación de proyectos productivos o extractivos en los territorios comunales durante la pandemia<sup>3</sup>.

Desde nuestro punto de vista, las medidas que promueven los organismos internacionales no deberían ser aplicables solo a contextos de emergencia sanitaria, sino también permanentemente cuando se trata de salvaguardar derechos colectivos de las comunidades. Estas viven en un estado de inseguridad constante justamente porque no se respetan sus derechos territoriales; los espacios de diálogo no existen o no recogen sus puntos de agenda; a lo que se agrega la accidentada implementación de un proceso de consulta que no es previa, como manda la norma. Esta situación se ha visto agravada en los últimos días en los que, en el contexto de crisis política, se ha anunciado la intención del Ejecutivo de impulsar una norma que consagre el “acuerdo previo” con las comunidades, como mecanismo destinado a agilizar los proyectos extractivos.

En ese sentido, se requiere repensar algunas instituciones fundamentales relacionadas con las comunidades y los pueblos y con la implementación de sus derechos, que la pandemia mundial se ha encargado de poner en la agenda pública. Para ello, se organizaron dos conversatorios que forman parte de un ciclo dedicado a discutir los retos y las oportunidades de las comunidades en nuestro país.

<sup>1</sup> Directorio de Censos Nacionales 2017 – III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas. INEI, Lima. Diciembre 2018.

<sup>2</sup> Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo (DAES), “Pueblos indígenas y la pandemia de la COVID-19: Consideraciones”. En: <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/covid-19.html>

<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas – Resolución 1/2020. Pág. 18.



## 2. Programa

### Conversatorio I: Seguridad jurídica de las tierras comunales

Desde hace casi noventa años, el Estado tiene la responsabilidad de sanear la propiedad de las comunidades<sup>4</sup>; sin embargo, aún no ha concluido esta tarea.

En principio, existen hasta tres bases de datos oficiales sobre el número de comunidades: el Censo Nacional Agropecuario de 2012 (Cenagro), el III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de 2017, y la información de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego de junio de 2020.

Importa señalar que a la fecha no se cuenta con información oficial publicada por la DIGESPACR sobre la situación de titulación de las comunidades. La información que presentamos a continuación forma parte de una presentación de los funcionarios de esa institución que se realizó en junio de 2020 durante una sesión de la Comisión Agraria del Congreso de la República. Así, sabemos que a esa fecha existen 5151 comunidades campesinas tituladas y 1118 por titular. En el caso de las nativas, están tituladas 1597 y 673 comunidades por titular.

Se sabe que un gran número –no hay información precisa– de comunidades no están georreferenciadas<sup>5</sup>, es decir, su localización y su extensión no forman parte de ningún sistema de información geográfica.

El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) señalaba en 2010, cuando su función incluía la titulación de comunidades, que, de un universo de 6069 comunidades reconocidas, 5110 estaban tituladas, pero 4326 (61,5%) no estaban georreferenciadas. De manera similar, de un total de 1469 comunidades nativas reconocidas, estaban tituladas 1271 (87%); de estas últimas solo 85 (6,7%) estaban georreferenciadas, mientras que 1186 (93,3%) no lo estaban. Diez años después no sabemos cómo ha variado esta situación. La

importancia de la georreferenciación radica en que sin título y sin planos catastrales georreferenciados, los derechos de propiedad sobre sus tierras siempre serán inseguros.

En efecto, este otorgamiento de seguridad jurídica a los derechos sobre la tierra solo los protege en tanto esta es considerada como un factor de producción, como una condición favorable a la productividad y la competitividad económicas. Esta consideración exclusivamente económica de la tierra, propia de la política agraria vigente, está también presente en la Estrategia Nacional de Agricultura familiar 2015-2021 (lineamiento 1: “acceso a los factores de producción”). Sin embargo, ya desde hace muchos años se ha establecido que “la relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. La relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”<sup>6</sup>.

Evidentemente, nuestro sistema de reconocimiento de derechos de propiedad está lejos de lo estimado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; pero, dado el contexto en el que viven las comunidades, aun antes de la pandemia, es necesario otorgarles una protección mayor a la de una simple mercancía. Con esta orientación, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) opta por un sistema de administración de tierras que mejore los sistemas de registro, titulación y formalización de los derechos existentes, incluidos los derechos consuetudinarios<sup>7</sup>. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) señala que los Estados deberían poner en marcha sistemas para registrar derechos de los pueblos indígenas que sean socioculturalmente apropiados. Señala, además, que se deben crear sistemas apropiados para la valoración de la tierra

<sup>4</sup> La Constitución de 1933 en su artículo 193 señalaba que protegerían a las comunidades a través de catastros y títulos de propiedad de sus tierras.

<sup>5</sup> 5483 comunidades no estaban georreferenciadas al 2010 según Cofopri.

<sup>6</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 31 de agosto de 2001, Caso de la Comunidad Mayanga (Sumo) Awas Tingni vs Nicaragua. Fundamento 149.

<sup>7</sup> Naciones Unidas. Convención de Lucha contra la Desertificación, Perspectiva global de la tierra, Bonn, Alemania, 2017, pág. 298.

que tengan en cuenta elementos no comerciales, como los de carácter social, cultural, religioso, espiritual y medioambiental<sup>8</sup>.

Se propusieron las siguientes preguntas guía:

*¿Cómo se explica que se continúe en esta situación?  
¿Existe la posibilidad de cambiar las cosas? ¿En qué se ha fallado y qué se propone para atender*

*esta problemática? ¿Cómo pueden ayudar algunas experiencias comparadas sobre titulación de tierras?*

**Fecha:** 16 de diciembre de 2020

**Panel:** Helen Figueroa, Pedro Tipula y Gustavo Zambrano.

**Moderador:** Pedro Castillo

**Participantes:** miembros del Grupo Propuesta Ciudadana, Red Muqui, ITV, Cepes, Pacto de Unidad, público en general.

## Conversatorio II: Coordinación y participación de comunidades

**E**n el Perú, el diálogo entre el Estado y las comunidades ha fracasado, a pesar de las demandas de sus organizaciones representativas y de los mandatos de tratados internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este señala que la protección de sus derechos se realiza a través de “una acción coordinada y sistemática”, con su participación y que el Estado debe asumir dicha responsabilidad.

Eludir esta obligación internacional de coordinar parece responder a una opción deliberada por excluir del proyecto político y cultural del país a las comunidades. Así, a pesar del discurso forzado sobre la interculturalidad, que llevó al gobierno incluso a crear un viceministerio encargado de la materia, la implementación de los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas no ha seguido, en absoluto, ese camino.

El Estado ha destinado sus pocos esfuerzos y recursos a la realización de muy cuestionadas “consultas previas”; también en la implementación de servicios públicos en lenguas indígenas. Estas acciones, sin dejar de ser importantes, no constituyen en sí mismas estrategias transformadoras de la relación asimétrica entre la cultura hegemónica y las culturas subordinadas. Esta postura quedó demostrada,

una vez más, en el contexto de la pandemia por la COVID-19, en el que la reacción del gobierno frente a los derechos de los pueblos indígenas fue tardía e inadecuada. No ha habido un encuentro, entonces, entre la interpretación que el Perú ha dado a los derechos humanos de los pueblos indígenas y la interculturalidad como propuesta democrática.

En ese sentido, se aprecia la idea de que es el momento de exigir el cumplimiento y la implementación no solo del derecho a la consulta, sino también –sobre todo– del derecho a la participación previsto en el Convenio 169 de la OIT. Este derecho otorga a dichas comunidades la capacidad de participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado, y en los procesos de elaboración y adopción de normas, así como en la formulación de planes y programas de desarrollo susceptibles de afectarlas directamente. Es responsabilidad del Estado y de sus autoridades establecer mecanismos de coordinación y trabajo conjunto para fortalecer dicha participación<sup>9</sup>.

El asegurar la presencia de las organizaciones indígenas en los espacios de elaboración de normas e implementación de medidas que las afectan directamente es un real ejercicio de sus derechos y un nivel básico de lo democrático que debe ser un Estado al momento de implementar sus decisiones.

<sup>8</sup> FAO. Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, Roma, 2012, págs. 29 y 30.

<sup>9</sup> Ministerio de Cultura. Derechos de los pueblos indígenas en el Perú. El rol garante del Estado en la protección y promoción de los derechos humanos, Lima, 2014, pág. 38.

Consideramos que sería una práctica que garantizaría que normas como las recientemente aprobadas por el Congreso fueran observadas desde un inicio y sentaría las bases para la construcción dialogante de una democracia que incluya a las comunidades en el proyecto nacional.

Se propusieron las siguientes preguntas guía:

*¿Es posible realizar un viraje que lleve los esfuerzos del Estado –y las demandas de las organizaciones– más allá de la consulta? ¿Por qué no pudo darse el “encuentro”*

*entre la propuesta intercultural y la implementación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el Perú? ¿Cómo se establece esta relación en la actualidad? ¿Qué posibilidades y dificultades configuran el escenario para el intento de un cambio paradigmático?*

**Fecha:** 17 de diciembre de 2020

**Panel:** María Luisa Burneo, Javier La Rosa y Javier Monroe.

**Moderador:** Renato Levaggi

**Participantes:** miembros del Grupo Propuesta Ciudadana, Red Muqui, ITV, Cepes, Pacto de Unidad, público en general.

### 3. Metodología

Los panelistas y el moderador utilizaron la plataforma Zoom. El público participante siguió las discusiones a través de una transmisión en vivo realizada desde la página de Facebook del Cepes y plantearon sus preguntas en los comentarios escritos en vivo durante la transmisión. Estos fueron seleccionados y comunicados al moderador por interno, quien a su vez planteó las preguntas a los panelistas en la última ronda.

El moderador presentó el seminario, el tema y la posición del Cepes sobre la discusión durante 5 minutos y dio la palabra a cada uno de los panelistas, que tuvo 15 minutos para presentar su exposición. Posteriormente el moderador planteó a los panelistas algunas preguntas recogidas de los comentarios de los participantes (5 minutos en total) y cada panelista tuvo 10 minutos para responderlas.

### 4. La memoria

Se solicitó a los panelistas la redacción de un documento que presente las principales ideas que expondrían en los conversatorios. Dichos documentos constituyen el insumo fundamental de la presente memoria. Este documento se complementa con la edición de un video de aproximadamente 15 minutos por cada seminario web.





Conversatorio I

# **SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS TIERRAS COMUNALES**

16 de diciembre de 2020



## El importante proceso de saneamiento y titulación de Comunidades Campesinas y Nativas: ¿Cómo vamos cerrando la brecha?

Helen Figueroa <sup>10</sup>

El Estado peruano tiene la responsabilidad de ejecutar el saneamiento físico-legal de la propiedad de las comunidades campesinas y nativas. Dicha responsabilidad es de competencia de los gobiernos regionales desde 2011, de conformidad a la transferencia de competencia de la función establecida en el literal n) del artículo 51, de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Esta ley establece esta función en materia agraria, referida a promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria y con la participación de los actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras comunales.

Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 001-2013-AG, se estableció la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad agraria a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. En dicho contexto y a efectos de la emisión de políticas y lineamientos de alcance nacional, mediante Decreto Supremo N° 001-2017-MINAGRI, a la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural – DIGESPACR, se asignó entre otras funciones:

Elaborar y proponer lineamientos para el saneamiento físico-legal y la formalización de la propiedad agraria. (Artículo 57-B, inciso a.)

Estas funciones buscan uniformizar, esclarecer, viabilizar y agilizar, con criterios técnicos, legales y de procedimientos administrativos, los trabajos de campo y gabinete; de modo que permitan a los gobiernos regionales cumplir eficientemente las disposiciones legales vigentes tanto para comunidades campesinas como para comunidades nativas, a fin de coadyuvar al cierre de brechas pendientes de titulación comunal.

Es importante indicar que la seguridad jurídica de las tierras comunales va mucho más allá de la entrega de un título de propiedad.

Nuestra historia nos da la oportunidad de conocer a las luchadoras organizaciones comunales regidas por principios como la ayuda mutua, la reciprocidad y la redistribución de la producción. Estas organizaciones son importantes porque forman parte de la identidad cultural de nuestro país, mantienen una estrecha relación con la tierra como fuente de alimentos y como base fundamental de su cultura, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. La relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las siguientes generaciones.

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), a través de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) y en coordinación con los Gobiernos Regionales (GORES), busca promover el saneamiento, la titulación y la inscripción en el Registro de Predios, de los territorios de las comunidades. Ello, entre otras cosas, con la finalidad de otorgar seguridad jurídica sobre un territorio completamente delimitado, de modo que la realidad física se corresponda con la realidad jurídica que brinda el registro de propiedad.

Pese al gran esfuerzo realizado en los últimos años, aún se mantiene una importante brecha de titulación de comunidades campesinas y comunidades nativas. A la fecha existen en el ámbito nacional 6269 comunidades campesinas reconocidas, de las cuales 5151 ya tienen sus territorios titulados y 1118 están en proceso de titulación. Por otro lado, existen 2270 comunidades nativas reconocidas, de las cuales 1597 se encuentran tituladas y 673 pendientes de titulación.

<sup>10</sup> Directora General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

A la fecha la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) trabaja en estrecha coordinación con los gobiernos regionales (GORE) para acelerar el proceso de titulación de las comunidades campesinas y nativas.

Es importante mencionar que, desde la DIGESPACR, promovemos la titulación de comunidades nativas y campesinas, a través de proyectos financiados por la Cooperación Internacional, con quienes articulamos esfuerzos para el cierre de brechas de titulación, además diseñamos estrategias de intervención, indicadores de impacto, los cuales contribuyen en la mejora de la calidad de vida de estas organizaciones. Es así que, en este difícil pero maravilloso trabajo, nos acompaña GIZ – Cooperación Alemana, con el proyecto “Política de Tierras Responsable – Pro Tierras Comunales Perú GIZ”, que nos brinda distintos mecanismos para el fortalecimiento institucional y el apoyo técnico con practicantes indígenas para el saneamiento de la base catastral de las comunidades nativas, debido a que aún existen distintas bases gráficas. Del mismo modo, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) también nos brinda fortalecimiento técnico e institucional a través de los cooperantes destacados en regiones de la Amazonía con mayor número de brecha, así como el Instituto del Bien Común (IBC) nos apoya con fortalecimiento técnico. También articulamos información con MDE Saweto, CEDIA, DCI – PNUD y otros cooperantes. En resumen, realizamos un trabajo en equipo que nos ha permitido sincerar la brecha de comunidades y contar con una sola base de datos de información alfanumérica de comunidades nativas, además nos permite saber si una comunidad está asignada a alguna Cooperación, cuál es su fuente de financiamiento, si alguien la trabaja, si fue titulada o no, si fue titulada pero no fue inscrita en el Registro de Predios, etc. Esta información nos permite identificar y desarrollar nuevas estrategias para acelerar la titulación. En este contexto, el MIDAGRI también está ejecutando un proyecto de titulación, el PTRT3, cuyo objetivo, entre otros, es titular comunidades nativas y campesinas, y que a la fecha está finalizando el proceso de diagnóstico.

Asimismo, sobre la labor de georreferenciación<sup>11</sup> de los predios de las comunidades campesinas y nativas, el MIDAGRI a través de la DIGESPACR está trabajando en la sistematización de una única base gráfica catastral y el sinceramiento de sus polígonos

y datos catastrales. No obstante, cuando se termine este trabajo en gabinete, se coordinarán las acciones de campo a fin de inscribir los polígonos en el registro de propiedad con coordenadas UTM y su nueva ubicación geográfica. Ello permitirá:

- Identificar los límites territoriales con certeza.
- Disminuir los riesgos de invasión y/o conflictos entre comunidades colindantes.
- Corregir las superposiciones gráficas trabajadas en su oportunidad con medios analógicos al utilizarse herramientas de gran precisión.
- Facilitar el saneamiento de los espacios geográficos de las comunidades.
- Desarrollar un sistema catastral de permanente actualización y que permitirá tener la información no solo gráfica que representa al territorio físico titulado, sino también la información en tiempo real. Ello permite obtener información para ordenar, planificar y diseñar distintas políticas públicas orientadas a enfrentar distintas problemáticas.

Con relación al fortalecimiento institucional de los GORE en temas de titulación, el MIDAGRI, a través de la DIGESPACR, realiza:

- Trabajos de capacitación permanente.
- Asistencia técnica y legal.
- Administración del catastro rural en coordinación con el SNCP.
- Monitoreo y supervisión del avance del saneamiento físico-legal de propiedad agraria en el ámbito nacional.
- Desarrollo de las buenas prácticas y las evidencias que se puedan materializar.
- Coordinación, fortalecimiento, promoción y acompañamiento a los gobiernos regionales en todas las etapas de titulación y saneamiento físico-legal.
- Verificación del cumplimiento normativo por parte de los gobiernos regionales.
- Elaboración y proposición de normas y lineamientos técnicos y legales que sean vinculantes para todos los gobiernos regionales.

<sup>11</sup> En términos sencillos, se entiende por georreferenciación la ubicación precisa de la posición de un determinado punto en la superficie de la Tierra.

Entre los principales lineamientos emitidos por el MIDAGRI tenemos:

- Resolución Ministerial N° 0547-2014-MINAGRI, que establece que la demarcación y la titulación de comunidades nativas a cargo de los gobiernos regionales, previsto en el Decreto Ley N° 22175 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 003-79-AA, no podrá quedar suspendido por superposición con áreas de los Bosques de Producción Permanente (BPP).
- Resolución Ministerial N° 0468-2016-MINAGRI, que aprueba los “Lineamientos para el deslinde y titulación del territorio de Comunidades Campesinas”.
- Resolución Ministerial N° 0194-2017-MINAGRI, que aprueba los “Lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las Comunidades Nativas y la clasificación por su capacidad de uso mayor a nivel de Grupo con fines de titulación”.
- Resolución Ministerial N° 0370-2017-MINAGRI, que aprueba los “Lineamientos para Georreferenciar el Plano de Demarcación Territorial de las Comunidades Nativas Tituladas”, se dio para uniformizar, esclarecer, viabilizar y agilizar criterios técnicos y legales, empleados por los gobiernos regionales de la selva y ceja de selva, a fin de que su localización y su extensión superficial de los territorios comunales formaran parte del sistema de información catastral.
- Resolución Ministerial N° 0368-2018-MINAGRI, que aprueba los “Lineamientos para la ejecución del procedimiento de redimensionamiento de bosques de producción permanente”, por la que se delega al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre la competencia para aprobar el redimensionamiento de bosques de producción permanente, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva, en el plazo máximo de 30 días hábiles, computados desde el día siguiente de la presentación de la solicitud a SERFOR. Para el redimensionamiento de bosques de producción permanente, vía exclusión de las áreas de comunidades nativas tituladas, el Ente de Formalización Regional deberá organizar el expediente con los documentos señalados en el artículo 5, del Anexo del aprobado por Resolución Ministerial mencionada.

- Resolución Ministerial N° 0443-2019-MINAGRI, que aprueba los “Lineamientos para la demarcación del territorio de las comunidades nativas”, por la que se han reducido los plazos para la titulación del territorio comunal, que comprende su inscripción registral. Dicho lineamiento incluye la participación de la Autoridad Nacional del Agua, de SERFOR y SERNANP, para los casos de superposición.

Asimismo, es importante comentar que a la fecha está desarrollándose una plataforma de capacitación virtual, donde podrán encontrarse todos los procedimientos temáticos de titulación y saneamiento físico-legal de la propiedad agraria (Predios Rurales Individuales, Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Terrenos Eriazos). Dicha plataforma estará a total disposición para los GORE en el momento que lo requieran.

Un tema fundamental para la mejora en la gestión pública es la implementación de sistemas de interoperabilidad. En el caso de la DIGESPACR, estamos desarrollando mecanismos de acceso a la información catastral entre entidades públicas de manera directa y abierta. Esto, por ejemplo, facilitará la labor de los GORE en materia de saneamiento de la propiedad agraria. Asimismo, permitirá agilizar y reducir tiempos en las actividades de diagnóstico, específicamente, en la etapa de recopilación de información que se realiza para determinar afectaciones sobre los territorios de comunidades, como áreas naturales protegidas, bosques de producción, ríos, sitios arqueológicos, entre otros. Permitirá generar planos temáticos de diagnóstico y utilizará y consumirá información en línea compartida por diversas entidades.

A la fecha, nos encontramos en la etapa final del desarrollo de interoperabilidad con entidades como el Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Autoridad Nacional del Agua, SERNARP, SERFOR, Municipalidad de Lima, Centro Nacional de Estimación Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios e INGEMMET, asimismo el proceso se encuentra en coordinación y con grandes avances con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Economía y Finanzas, COFOPRI, SUNARP y SBN.

Finalmente, cabe mencionar que, por Resolución Ministerial N° 0362-2018-MINAGRI, se creó el

“Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas – SIC Comunidades”, que dispone la obligatoriedad del uso del “Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas – SIC Comunidades” por las Direcciones Regionales de Agricultura u órganos o unidades orgánicas de los gobiernos regionales que hagan sus veces, que tengan a su cargo los procedimientos derivados de la función transferida prevista en el literal n)

del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En dicha plataforma, se encuentran los procedimientos sistematizados para el reconocimiento, la demarcación y la titulación del territorio de Comunidades Nativas, por tanto, los GORE expiden los títulos de propiedad virtuales, previa verificación de la DIGESPACR sobre el cumplimiento de las etapas del proceso de titulación.

# Comunidades campesinas: El derecho de sus tierras solo en papel

Pedro Tipula<sup>12</sup>

La problemática del derecho de propiedad de las comunidades campesinas sobre sus tierras es muy variada, según se ha observado a lo largo de varias décadas, pero dos son los puntos centrales: la falta de seguridad en la tenencia de tierras y la ausencia de un catastro oficial actualizado. Estas carencias no han podido ser atendidas en su real dimensión por los diferentes gobiernos, sobre todo de las últimas tres décadas, cuyos actos denotan un divorcio respecto de los discursos de campaña electoral, pues, una vez en el gobierno, hacen todo lo contrario: promueven la ejecución acelerada de proyectos de infraestructura y actividades extractivas, que vulneran derechos y dañan el medioambiente.

La poca claridad de las diferentes instancias gubernamentales para afrontar este problema ha suscitado el incremento de conflictos sobre linderos y el tráfico de tierras. A esa situación, que se podría calificar de caótica, se suma el escaso conocimiento sobre las comunidades campesinas, su dinámica y el papel que juegan en el desarrollo nacional. Este desconocimiento persiste a pesar del valioso aporte de las comunidades al desarrollo del país y al bienestar de los peruanos: producen alimentos a bajo precio y contribuyen a la industria culinaria, contribuyen a las industrias del turismo y la moda, a la conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales, entre otros. Estos importantes aportes tienden a ser invisibles o poco reconocidos, lo que explicaría por qué las comunidades campesinas permanecen ausentes en la agenda nacional, la cual prioriza a sectores como la agroindustria, tanto a agroexportadores como a productores de biocombustibles en la costa y a la industria minera en la sierra, por considerarlos más productivos y de mayor importancia económica.

Contribuye a ser más crítico este problema de la presión sobre sus tierras, tituladas o pendientes de titulación, la falta de saneamiento físico-legal de un importante número de ellas. Quienes viven en esta situación de inseguridad quedan limitados del

ejercicio de su derecho a la propiedad, a su autonomía económica y administrativa, y a oportunidades de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades de desarrollo, entre otros derechos.

## La identidad indígena de las comunidades campesinas

Los pueblos indígenas son aquellas poblaciones que tienen un origen anterior al Estado, conservan todo o parte de sus modelos organizativos, y que, además, mantienen vínculos ancestrales, prácticas sociales colectivas y poseen una identidad indígena u originaria. Dicho esto, por razones históricas, las comunidades campesinas (antes comunidad indígena), al igual que las nativas de la Amazonía peruana, son la expresión concreta, jurídica e histórica de los pueblos indígenas y originarios del Perú.

En este documento nos referiremos exclusivamente a las comunidades campesinas cuando hablemos de pueblos indígenas u originarios. Usualmente se considera el quechua y el aimara como los únicos grupos étnicos de la zona andina, pero la diversidad étnica de esta zona es muy rica. Entre los distintos pueblos quechuas se reconocen a los Chopcca, los Chankas, los Huancas, los Huaylas, los Kanas, los Q'ero y los Cañaris. La suma de estas poblaciones constituye una parte mayoritaria de la población indígena en el Perú<sup>13</sup>.

Los pueblos indígenas del Perú fueron reconocidos legalmente en 1920 como comunidades indígenas y desde entonces los derechos sobre sus tierras y territorios han sido reconocidos por las sucesivas constituciones hasta la de 1993. Un hito importante ocurrió en el año 1969, en el contexto de la Reforma Agraria, ya que se oficializó el cambio de nombre a Comunidad Campesina, que aplica principalmente a las comunidades de la costa y sierra. Posteriormente, en 1991, el Decreto Supremo 008-91-TR reconoció

<sup>12</sup> Geógrafo investigador del Instituto del Bien Común (IBC) y coordinador del Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú.

<sup>13</sup> <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos/quechuas>



a las comunidades ribereñas de la selva, identificadas como ribereña mestiza, campesina ribereña o simplemente ribereña, con los mismos derechos que las comunidades campesinas.

Hoy, a un siglo de su reconocimiento por la Constitución, en la práctica es cada vez menor la seguridad jurídica de sus tierras, fundamentalmente por la promoción, desde el Estado, de nuevas leyes que debilitan su derecho a la tierra en aras del crecimiento económico del país, sobre todo a través de la explotación minera como una de las principales actividades de desarrollo económico nacional. Aquí podemos recordar que los gobiernos de Alberto Fujimori y Alejandro Toledo apostaron por la apertura a las inversiones en hidrocarburos y minería, así como por las interconexiones de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Las prioridades de Alan García fueron sintetizadas en su tristemente célebre artículo “El síndrome del perro del hortelano”, Ollanta Humala asumió un compromiso no cumplido con su discurso ‘Agua sí, oro no’, Pedro Pablo Kuczynski ofreció traer ‘aluvión de inversiones privadas’ y, para no perder el camino, Martín Vizcarra apostó por la minería ‘responsable’.

Por su ubicación geográfica, solemos relacionar a las comunidades campesinas exclusivamente con la sierra del Perú, por eso no es novedad. Algunos sectores se resisten a reconocer como pueblos indígenas u originarios a las comunidades campesinas de la costa, argumentando que están enteramente vinculadas a las grandes ciudades, al comercio, a los servicios del Estado, que consumen tecnología y, sobre todo, que ya no hablan su idioma ni conservan sus costumbres ancestrales, entre otras razones. Se refieren a estos rasgos superficiales como si estos menoscabaran sus derechos. Políticos, empresarios y otros actores argumentan que las comunidades campesinas son de ‘reciente creación’, que no son indígenas sino ‘agrarias’ o simplemente ‘campesinas’. Esto solo puede ser evidencia de la escasa información que existe sobre ellas.

## Cien años sin información oficial

Los pueblos indígenas y originarios del Perú han sido “invisibles” para los gobiernos de turno de los últimos treinta años, tanto en lo social como en lo oficial. Ningún gobierno mostró voluntad política para asegurar la disponibilidad de información oficial, sistemática y actualizada sobre las comunidades

campesinas. Hace casi una década, intentando comprender la razón de esta persistente situación de invisibilidad de las comunidades a los ojos del Estado, la podíamos atribuir a una ignorancia generalizada de la sociedad urbana y de los tomadores de decisiones. Hoy en día, luego de intensas campañas de la sociedad civil por poner a las comunidades, literalmente, sobre el mapa, brindando abundante información de variada índole sobre su importancia en la historia, geografía, economía y cultura del Perú, es imposible continuar atribuyendo a la ignorancia la invisibilidad de estas instituciones y la falta de información oficial sobre ellas. Así, podemos conjeturar que el relegamiento de las comunidades de las prioridades nacionales y de las políticas públicas puede atribuirse a los prejuicios culturales y raciales, tan difíciles de erradicar. Por lo tanto, es muy probable que no las veamos porque no queremos verlas.

También podemos conjeturar que la invisibilización de las comunidades en la información oficial del Estado es parte de una estrategia deliberada, y que los actuales vacíos de información y el caos administrativo que reina en este campo son instrumentales a los intereses de ciertos sectores. La estrategia apuntaría entonces a favorecer el desconocimiento de las tierras comunales para incorporarlas al mercado de tierras rurales.

La misma invisibilidad se da con la información gráfica, georreferenciada o no, caracterizada por la ausencia o la debilidad de la información oficial sobre las comunidades. A pesar de los esfuerzos de la sociedad civil, ha sido escaso el avance en generación de información oficial sobre sus territorios y sus derechos. Esta realidad que viven muchas comunidades del país responde al caos y al desorden que rodean a los títulos de propiedad de los territorios comunales: expedientes incompletos, títulos imperfectos, tierras comunales no georreferenciadas o no incluidas en un catastro, planos extraviados o sin inscripción en los registros públicos. Tampoco ayuda que la poca información gráfica existente se encuentre dispersa, desactualizada y desordenada, debido a la débil institucionalidad del ente rector, que ha sido transferida entre diferentes sectores durante los últimos treinta años: PETF, COFOPRI, gobiernos regionales y actualmente MIDAGRI. Este último ejerce la rectoría desde 2013, sin embargo, necesita mayores esfuerzos para consolidar su rectoría, así como para la recopilación, la administración y la gestión de la información cartográfica producida por las entidades regionales. Además, los constantes cambios en la institucionalidad han generado

inestabilidad, confusión y retrocesos en los procesos de saneamiento de la propiedad comunal, caracterizados por carecer de una adecuada transferencia de funciones, de información, conocimientos, capacidades y recursos.

Lo cierto es que no existen datos oficiales sobre las comunidades campesinas, ni un catastro rural que permita reconocer sus tierras, con límites y linderos correctamente definidos mediante procedimientos de georreferenciación. A esta situación caótica se suma la superposición de concesiones para actividades extractivas y proyectos de infraestructura sobre sus territorios. No obstante, lejos de subsanar esta situación, los gobiernos han adoptado políticas orientadas a debilitar en forma deliberada el régimen de la propiedad comunal, lo que ha favorecido así la parcelación forzada de comunidades, tendencia que obedece a los intereses y las ambiciones que se ciernen sobre sus territorios.

Sin embargo, aunque la diversidad cultural es celebrada y promovida por las industrias del turismo y la moda, por ejemplo, el reconocimiento de la identidad de estos pueblos como indígenas es un tema complejo, no obstante, el estatuto que poseen como sujetos de derechos colectivos, amparados por las normas nacionales e internacionales.

## Cuántas son, dónde están y qué tierras poseen

Hasta la fecha no se cuenta con información oficial, actualizada, ordenada y estandarizada sobre el número de comunidades campesinas tituladas, ni el número de aquellas pendientes de reconocimiento y titulación, que permita cerrar la brecha de formalización territorial. Lo que existe son datos referenciales de diversas instituciones

estatales. Aquí podemos mencionar el directorio de comunidades campesinas que data de 1998 publicado por el Proyecto de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT). Más tarde, el PETT fue absorbido por COFOPRI, institución que elaboró en 2010 un listado digital de comunidades campesinas. También podemos mencionar la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI)<sup>14</sup>, que toma como fuente los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): censos de comunidades nativas y campesinas y censos nacionales agropecuarios; la información enviada por las Direcciones Regionales de Agricultura (DRA), entre otras entidades de la administración pública.

Si bien se destaca la creación del Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas “SIC Comunidades” mediante Resolución Ministerial N° 0362-2018-MINAGRI, su uso es “obligatorio” por las direcciones regionales de agricultura o unidades orgánicas de los Gobiernos Regionales. En la práctica, dicha herramienta presenta, lamentablemente, información desactualizada e incompleta, lo cual contribuye a aumentar el caos y la inseguridad que persiste en las comunidades. Esta inseguridad se complejiza aún más, debido a que actualmente la BDPI maneja una categoría nueva denominada “localidades de pueblos indígenas”, que comprende no solo la comunidad campesina y nativa, sino también anexos, asentamientos, barrios, caseríos, entre otros. Esto contribuye a generar mayor caos y desorden, debido a que dicha categoría no resulta muy clara para muchas entidades gubernamentales, ni siquiera para el propio Ministerio de Cultura.

En este contexto, al no existir información oficial única y confiable para conocer cuántas son estas comunidades y cuál es su situación, esta dependerá de la fuente estatal o privada que vayamos a usar (ver cuadro N° 1).

Cuadro N°1: Cantidad de comunidades campesinas según fuente estatal

Comunidad campesina	PETT 1998	COFOPRI 2010	CENAGRO 2012	MIDAGRI 2015	MINCUL 2016	INEI 2017	GORE 2017
Reconocida y titulada	3908	5110	6277	5121	5124	6682	5177
Reconocida por titular	1746	905		1065	1070		1139
<b>TOTAL</b>	<b>5654</b>	<b>6015</b>	<b>6277</b>	<b>6186</b>	<b>6194</b>	<b>6682</b>	<b>6316</b>

Elaboración propia

<sup>14</sup> Publicado en octubre de 2012 por el Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad. La BDPI no tiene carácter constitutivo de derechos, por lo que supone un registro referencial y se encuentra en permanente actualización.

Hay una coincidencia en los datos que manejan las diferentes fuentes estatales: no consideran a las comunidades ribereñas localizadas en la Amazonía que han sido reconocidas y tituladas como “comunidades campesinas” o “comunidades campesinas ribereñas”. Como respuesta a esta variedad y vacíos de información, el Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú (SICCAM)<sup>15</sup>, iniciativa de la sociedad civil, ha mantenido y actualizado un registro nacional de comunidades campesinas, incluyendo a las comunidades ribereñas asentadas en las riberas de los ríos de la Amazonía. Los datos sobre comunidades ribereñas provienen del trabajo de campo realizado en el marco del proyecto Sistema de Información

sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana (SICNA)<sup>16</sup>.

Las tierras de las comunidades campesinas no son pocas, tal como lo muestra el SICCAM, que a diciembre de 2019 ha logrado identificar 7282 comunidades campesinas, entre comunidades originarias (costa y sierra) y comunidades ribereñas (Amazonía), distribuidas en 23 de los 24 departamentos del país. De estas, 6303 cuentan con reconocimiento formal y, entre ellas, 5296 disponen de títulos de propiedad sobre cerca de 25 millones de hectáreas (20% del territorio nacional). Los detalles figuran en los siguientes cuadros.

Cuadro N°2: Total de Comunidades del SICCAM

Comunidad campesina	
Reconocida y titulada	5296
Reconocida por titular	1007
Por reconocer y titular *	979
<b>TOTAL</b>	<b>7282</b>

(\*) Corresponde a comunidades ribereñas (Amazonía)

Cuadro N°3: Total de comunidades tituladas y por titular del SICCAM

Comunidad campesina	Total	Reconocida y titulada	Reconocida por titular	Por reconocer y titular
Originaria (costa y sierra)	6160	5237	923	0
Ribereña (Amazonía)	1122	59	84	979
<b>TOTAL</b>	<b>7282</b>	<b>5296</b>	<b>1007</b>	<b>979</b>

A lo largo de los años, muchas razones no han permitido cerrar la brecha de formalización de las comunidades campesinas. Hoy en día, podemos afirmar que no se puede atribuir a la falta de dinero ni de tecnología, sino única y exclusivamente a la falta de voluntad política. Cuando el Ministerio de Agricultura y Riego (antes MINAGRI, hoy MIDAGRI) retoma la rectoría sobre la titulación de predios rurales, ya se estaban desarrollando varios proyectos de formalización de tierras comunales con apoyo de la cooperación internacional, todos ellos focalizados en Amazonía. La única iniciativa que incluyó la formalización de 190 comunidades campesinas<sup>17</sup>, de

las aproximadamente 2000 comunidades que aún no poseen títulos de propiedad, entre comunidades originarias (costa y sierra) y comunidades ribereñas (Amazonía), es el proyecto PTRT en su tercera etapa (conocido como PTRT3) a cargo de los gobiernos regionales y del MIDAGRI en calidad de órgano rector.

El proceso experimentado por las que hoy conocemos como comunidades campesinas ha sido complejo, pues han enfrentado a la resistencia del discurso oficial y de otros sectores que las consideran sinónimo de retraso: ‘rezago de un pasado’, ‘parte de

<sup>15</sup> <http://ibcperu.org/mapas/siccam/>

<sup>16</sup> <http://ibcperu.org/mapas/siccam/>

<sup>17</sup> La meta del proyecto PTRT3 es titular 283 400 predios individuales, 403 comunidades nativas y únicamente 190 comunidades campesinas, cuyo horizonte de finalización es 2021.

nuestra historia'. En la actualidad, las comunidades son percibidas como un obstáculo para el desarrollo del país. La crisis sanitaria a causa de la COVID-19 ha mostrado con crudeza la inequidad, el olvido y la falta de un enfoque intercultural que responda a la deuda de la permanente exclusión a la que han sido sometidas todas las comunidades, cuya precariedad está en relación directa a su vulnerabilidad.

## Conclusiones

Hasta hoy las poblaciones indígenas u originarias viven permanentemente en un estado de inseguridad sobre sus tierras, caracterizado por la resistencia de muchos sectores, en particular políticos y empresariales, quienes argumentan que las comunidades son de 'reciente creación' o afirman que sus pobladores ya no son indígenas, sino campesinos o agricultores. A pesar de haber sido reconocidas legalmente hace un siglo por el Estado peruano y a pesar del significativo aporte de las poblaciones originarias al país, las comunidades siguen sin tener prioridad en las estadísticas y en la agenda nacional.

La seguridad de las comunidades campesinas sobre sus tierras no se logra únicamente con obtener los títulos de propiedad, ya que estos suelen ser imperfectos al no estar georreferenciados. Esto significa que sus planos tienen referencias poco precisas para su ubicación, no figuran dentro de un catastro o no están inscritos en registros públicos y, si lo están, no cuentan con toda la documentación en regla. La propiedad de las tierras comunales sin inscripción en registros públicos es un derecho inseguro.

No basta con obtener datos para responder la pregunta de ¿Cuántos son los pueblos indígenas? La autoidentificación es un concepto amplio que implica otras preguntas como ¿Quiénes somos?, ¿Dónde vivimos? o ¿Cuáles son nuestras costumbres? La falta de respuesta a estas y otras preguntas demuestra la deuda histórica que el Estado peruano tiene con los pueblos indígenas u originarios de la costa y la sierra, así como de las comunidades ribereñas de la selva.

## Recomendaciones

Es indispensable realizar, en el corto y el mediano plazo, un esfuerzo en coordinación con las comunidades, las instituciones del gobierno nacional, regional y local, y la cooperación internacional, para

superar la poca articulación que han mostrado hasta hoy los diferentes sectores involucrados y la reducida capacidad de rectoría de estos, con el objetivo de que las comunidades campesinas puedan contar con una real seguridad sobre sus tierras. De este modo, ya no se las considerará como un 'obstáculo', sino como un 'activo' dentro de la agenda de desarrollo del país y como socias estratégicas para combatir el cambio climático, promover la seguridad alimentaria, entre otras iniciativas.

Para que la información espacial de la plataforma Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas "SIC Comunidades" del MIDAGRI sea una herramienta útil en la toma de decisiones en los ámbitos local, regional y nacional, debe cumplir cuatro características básicas: ORDENAR la información; ESTANDARIZAR, es decir, usar un sistema de referencia único; COMPARTIR para acceder a la información sin restricciones y contar con una información ACTUALIZADA dentro de plazos razonables, con medidas orientadas a cerrar la brecha de formalización territorial y sanear física y legalmente a aquellas comunidades que, si bien cuentan con un título de propiedad, carecen de límites claramente establecidos (georreferenciación en campo).

La seguridad de las tierras comunales de los pueblos indígenas u originarios no depende únicamente de responder cuántos son y dónde están, sino de contar con información sobre los problemas que afrontan acerca de sus territorios, recursos naturales, desplazamientos y falta de acceso a servicios básicos, que permitan a los tomadores de decisiones establecer mejores políticas públicas y programas sociales para dichas poblaciones.

La inscripción de las comunidades campesinas tituladas en los diferentes registros públicos de la localidad donde están asentadas debería ser de oficio por parte del Ente de Formalización o la Dirección Regional de Saneamiento de cada región. Por ello, no basta con recibir el título en papel, sino que los líderes o los representantes de la comunidad deben asegurar que el título comunal esté registrado en SUNARP para evitar problemas posteriores. El título registrado en SUNARP es una herramienta mucho más fuerte de seguridad y defensa para las tierras de las comunidades.

## Titular comunidades nativas exige recursos técnicos, pero sobre todo interés político

Gustavo Zambrano<sup>18</sup>

Contar con un título de propiedad parece ser el eterno sueño de aun varias comunidades nativas en el Perú. Desde que se consolidó la idea de que un título permite garantizar los derechos sobre los predios que se ocupan y que ello brinda seguridad jurídica sobre la tierra frente a terceros, la búsqueda por tenerlo ha sido una tarea complicada desde hace años, en la que el Estado peruano ha intentado –y a veces fallado– cimentar el cómo conseguirlo. A pesar de los pocos avances –que terminan siendo relevantes por su escasez–, la tarea pendiente desde el aparato estatal con las comunidades aún es enorme y requiere no solo de constancia y ganas, sino de un real interés y compromiso político, así como de capacidad técnica para superar este problema de miles de personas en la Amazonía.

De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), a la fecha se han titulado 1597 comunidades nativas en el país. En 2020, por las condiciones generadas por la emergencia nacional debido a la COVID-19, en el Perú solo se titularon 7 comunidades nativas, mientras que en 2019 se titularon 17. Cabe recordar que a enero de 2020 restaban titularse aún 680 comunidades, lo que significa que –si las cifras no han variado– ahora faltarían titularse 673. Es importante resaltar que titular una comunidad nativa, incluyendo su inscripción en registros públicos, consta de 7 pasos que deberían realizarse –de no haber demoras– entre 100 y 150 días aproximadamente. Según la Guía práctica para el proceso de titulación de comunidades nativas publicada por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) en 2019, titular estas comunidades constaría de 22 pasos, que son un desagregado de los 7 formalmente reconocidos. Estos 22 pasos deben darse en plazo similar. Sin embargo, independientemente de los pasos, titular una comunidad en la práctica no es simple ni fácil y menos rápido. Se debe señalar que los tiempos para cumplir estos pasos (7 o 22) se extienden, incluso 12 años le tomó a la Comunidad Nativa Alto Tamaya Saweto obtener un título de propiedad. A este ritmo, entre el número de comunidades que faltan titular

(673) y los tiempos que demora (entre 100 días y 12 años), no es descabellado considerar que cerrar la brecha de titulación tomará varias décadas.

Es necesario mostrar esta situación como la realidad –tragicómica– de las comunidades nativas en el Perú, para entender la gravedad del asunto. Frente a ello, ¿qué hacer? Corresponde encontrar salidas, urgentes y efectivas. La pregunta que planteo para acercarnos al problema, pero sobre todo a su posible término, es la siguiente: ¿Cuántos años se necesitan para finalizar el proceso de titulación de todas las comunidades nativas en el Perú? Si se mantienen las condiciones actuales, cerrar la brecha demorará décadas, como señalamos. Entonces, debemos identificar qué se debe realizar para reducir este tiempo.

Ahora bien, para cerrar la brecha de titulación en un tiempo prudente no debemos limitarnos solo a saber a cuántas comunidades les falta obtener título de propiedad e inscribirlo. Debemos considerar primordialmente tres temas centrales: (i) evaluar si se cuenta con la capacidad real para llevar a cabo este trabajo; (ii) saber con claridad y precisión en qué paso de los 7 o 22 se encuentran las comunidades nativas aun sin título (algunas quizás no han empezado el procedimiento, mientras que otras ya estarán más avanzadas); finalmente, (iii) cuánto será el costo real de concluir el proceso de titulación. Contar con información lo más certera posible permitirá tener claridad sobre lo que se necesita hacer y adónde deberán apuntar las estrategias para lograr cerrar esta brecha.

Uno de los trabajos más sensatos durante 2019 –que se hizo de manera intersectorial sin necesidad de crear una comisión– fue que los sectores involucrados directamente en la titulación de comunidades nativas (ministerios de Agricultura, de Ambiente y de Cultura) coordinaron –con participación de la Presidencia del Consejo de Ministros– para trabajar los temas previamente señalados. Así, no solo se logró consensuar la cifra que señala la brecha de comunidades nativas que faltaban titular (cifra con la que actualmente se trabaja), sino que se logró a

<sup>18</sup> Abogado y profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

través del esfuerzo de profesionales comprometidos saber el costo de titulación de las comunidades nativas que representan la brecha. Como resultado de esto, se estableció un estimado que permitía tener claridad de los recursos necesarios para ser destinados en la cadena de entidades encargadas de la titulación. Mostró también que existen montos ya asignados, algunos aun insuficientes, y se estimó cuánto se necesita para cerrar la brecha de aquellas comunidades que no cuentan con presupuesto destinado a la titulación. Otro de los temas centrales fue reconocer, a manera de rastreo, cuál es la capacidad técnica que necesita el aparato estatal a nivel nacional y subnacional (gobiernos regionales) para cerrar la brecha de titulación. Ello implicó tener claridad sobre requerimientos técnicos, logísticos, pero sobre todo humanos, para realizar la tarea de la titulación en todas sus etapas y en todas las regiones amazónicas.

A todo lo anterior debe sumársele conocer el estado actual de los procesos de titulación ya iniciados (en trámite) y así saber cuáles aún no se iniciaban. Si bien cada trámite de titulación sigue la misma ruta, cada uno presenta características particulares según su grado de avance. A cada trámite corresponde hacerle seguimiento y fiscalización, porque habrá comunidades que probablemente aun no muestran trabajos de campo; otras recién estarán elaborando el expediente para su presentación ante las instancias correspondientes; algunas ya terminaron el trabajo de campo, pero el expediente está detenido en alguna oficina del gobierno regional; otras están a la espera del título y no saben qué detiene el trámite; etc. Es clave reconocer los cuellos de botella en cada etapa del proceso administrativo para saber cómo resolver esas dificultades.

Este esfuerzo intersectorial exigió, además, tener mucha claridad no solo de las responsabilidades del ente rector dentro del marco de sus funciones, sino también de los gobiernos regionales y de todos los actores estatales involucrados. Toda esta información fue brindada al MIDAGRI y sobre la base de esta trabajan actualmente.

Pero debemos señalar que toda esta información no es suficiente para encontrar soluciones si este asunto no es prioridad del gobierno. Para comenzar, lo ideal hubiese sido titular todas las comunidades en 2021. Esto ya es imposible si tomamos en cuenta las proyecciones que mencionamos al inicio de este artículo. El tema actual es si la titulación de

comunidades nativas será prioridad para el próximo gobierno, sea de cualquier orientación política, y si al menos se ha considerado terminar los cinco años de mandato con una muy considerable reducción de la brecha. De manera adicional, debemos señalar que este no es un trabajo que vincule a un sector; más bien es una cuestión intersectorial y subnacional. Por ello el grado de involucramiento de sectores y gobiernos regionales amazónicos es clave, sumado a que debe ser prioridad del gobierno central para, de ese modo, articular todos los sectores y niveles del Estado. Sin el compromiso político de entender que resolver este problema no solo es una necesidad sino una urgencia nacional y que se debe asumir un rol directivo y articulador, no se conseguirá avanzar con celeridad. De no hacerlo, los plazos se seguirán extendiendo, sumado a la falta de recursos para terminar esta tarea pendiente.

Sin embargo, existe un tema que concierne, y no de la mejor manera, al avance en la titulación de comunidades nativas. Es sabido que garantizar los derechos de los pueblos indígenas no resulta atractivo para varios funcionarios y grupos de interés. El tema indígena hace ruido y a veces es preferible en escenarios políticos de inestabilidad que aquello que hace ruido, pues, no lo haga. ¿Por qué se dice que hace ruido? Porque se debe tomar decisiones y no esperar el mejor momento o la coyuntura; sin embargo, se actúa a partir del cálculo político y no para garantizar condiciones de vida de ciudadanos y ciudadanas indígenas. Hace ruido porque titular implica tener la capacidad de liderar todo este proceso de modo que funcione: que se ejecuten los presupuestos, se sancione a quienes lo retrasen, se logren resolver problemas, etc., es decir, se cumplan las obligaciones. Hace ruido porque cuando se aborda el tema indígena se remueven algunas de las bases normativas, jurídicas, estatales, políticas, económicas, comerciales, etc. en las que los representantes del statu quo han creído y creen, y eso genera la sensación de que pone en riesgo su vigencia. Hace ruido porque implica que hay intereses contrarios a la titulación de comunidades, así como hay quienes piensan que no es conveniente incomodar ciertos intereses.

Entonces, es mejor no hacer ruido, sino dejar las cosas como están, avanzar no tan rápido o generar cambios que finalmente no modifiquen nada. Si realmente se quiere abordar el tema indígena, en particular la titulación de las comunidades nativas se debe exigir que se trabaje rápido para titular.



Por otro lado, soy un convencido de que el tema de la titulación de las comunidades nativas no ha estado en agenda en los últimos años. Esto ha generado un problema cuyas consecuencias sufrimos actualmente. El atraso en materia de titulación de comunidades nativas es innegable y no se puede ocultar. Frente a ello cabe establecer responsabilidades, ya que este retraso ha significado dejar sin garantías a miles de comuneros y comuneras indígenas que ven cómo sus tierras están desprotegidas ante colonos, sicarios, narcos, etc. Felizmente, somos conscientes y testigos de que se están realizando acciones, contra el tiempo y a cuentagotas, pero con avances al fin. Sin embargo, eso no descarta que se busque identificar qué ha sucedido.

Es momento de dar respuestas a las comunidades. Estas respuestas serán de corte técnico, que permitan saber con claridad cuándo tendrán sus títulos de propiedad; y de corte político, que implique

aclarar por qué el tema no ha sido prioridad y si, ahora que la urgencia se ha convertido en emergencia, se establecerán responsabilidades y se le dará el lugar correspondiente en el debate nacional. Ad portas de un cambio de gobierno, resta afirmar que serán varios los temas que candidatos y candidatas propondrán para ganar votos. Algunos temas, en efecto, deberán ser resueltos y otros no. Dentro de los primeros, lo primordial es preguntarnos si la agenda de los pueblos indígenas será parte del debate electoral nacional y si lo será el tema de la titulación de comunidades campesinas y nativas. Esa será la demostración del interés y, más adelante, de la real voluntad para cambiar dicha situación. Ello requiere, en suma, toda la información relacionada, la capacidad para plantear soluciones realistas y efectivas, los recursos necesarios y la intención clara de resolver dicho problema. Esperamos que ello se concrete.



Conversatorio II

# **COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE COMUNIDADES**

17 de diciembre de 2020



# Comunidades, pueblos indígenas y espacios de participación en el Estado peruano<sup>19</sup>

María Luisa Burneo<sup>20</sup>

**E**ste ensayo discute la relación reciente entre los pueblos indígenas y el Estado peruano a partir de los espacios de participación institucionalizados que existen en materia de tierras y territorios. Sin embargo, el debate sobre comunidades y pueblos indígenas en el Perú nos obliga a plantear una breve revisión histórica para entender esta relación. Por ello, en la primera parte desarrollaré algunos puntos generales de esta historia y, en la segunda parte, me centraré en mostrar algunas conclusiones sobre los espacios de participación formales que existen en el Estado peruano para las comunidades y los pueblos indígenas.

## Estado, pueblos indígenas y comunidades

Para empezar, es importante aclarar la relación entre pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas, ya que en muchos casos estas categorías se prestan a confusión en el debate público. Los pueblos indígenas y originarios tienen una existencia previa a la formación de las comunidades tal como las conocemos en la actualidad. No es el objetivo de este ensayo remontarnos al debate sobre el sujeto 'pueblo indígena' en el Perú, pero sí es importante señalar que la categoría de 'indios' y posteriormente la de 'indígenas' –que hoy en día ha sido reapropiada y resignificada por las poblaciones que se autodefinen como tales– fue impuesta en la época de la Colonia para nombrar a las diversas poblaciones colonizadas y que fueron reorganizadas espacial y administrativamente<sup>21</sup>. Posteriormente, en las primeras décadas del siglo XX, en el contexto

del indigenismo peruano, se empezó a usar de manera más extendida el término indígena –se formaron, asimismo, instituciones como la Asociación Pro-Indígena en 1909 y otras. De otra parte, las comunidades campesinas (de la costa y la sierra), tal como las conocemos hoy en día, son instituciones reconocidas por el Estado como expresión territorial y jurídica, que agrupan a un conjunto amplio de familias que habitan un territorio común –con regímenes de tenencia de la tierra diferenciados en su interior–, que comparten un conjunto de prácticas e instituciones y que tienen distintos momentos de formación. Algunas se originaron de las antiguas reducciones de indios coloniales, otras se formaron posteriormente en distintos momentos del siglo XIX e inicios del XX, otro grupo apareció como resultado del proceso de reforma y posreforma agraria, y otras son incluso más recientes. Parte muy importante de las familias que habitan en estas comunidades en todo el país son indígenas<sup>22</sup>.

El Estado peruano reconoció a las comunidades de la costa y la sierra con el nombre de comunidades indígenas en 1920. Esto no significa, evidentemente, que estas no existieran previamente sino solo que el Estado las reconoció formalmente. Estas ocupaban extensos territorios en la costa, la sierra norte, el centro y el sur; tenían sus propias historias de apropiación territorial y de construcción de identidades. Luego, en 1969, durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado, se les cambió de nombre a comunidades campesinas<sup>23</sup>. En este grupo no estaban incluidas las 'comunidades nativas' de la Amazonía –que tienen otras trayectorias y orígenes–, las cuales fueron reconocidas formalmente y nombradas de esa manera a partir de la Ley de comunidades nativas de 1974<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Este ensayo es una edición de lo expuesto en el Conversatorio II: Coordinación y participación de comunidades, realizado el 17 de diciembre de 2020 en el ciclo de conversatorios "Comunidades: nuevas estrategias para nuevos desafíos", organizado por Cepes.

<sup>20</sup> Antropóloga, investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos y profesora de la especialidad de antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>21</sup> Remy, M. Historia de las comunidades indígenas y campesinas del Perú, Lima, IEP, 2013. Documento de trabajo N° 202.

<sup>22</sup> Me refiero aquí solo a las comunidades campesinas de la costa y la sierra, no a las comunidades nativas de la Amazonía, que tienen otro recorrido histórico y otras características.

<sup>23</sup> Para más información, ver: Urrutia, Remy y Burneo. Comunidades campesinas y nativas del Perú en el contexto neoliberal. Una lectura de las hojas complementarias del Cenagro, Lima, IEP-CEPES, 2019.

<sup>24</sup> Para más información, ver: Chirif, García y Smith. El indígena y su territorio son uno solo. Estrategias para la defensa de los pueblos y territorios indígenas en la cuenca amazónica. Lima, Coica/Oxfam, 1991.

Miles de comunidades, que son más de 6800 campesinas y más de 2000 nativas en la actualidad –además de las ribereñas aún no reconocidas por el Estado<sup>25</sup>–, agrupan a cientos de miles de familias comuneras que, en muchos casos, son indígenas y se autodefinen como tales. Sin embargo, también se debe señalar que no toda la población indígena vive en comunidades campesinas y nativas: existen grupos importantes de población indígena que vive en localidades rurales (que no son comunidades), en centros periurbanos y en ciudades de todo el país, incluyendo Lima<sup>26</sup>.

Planteado este breve resumen, vamos al tema de fondo: cuando el Estado peruano reconoce a las comunidades indígenas (1920), campesinas (1968) y nativas (1974), está reconociendo a la comunidad como organización, pero no las reconoce como pueblos indígenas y no habla de territorios indígenas<sup>27</sup>. Señalar esto es importante para comprender problemas posteriores. La ley general de comunidades campesinas, promulgada en 1987, refuerza esta figura de organización como expresión jurídica y territorial, y se pierde nuevamente la categoría de indígena y originaria. Esto tiene múltiples consecuencias en la relación entre Estado y comunidades, y en sus posibilidades de participación y decisión, por ejemplo, sobre sus territorios y otros temas cruciales.

De otra parte, por diversas razones que no desarrollaré aquí, las trayectorias que siguieron miles de comunidades de la costa y la sierra fueron más campesinas. Por ejemplo, entre las décadas de 1940 y 1980, estas se organizaron a partir de la consigna de la lucha por la tierra –formaron, por ejemplo, la

Confederación Campesina del Perú (1947)<sup>28</sup>–. En el caso de las comunidades nativas de la Amazonía el camino fue distinto: si bien estas fueron reconocidas en 1974, esta figura no necesariamente coincidía con las configuraciones históricas y sociales previas que tenían los miles de familias que conformaban distintos pueblos originarios que ocupaban, con una alta movilidad y en extensos territorios<sup>29</sup>. Estos territorios tampoco fueron reconocidos en su integralidad por dicha ley; y con la nueva ley aprobada en el gobierno de Morales Bermúdez en 1978, se restringió su propiedad a zonas de aptitud agropecuaria, lo que dejó de lado las zonas de bosque que eran en realidad la mayor parte de sus territorios<sup>30</sup>. Sin embargo, a pesar de esta historia “oficial”, los pueblos de la Amazonía –pertenecientes a diferentes familias etnolingüísticas– se han organizado en federaciones indígenas que agrupan a miles de comunidades nativas y que reivindican sus derechos sobre territorios ancestrales<sup>31</sup>.

¿Por qué remontarnos a esta historia? Porque esta explica la relación que establece el Estado con los pueblos indígenas: reconoce como figura jurídica a las comunidades bajo el marco constitucional, pero no reconoce a los pueblos como naciones ni tampoco a sus territorios en su integralidad<sup>32</sup>. De hecho, si bien las comunidades campesinas y nativas tienen derechos de propiedad sobre sus tierras, ello no ha impedido que sucesivos gobiernos decidan sobre el futuro de sus territorios. Con el paso del tiempo, el Estado también se atribuyó la potestad de decidir qué comunidades califican como indígenas y cuáles no<sup>33</sup>. Este es uno de los temas críticos que nos llevan a un debate de fondo y más político alrededor de la pregunta: ¿Cómo y en qué términos los pueblos

<sup>25</sup> Instituto del Bien Común. Tierras Comunales: Más que preservar el pasado es asegurar el futuro. El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Informe 2016, págs.15-17.

<sup>26</sup> El último Censo de Población y Vivienda (INEI, 2017) arroja que, en el Perú, al menos un 30% de la población se autoidentifica como indígena.

<sup>27</sup> Sobre el término pueblo indígena desde lo jurídico, ver el informe de la CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párrafos: 25-31.

<sup>28</sup> Por el lado de las comunidades campesinas, el camino ha sido más cercano a una demanda por ciudadanía –dentro del Estado nacional– y por el acceso a la tierra. Este camino toma una expresión más campesina, en particular en la época de la reforma agraria (como en las “tomas de tierras”).

<sup>29</sup> Santos Granero. “Integración económica, identidad y estrategias en la Amazonía”. En: SEPIA III, Perú: El problema agrario en debate. págs. 399-420. Lima, SEPIA-CBC, 1991.

<sup>30</sup> Esta ley se llamó Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva. El nombre deja claro su enfoque.

<sup>31</sup> Sobre el tema, ver: Regan. “Los awajún y los wampís contra el Estado: una reflexión sobre antropología política”. En: Investigaciones Sociales, 14(24), 2010, págs. 19-35. / Espinosa. “Cambios y continuidades en la percepción y demandas indígenas sobre el territorio en la Amazonía peruana”. En: Anthropologica, 28 (28), 2010, págs. 239-262.

<sup>32</sup> Investigadores como Roger Merino han discutido ampliamente el tema. Por ejemplo: Merino. “El derecho y la política de la autodeterminación indígena: El significado del derecho a la consulta previa”. En: Derecho & Sociedad, (51), 2010, págs. 43-58.

<sup>33</sup> Por ejemplo, la base de datos del Ministerio de Cultura identifica 7293 localidades en el país como parte de un pueblo indígena (son 55 pueblos indígenas identificados). Estas localidades incluyen a 3866 comunidades campesinas, 2159 comunidades nativas y 1268 localidades “de otro tipo”. Recordemos que el Censo Nacional de 2017 arroja que existen 6682 comunidades campesinas, con lo cual más de 3000 de ellas quedan fuera de la identificación oficial de “indígenas”.

indígenas han sido incluidos en el proyecto de construcción de la nación en el Perú?<sup>34</sup> La relación entre Estado y comunidades excluye, por ejemplo, la noción de territorio indígena. La noción de libre determinación ni siquiera ha sido parte de la discusión en el Perú en las décadas previas. Son los pueblos indígenas, sobre todo en el caso de la Amazonía, quienes han buscado abrir este debate en las últimas tres décadas<sup>35</sup>.

Con todo lo anterior, es posible preguntarnos si acaso no hay una brecha o un desfase entre las aspiraciones y las demandas de los pueblos indígenas (y sus organizaciones) y el tipo de reconocimiento formal del Estado peruano a lo largo de la historia. Este desfase se hace más grande a partir del giro neoliberal a inicios de la década de 1990: desde entonces las comunidades han visto aún más recortados los derechos sobre sus territorios, han sido excluidas de las políticas públicas y su existencia como parte de los pueblos indígenas ha sido cuestionada reiteradamente desde el discurso oficial<sup>36</sup>.

## ¿Espacios de participación para los pueblos indígenas?

Ahora bien, pasando a la segunda parte del ensayo y a los temas que convocaron el conversatorio organizado por Cepes, hay que decir que luego del giro neoliberal durante la década de 1990 y en el marco del discurso del multiculturalismo –que es un discurso liberal–, si bien se respeta formalmente la diversidad de los pueblos eso no implica necesariamente que se les dé un lugar como sujeto político en el proyecto nacional ni que se abran ámbitos de coordinación real. En este sentido, el tema de la consulta previa encaja en esa línea: la lógica subyacente es la protección a grupos concebidos como “minorías”, pero sin cambiar los términos del debate. No negamos que esta sea un

instrumento importante en el contexto peruano actual; sin embargo, es limitado, más aún si analizamos la manera en que se está implementando, la cual dista mucho de calificarse como intercultural<sup>37</sup>.

Lo anterior nos lleva a una de las preguntas que se nos planteó en el Conversatorio: ¿Por qué no se pudo dar un encuentro entre la propuesta intercultural y la búsqueda de derechos de los pueblos indígenas? Tengo la impresión de que los pueblos indígenas en Perú tienen una relación hasta cierto punto ambivalente con las normas estatales, es decir, no es necesariamente lo que están buscando, quisieran otro camino que garantice sus derechos, pero de alguna manera se ven obligados a “moverse” en el ámbito de los derechos a la propiedad de la tierra –entendida desde la titulación formal– o el derecho a la consulta previa. Esto ocurre, quizás, porque en el contexto actual y bajo el tratamiento que les da el Estado, estos son instrumentos que se requieren para la defensa de sus territorios a pesar de sus limitaciones. Por ello el tema es tan complejo: las aspiraciones de las organizaciones se mueven en otro registro, pero no hay un espacio para plantear en otros términos sus demandas. En otras palabras, no hay una ruta que no sea la ruta impuesta desde el Estado –digamos– como condición para tener reconocimiento en términos de legalidad y propiedad.

Entonces, volviendo a las comunidades campesinas y nativas, es posible señalar –como ha planteado el investigador Roger Merino– que a lo largo de la historia republicana el Estado las ha reconocido dentro de un marco hasta cierto punto vertical<sup>38</sup>. En resumen, ha reconocido ciertos derechos, pero bajo formas específicas que deben ajustarse a leyes y estatutos especiales. Como señala Merino, bajo esta lógica el Estado desarrolla normas de reconocimiento, pero también que garantizan el control estatal sobre territorios comunales y sus recursos<sup>39</sup>. En el contexto del neoliberalismo, lo anterior se expresa

<sup>34</sup> Además del reconocimiento constitucional de las comunidades indígenas (Constituciones de 1920 y 1933) y campesinas (Constituciones de 1979 y 1993) y de las comunidades nativas (Leyes de 1974, 1978 y Constituciones de 1979 y 1993), el Estado peruano promulgó la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial (Ley 28736), vigente desde 2006.

<sup>35</sup> Merino. “¿Minorías o naciones? Discursos y políticas de reconocimiento de los pueblos indígenas”. En: Argumentos, Edición N° 2, Año 8, Lima, IEP, mayo de 2014.

<sup>36</sup> Son muy ilustrativas las narrativas desplegadas durante el gobierno de Ollanta Humala (“no hay comunidades indígenas en la sierra porque son comunidades agrarias [sic]”) y de Alan García (artículo “El perro del hortelano” y varias manifestaciones en la prensa).

<sup>37</sup> “Análisis crítico de la Consulta Previa en el Perú. Informe sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta y su Reglamento” (2012). Grupo de trabajo de pueblos indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Leyva. “Consúltame de verdad: aproximación a un balance sobre consulta previa en los sectores minero e hidrocarburífero”, Lima, CooperAcción, 2018.

<sup>38</sup> Merino. “El derecho y la política de la autodeterminación indígena: El significado del derecho a la consulta previa”. Derecho & Sociedad, (51), 2019, págs. 43-58.

<sup>39</sup> Ibid.

de manera más evidente en un conjunto de normas y dispositivos administrativos para hacer posible, por ejemplo, la apertura de un mercado de tierras comunales y el avance de proyectos extractivos a través de negociaciones privadas (o privatizadas). En este contexto, no podemos evaluar la implementación de la consulta previa, por ejemplo, solo desde una óptica jurídica, cuando claramente esta se encuentra mediada por un asunto político, que responde a un modelo sobre la base del cual el Ejecutivo toma decisiones sectoriales sobre los territorios.

Ahora bien, luego de esta discusión, quisiera mostrar cómo lo anterior aparece en algunos ejemplos en que esta brecha o estos impases se traducen en la práctica institucional.

Hace dos años el Cepes realizó un estudio en el que participé sobre cómo han funcionado los espacios de participación para las organizaciones indígenas en el Estado peruano: solo se tomaron en cuenta espacios de alcance nacional e institucionalizados vinculados a temas de tierras y territorio. Se analizaron tres espacios: 1) el grupo de trabajo de políticas indígenas –GTPI– del Ministerio de Cultura (MINCUL), 2) la comisión consultiva multisectorial sobre titulación de tierras del entonces MINAGRI y 3) la comisión de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, ambiente y ecología del Congreso de la República.

En cuanto al GTPI<sup>40</sup>, de la revisión de las actas oficiales se desprende que en la agenda de las organizaciones estaban presentes los siguientes temas centrales: (i) tierra, territorio y autodeterminación; (ii) derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado; y (iii) participación y representación política. Visto así, las demandas de las organizaciones se mueven no solo en el ámbito de la autodeterminación y el derecho a consulta como se conciben en el Perú, sino también del consentimiento. En este marco, la titulación de tierras aparece como un tema fundamental, pero resulta claro que las organizaciones tienen otras expectativas además de ella.

Este grupo de trabajo se formó en 2014 con el fin de llenar el vacío que dejó la disolución del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblo Andinos, Amazónicos y Afroperuano –INDEPA– en el Estado peruano, y se concibe como un “grupo encargado de coordinar y proponer políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas con un enfoque intercultural y que implica la participación de las organizaciones nacionales representativas”<sup>41</sup>. Ahora bien, se debe señalar que las organizaciones indígenas en realidad tenían otras expectativas; tenían incluso algunas propuestas de posibles diseños institucionales para una entidad de coordinación de alto nivel: una primera idea era que el mismo Ministerio de Cultura se convirtiera en el Ministerio de Cultura y Pueblos Indígenas; una segunda idea era la creación de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas con mayor autonomía; y una tercera idea era la formación de un Sistema Nacional de Pueblos Indígenas o una entidad similar que permitiera tener un diálogo y coordinación directa con el Ejecutivo nacional. Estas propuestas no se concretaron y, ante el vacío existente, se sugirió la creación del GTPI supuestamente como una salida transitoria. Sin embargo, luego de siete años este espacio sigue vigente<sup>42</sup>.

Luego de revisar sistemáticamente las actas de reuniones del GTPI (entre 2015 y 2019) y de recoger las percepciones de las organizaciones e incluso de funcionarios y funcionarias que han participado de este espacio, la conclusión es que este no tiene una agenda programática clara; más bien es un espacio de diálogo en el que se aborda una diversidad de temas, pero a los que luego no necesariamente se les da seguimiento. Asimismo, se señala que se tiene cierta apertura para trabajar temas vinculados a la idea del multiculturalismo –como la lengua, la cultura, la identidad–, pero que cuando se trata de trabajar temas vinculados a recursos o a territorios y territorialidad, entonces ahí “queda claro que no hay espacio ni voluntad política”. Sobre esto, la dirigente de una organización indígena de mujeres señaló lo siguiente:

<sup>40</sup> Lo señalado se basa en testimonios y entrevistas a representantes de las organizaciones, sobre todo del Pacto de Unidad de las Organizaciones Nacionales Indígenas (CCP, CNA, CUNARC, FENMUCARINAP, ONAMIAP, UNCA) y de la CONAP; revisión de actas oficiales de los espacios mencionados; y entrevistas a funcionarios de alto nivel del MINCUL, así como a especialistas que participaron de los tres espacios.

<sup>41</sup> Resolución Ministerial N° 403-2014 de conformación del GTPI.

<sup>42</sup> En 2018 se modificó la norma de su creación mediante RM-357-2018, que la define como “un espacio y vínculo para el diálogo, resaltando su papel como nexo entre el Poder Ejecutivo y los pueblos indígenas u originarios para la atención de sus demandas”. Asimismo, se establece “la incorporación de Subgrupos de trabajo temáticos, con la finalidad de promover acciones sobre distintas materias de la agenda del Grupo de Trabajo”, que la “Presidencia del Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas está a cargo de el/la Viceministro/a de Interculturalidad del Ministerio de Cultura” y que “La Vicepresidencia del Grupo de Trabajo estará a cargo de el/la representante de la organización nacional representativa de los pueblos indígenas u originarios”.



*“Para mí este espacio solamente es de diálogo, pero ya no funciona como articulación, solo nos dejan avanzar en políticas como lengua, racismo, para eso sí nos llaman bastante. Pero los decretos claves, por ejemplo, cuando había que discutir los decretos 1333 o el 1360 que sí afectan territorios, nunca nos llamaron”.*

Los y las representantes de las organizaciones afirman que este es un espacio más informativo en el que a veces se recogen algunas de sus opiniones, pero consideran que no es propiamente un ámbito de coordinación en el que puedan participar en el diseño, la elaboración y el debate de políticas vinculadas a temas centrales, como la gobernanza de los territorios. Han pasado siete años desde la instalación del GTPI y, de acuerdo con las entrevistas realizadas, las organizaciones sienten que no se ha avanzado hacia ningún objetivo relacionado con este tema. Reconocen que ha habido logros importantes como la política de transversalización del enfoque intercultural y la política de lenguas indígenas. Sin embargo, es posible concluir que el Estado no está dispuesto a relacionarse en otros términos, como señala el representante de una importante organización amazónica: “hablar de territorios, de consentimiento o de la autodeterminación, esos son temas vetados”.

Otro ejemplo de espacio de participación es el comité consultivo que se formó en 2016 al interior del Ministerio de Agricultura para tratar el tema de titulación de tierras. El tema de la seguridad jurídica de los territorios comunales es un tema importante, pero que no soluciona todos los problemas y las demandas de las organizaciones. Aun así, es indispensable sanear sus tierras: en el Perú todavía quedan más de 1000 comunidades campesinas por titular y alrededor de 680 comunidades nativas en la misma situación. Pero, además, las más de 1000 comunidades ribereñas de la Amazonía ni siquiera están todas reconocidas por el Estado peruano. Son aún miles las comunidades que no están georreferenciadas y hay varias decenas de ellas cuyos títulos se superponen a los de otras comunidades y a áreas naturales protegidas; todo ello producto de fallas en procesos previos de titulación. Por tanto,

hay mucho por trabajar en el saneamiento de la propiedad de las comunidades y el reconocimiento incluso de nuevas comunidades. Durante muchos años, el tema de titulación de territorios comunales estuvo prácticamente paralizado: entre 2004 y 2011 no se avanzó prácticamente nada en términos de comunidades campesinas y nativas, sino solo de predios individuales.

Frente a la inacción del Estado, hacia 2013 se formó el colectivo Territorios Seguros para las Comunidades del Perú, integrado por organizaciones indígenas, otras organizaciones de la sociedad civil y ONG que trabajan desde hace décadas en el tema de comunidades y territorios. En paralelo, el Estado dialogaba con el BID como parte de los acuerdos para el desembolso del préstamo para iniciar la fase 3 del Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú (PTRT3)<sup>43</sup>. Como producto de estas negociaciones, sumado al interés de la sociedad civil, se formó un Comité Consultivo al interior del MINAGRI que debía contar con la participación de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil. Así, se instaló formalmente el Comité en 2016 y se inició una serie de reuniones. La expectativa de las organizaciones era plantear una política nacional de titulación de tierras, pero no hubo espacio para este planteamiento. De acuerdo con uno de los especialistas entrevistados, “el Comité debía discutir los términos de los lineamientos para el catastro y titulación de tierras, pero básicamente estos habían sido definidos antes de las reuniones”.

El Comité Consultivo perdió dinamismo en 2018 y las organizaciones se dieron cuenta de que existía serios problemas de descoordinación al interior de las propias entidades del Estado (por ejemplo, entre SERFOR y MINAGRI sobre la clasificación de suelos). Asimismo, las organizaciones señalan que la dirección encargada de llevar adelante el PTRT3 no tenía realmente peso en la estructura del ministerio (nos referimos al 2016 y 2017). Por todo ello consideran que quedaba en evidencia que no había voluntad política para avanzar en el tema de titulación de territorios comunales, aunque esto parece haber cambiado en los últimos dos años. Lo anterior se sustenta en las siguientes constataciones:

<sup>43</sup> El Comité Consultivo para la titulación de tierras del MINAGRI surgió en el marco de la implementación del Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú – Tercera Etapa (PTRT3). Para este proyecto el Estado peruano recibió un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del contrato de préstamo de endeudamiento N° 3370/OC-PE, firmado el 3 de febrero de 2015, en el cual se estipulan los términos y las condiciones para su financiamiento y desarrollo. Una de las condiciones estipuladas fue la creación del grupo de trabajo denominado Comité de Gestión y la instancia de participación ciudadana consultiva a nivel nacional. Así, mediante acuerdo de Sesión de fecha 5 de julio de 2016, se acordó solicitar la formalización de dicho comité, definiendo sus funciones y plazo de duración, mediante Resolución Ministerial N° 0415-2016-MINAGRI.

(i) los funcionarios no los convocaban para discutir asuntos técnicos, (ii) no siempre comunicaban todos los avances o las decisiones que se tomaban acerca del tema de titulación de tierras (el supuesto Comité Consultivo pasó a ser un espacio informativo y “a medias”), y (iii) la evidente falta de voluntad de articulación por parte del entonces MINAGRI con otros programas de titulación en curso en el país (sobre todo en la Amazonía peruana, donde existen otros procesos de titulación que cuentan con el financiamiento de la cooperación internacional y que son liderados por los Gobiernos regionales).

Así, poco a poco se perdió interés en participar en este comité, pues concluyeron que no era un espacio de coordinación ni de participación efectiva, ni desde donde pudieran plantear sus propuestas en materia de tierras y territorios.

Si retomamos el ejemplo del GTPI del Ministerio de Cultura y lo vinculamos a este ejemplo, nos damos cuenta, nuevamente, de que los espacios donde las organizaciones indígenas pueden plantear sus propuestas y discutir políticas que los afectan como colectivos tienen serias limitaciones. Las organizaciones consideran que estos son básicamente espacios en los que pueden asistir para informarse (parcialmente) y, eventualmente, a opinar, sin que esto signifique necesariamente que su opinión sea realmente tomada en cuenta en las decisiones de política. Lo anterior nos lleva a preguntarnos nuevamente, ¿cuáles son los reales canales existentes para que los pueblos indígenas y las comunidades campesinas y nativas puedan tener un mecanismo de articulación o un vínculo de coordinación con el Estado peruano? Es una pregunta que queda para el debate.

Finalmente, quisiera referirme brevemente a una experiencia que, en palabras de las propias organizaciones, fue ‘más gratificante’. Esta es la Mesa Técnica sobre Titulación de Tierras de Comunidades Campesinas y Nativas que se instaló en 2017 como parte de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República (CPAAAAE). Para esta, fueron convocadas organizaciones indígenas de alcance nacional, que plantearon una agenda

de trabajo en la que figuraban los temas de tierra y territorio. De acuerdo con los testimonios de las organizaciones, se percibe que, por la configuración política particular que tenía la comisión, por lo menos fueron escuchadas con mayor apertura e intentaron recoger sus puntos de agenda. Sin embargo, a pesar de algunos logros alcanzados para casos específicos –como el de una comunidad nativa en Ucayali–, también hubo intentos truncos; por ejemplo, las organizaciones deseaban abrir el debate sobre consulta legislativa, pero no hubo posibilidad de hacerlo. Un problema concreto que señalan las organizaciones es que había un factor que entorpecía su participación: tener que invertir constantemente tiempo, energía y recursos en bloquear iniciativas legislativas –del mismo Congreso– o decretos supremos –del Ejecutivo–, cuya aprobación hubiese representado una seria amenaza para los territorios comunales.

Esta situación se repite constantemente debido a la sistemática aprobación de decretos legislativos o normas sectoriales que facilitan el acceso a tierras comunales en beneficio de capitales privados. Muestra de ello son el Decreto Legislativo N° 1333, para la “simplificación del acceso a predios para proyectos de inversión priorizados” –finalmente derogado–, o también el Decreto Legislativo N° 1192 –que anulaba el carácter excepcional de los procedimientos de expropiación<sup>44</sup>–, ambos promulgados en 2017 y que facilitaban la venta y/o la expropiación de tierras comunales. Como narra un representante del Pacto de Unidad: “Frente a este tipo de normas, inmediatamente todas las acciones y todos los esfuerzos viran al intento de bloquear esas iniciativas legislativas que nos van a perjudicar directamente y de manera muy grave”.

Otro de los problemas señalados por las organizaciones es que la orientación del trabajo en la Mesa Técnica dependía mucho de la configuración política de una legislatura en particular y de los asesores que formaban parte. Es decir, que su dinámica de trabajo estaría más vinculada a las personas que transitan por dicho espacio que a una institucionalidad que garantice que este permanezca en el tiempo.

<sup>44</sup> El Decreto Legislativo N° 1333 creaba, además, el Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizada (APIP). El Decreto Legislativo N° 1192 aprobó la Ley Marco de Adquisición, Expropiación, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado y Liberación de Interferencias.

## Reflexiones finales

En la actualidad, las comunidades campesinas y nativas siguen teniendo un rol muy importante en la gobernanza de los territorios y son una realidad social que, aun con los cambios que han atravesado como institución, tienen una presencia innegable en las diversas regiones de nuestro país. Sin embargo, hace muchos años que estas han sido desplazadas de las políticas públicas, planes de desarrollo, programas del Estado, etc., salvo por aquellas normas que buscan facilitar el acceso de privados a tierras comunales. El Estado peruano ni siquiera conoce con exactitud cuántas son ni dónde están. Y a pesar de que las comunidades han demostrado que

tienen una capacidad de organización, por ejemplo, en el contexto de la pandemia por la COVID-19 para vigilar el territorio y disponer las cuarentenas de los retornantes, no existe un canal claro para que estas acciones sean incorporadas y valoradas por el Estado peruano ni en el nivel nacional ni en el regional.

Finalmente, como he señalado anteriormente, más de 3000 comunidades campesinas no están en la base de datos de pueblos indígenas del MINCUL. Sin duda, la brecha entre el reconocimiento (parcial) de los pueblos indígenas por parte del Estado y los innegables procesos sociales en curso, se viene acrecentando.

# Coordinación y participación de comunidades

Javier La Rosa<sup>45</sup>

En los últimos años es lugar común en los discursos académicos y desde algunas entidades estatales apelar a la necesaria coordinación y consulta con las comunidades campesinas y nativas. Se señala que existe una infraestructura institucional y normativa que, si bien es incipiente, estaría permitiendo que el Estado incorpore enfoques interculturales en el diseño y la aplicación de políticas públicas. Un ejemplo frecuente, utilizado por los funcionarios públicos, es el caso de la aplicación del derecho a la consulta previa, a partir del cual, desde 2011, se promueve respecto a una serie de medidas que afectan a los pueblos indígenas. Sostenemos que, más allá de este propósito y de una narrativa que sustenta el cumplimiento de esta obligación legal, en los hechos existe una enorme distancia con el ansiado reconocimiento de estas comunidades. Planteamos algunas ideas sobre lo mencionado a propósito de los tres temas siguientes.

## 1. La frustración de la consulta previa

Diversos balances en los últimos años formulados por organizaciones no gubernamentales<sup>46</sup>, pero, sobre todo, las propias voces de las organizaciones comunales e indígenas señalan que la forma en que se ha aplicado la consulta previa o se ha omitido la misma en momentos determinantes ha significado una enorme decepción.

Dicho de otro modo, después de diez años de vigencia de la Ley de Consulta Previa, ninguna organización comunera o indígena estaría satisfecha con su aplicación y, por el contrario, tienen muchas veces rechazo o críticas a este mecanismo por su aplicación inoportuna o por su desnaturalización al momento de llevarse a cabo, al no ser ejecutada como un diálogo intercultural.

No es propósito de este texto discutir las razones de esta percepción, si es exacta o no. Nos interesa destacar la frustración existente ante el principal intento estatal, en el presente siglo, de otorgar un espacio de participación relevante para las comunidades y los pueblos indígenas. Todo esto ha significado poco entusiasmo de sus dirigencias por seguir insistiendo en la aplicación de este mecanismo en sus respectivas circunscripciones.

Una interrogante válida frente a ello es qué podrían realizar las organizaciones para ir más allá del mecanismo de la consulta, de modo que puedan afianzar sus demandas a partir de reivindicaciones más eficaces y unificadoras. En este sentido, se menciona de manera frecuente temas como la autodeterminación, ampliar el derecho de participación e incluso otorgar un estatus jurídico al reconocimiento como pueblos más que como comunidades.

Sin duda, las propias comunidades y pueblos tienen que dilucidar cuáles son aquellas demandas más adecuadas para atender sus necesidades. Será muy importante, en principio, que ellos se pronuncien y reivindiquen ante el Estado una nueva forma de encarar las relaciones y coordinaciones; asimismo, que desde el aparato estatal existan las capacidades necesarias para interactuar con otras lógicas culturales y sociales, por lo general, incomprendidas y relativizadas.

## 2. El esfuerzo insuficiente del Estado en materia intercultural

Lo anotado en líneas anteriores sobre la consulta previa puede entenderse mejor si se lo relaciona con el desempeño de las instituciones estatales en las dos últimas décadas. Sobre esto, más allá del mandato constitucional que reconoce la diversidad

<sup>45</sup> Profesor asociado del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; asesor en el Congreso de la República.

<sup>46</sup> ¿Cómo va la aplicación de la consulta previa en el Perú? Avances y retos. Lima, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, 2017; Grupo de trabajo sobre pueblos indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe Alternativo 2018. Cumplimiento de las obligaciones del Estado Peruano del Convenio 169 de la OIT, Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2018; Zambrano. "La consulta previa en el Perú: breve balance". En: <https://conexionambiental.pe/la-consulta-previa-en-el-peru-breve-balance/>

cultural, en la práctica el Estado no ha sido capaz de transformarse para promover el ejercicio de los derechos colectivos, como la participación y el reconocimiento cultural de las comunidades y los pueblos indígenas.

De este modo, más allá de algunos esfuerzos por implementar una débil institucionalidad estatal indígena en la segunda década de este siglo, bajo el marco normativo de la Ley de Consulta Previa, se intentó visibilizar al Viceministerio de Interculturalidad, sin que ello significara dotarle de las herramientas para su mejor funcionamiento<sup>47</sup>. Además, este intento siempre se hizo distante de las organizaciones comunales e indígenas, lo cual explica la mínima legitimidad que tenía en el sector al que se dirigía.

Esta debilidad del órgano estatal rector en materia de pueblos indígenas avizoraba un pobre resultado o fracaso en su intento de “interculturalizar” al Estado o siquiera que se aplicaran políticas públicas con pertinencia cultural. Es por ello que, después de transcurrido este período, muy poco puede encontrarse en términos reales, más allá de los documentos oficiales existentes. En tal sentido, cualquier esfuerzo por promover espacios de diálogo, de coordinación o de cooperación con las comunidades y pueblos indígenas estaba destinado a fallar o a avanzar muy lentamente, sin cubrir las expectativas de los convocados.

No estamos ante un tema menor. El caso del Estado peruano, en el bicentenario de la República, es un ejemplo de no reconocimiento a las comunidades y los pueblos indígenas en las políticas públicas; ni siquiera de establecimiento de derechos diferenciados, como lo reconocen mínimamente las democracias liberales cuando adoptan políticas multiculturales. Lamentablemente, en nuestro caso, durante estos años ni siquiera han funcionado cabalmente espacios institucionales de diálogo y negociación, considerando que estas organizaciones representarían al menos a una cuarta parte de la población<sup>48</sup>; de allí que, frente a determinantes sucesos que afectan a estos colectivos, se aprecie un olvido estatal, una reacción tardía y una pésima

gestión cuando se trata de atender sus principales necesidades.

De este modo, la acción estatal está destinada a fallar, sin importar incluso la existencia de obligaciones internacionales a las que se ha comprometido. En el caso del Convenio 169 de la OIT, tal vez la norma más significativa que compromete al Estado peruano a promover el diálogo y la coordinación con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, se produce una situación *sui generis* en la medida que genera una expectativa válida para exigir su cumplimiento, pero que colisiona con un muro casi infranqueable de organización estatal, en sus ámbitos local, regional y nacional. En resumen, el Estado no es capaz de adaptarse, menos de moldearse, a las obligaciones que emanan de este tratado vinculante, lo que genera una colisión y nuevos conflictos sociales.

### 3. El impacto de la pandemia en las comunidades y los pueblos indígenas

Esta forma de relacionarse de las diversas entidades estatales con las comunidades y los pueblos indígenas, así como el tratamiento diferenciado ha sido históricamente accidentado, como lo sostenemos en líneas anteriores, siendo por ello una constante la presentación de demandas provenientes de las organizaciones, con las consiguientes tensiones que ello ha significado.

Sin embargo, si tuviésemos que graficar una reciente situación que revela el desdén estatal hacia las comunidades, podemos notarlo en el impacto que ha tenido la pandemia de la COVID-19 en las comunidades y los pueblos. La respuesta estatal ha sido tardía, insuficiente y muchas veces equivocada a la compleja realidad de estas organizaciones.

Según los pocos datos existentes hasta fines de 2020, se calculaba que el 20% de la población indígena amazónica había sido contagiada por dicho virus, a causa de la carencia de infraestructura sanitaria para

<sup>47</sup> La Ley N° 29785 -Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT- en su Primera Disposición Complementaria Final señalaba que el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura era considerado el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo.

<sup>48</sup> Según los resultados del Censo Nacional en 2017, el 24.7% de los censados se identificó como quechua o aimara, además de 1% como de un pueblo indígena amazónico.

atender estos casos<sup>49</sup>. Además, las organizaciones indígenas en reiteradas ocasiones exigieron al Ejecutivo medidas diferenciadas para atender la crisis sanitaria, lo cual fue respondido parcialmente al tercer mes después de decretado el estado de emergencia sanitaria y no necesariamente de una manera consensuada con las comunidades y pueblos.

Dicho de otro modo, el Estado respondió ante estas demandas como históricamente lo había hecho durante la república: primero invisibilizando; luego reconociendo, pero sin considerar una variable cultural; o decidiendo qué les ‘favorecía’, sin ningún atisbo de diálogo y coordinación. La consecuencia de esto fue la mayor vulnerabilidad de estos pueblos en relación con la población mayoritaria en la forma de afrontar esta desoladora pandemia.

## 4. A modo de conclusión

Sostenemos que estos intentos del Estado<sup>50</sup> para promover la coordinación y la participación de las comunidades en un distinto diseño institucional del

país tendría que pasar por el reconocimiento de que esta relación ha sido fallida, muchas veces racista, en el mejor de los casos paternalista y mínimamente multiculturalista.

Mantener ese orden de cosas hace inviable una relación en condiciones de igualdad entre las posiciones del Estado –con su intento avasallador de cultura hegemónica– y las formas culturales propias de las comunidades y los pueblos indígenas. De allí que las políticas que puedan fomentarse no solo estarían destinadas al fracaso, sino que significarán un intento infructuoso por conseguir formas de relacionarse que constantemente darán la impresión de funcionar, pero que a la larga se frustrarán por este problema estructural de origen.

Existe, entonces, el tremendo desafío de replantear todo esto, de ser conscientes de que este Estado debe transformarse, de aspirar genuinamente a promover relaciones interculturales para lograr otra clase de consensos, con el objetivo de otorgar su lugar histórico a estas comunidades y pueblos en la determinación de sus necesidades y prioridades.

<sup>49</sup> Según un reporte de SERVINDI, “Cinco hitos del manejo de la pandemia en los pueblos indígenas” hubo 27 000 indígenas afectados por la pandemia hasta fines del 2020. En: [https://www.servindi.org/actualidad-noticias/01/01/2021/2020-5-hitos-del-manejo-de-la-pandemia-en-pueblos-indigenas?fbclid=IwAR2P7yqxYUmAfUiAut7top8YltvWi2Cr8fMf5rxVWtCEj6vE5oLO\\_17m5rI](https://www.servindi.org/actualidad-noticias/01/01/2021/2020-5-hitos-del-manejo-de-la-pandemia-en-pueblos-indigenas?fbclid=IwAR2P7yqxYUmAfUiAut7top8YltvWi2Cr8fMf5rxVWtCEj6vE5oLO_17m5rI) (Revisado el 15 de febrero de 2021).

<sup>50</sup> Incorporamos en esta descripción del Estado no solo al gobierno en todos sus niveles, sino también al Congreso de la República.

## Cómo no advertí que levantaban esos muros

Javier Monroe<sup>51</sup>

Este título es un verso del poema “Murallas” de Konstantino Kavafis. El poeta narra cómo, sin que se diese cuenta, lo rodearon de ‘altas y sólidas murallas’. Evidentemente no son murallas de ladrillo ni de adobe, sino los hilos de acero de un apartheid social, efectivo mediante formas morales e institucionales, que son, por lo tanto, finalmente políticas.

En la materia que nos ocupa, la continua postergación de la satisfacción de las demandas de protección de los derechos de las comunidades manifiesta en un cúmulo de reportajes, informes y denuncias, configura, en nuestra interpretación, una situación de segregación, cuanto más si esta se corresponde con una condición estructural de marginación en el ámbito socioeconómico.

Lo paradójico es que esta situación sociopolítica se realiza mediante la implementación de dispositivos formalmente dialógicos y consultivos, soportados por normas jurídicas, que son, además, consistentes con el derecho internacional. En realidad, sin embargo, estos mecanismos plantean un doble vínculo: “Dialogo contigo y te consulto sobre los términos de tu participación en procesos que de antemano ponen en riesgo e incluso niegan tus derechos, y quiero llegar a un acuerdo contigo que perjudique lo menos posible el cumplimiento de los fines que persigo”.

Dicho así, se trata de la conocida paradoja del doble vínculo que estudió la Escuela de Palo Alto (California). Lo típico del doble vínculo es que no se pone en discusión la matriz originaria de la paradoja, sino que, por el contrario, se da por supuesta, es decir, se oculta al ponerse fuera de la agenda. Funciona, por tanto, como un tejido de invisibles hilos de acero, como la muralla de Kavafis.

Se oculta el posicionamiento estructural del extractivismo, pues estos mecanismos tienen lugar principalmente o, al menos, en sus casos más dramáticos, en el ámbito de los llamados conflictos socioambientales.

En esta breve interpretación de lo que sucede en los formatos de “coordinación y participación” de las comunidades campesinas y nativas en los dispositivos institucionales ad hoc del Estado peruano, sostenemos que los funcionarios públicos se posicionan cumpliendo una misión administrativa contradictoria: conseguir la participación y el acuerdo de las comunidades en la implementación de políticas socioeconómicas que las convierten de antemano en superfluas y aun en obstáculos para sus fines. En el ejercicio de esta misión pesa finalmente el balance del poder social y político, el cual, en tanto implica representaciones, jerarquías y adscripciones de pertenencia, es asimismo sociocultural. La misma paradoja del doble vínculo se convierte, pues, en una figura de esta índole.

Así, a fin de cuentas, ahora que es un momento histórico en que se impone la necesidad de disponer de un balance práctico y realista, esto es lo que uno tiene que decir. Por supuesto, no es lo único que habría que decir.

Empezaría por recordar que esta “coordinación y participación” se sitúa en un escenario histórico característico: los treinta años de implementación del régimen neoliberal. Este no es solo un conjunto de reglas de la política económica, aunque estas establecen el andamiaje de aquella. Hay que insistir en que, en sustancia, consiste en la implementación de un crecimiento económico ajustado a las condiciones contemporáneas del capitalismo, esto es, a su expansión globalizada por medio de una división internacional del trabajo dominada por las corporaciones multinacionales y los grupos financieros del centro del sistema. En consecuencia, se trata de la “coordinación y participación” de las comunidades en las formas sociales de este tipo de crecimiento.

¿Cuál es el lugar y el papel de las comunidades en este tipo de crecimiento? Porque este ha instaurado estructuras sociales o, en un sentido importante, las ha recreado. Así que la pregunta refiere, en primer

<sup>51</sup> Investigador en temas de interculturalidad y asociado del grupo de estudios Periferia.



término, al lugar y el papel de las comunidades en estas estructuras.

Hubo un período histórico, por ejemplo, donde, en amplias regiones, el campesinado andino se convirtió en la reserva de fuerza humana de trabajo para la expansión de la agricultura de exportación, especialmente de las plantaciones de azúcar de la costa norte y del algodón de la costa central. Un ingeniero, que cumplió un destacado papel en el impulso de la modernización de esta agricultura, dijo entonces que el campesinado andino era el “vivero” de los trabajadores que se necesitaba. En esta época, las primeras décadas del siglo XX, contingentes de campesinos andinos bajaban “enganchados” a la costa. Venían obligados por deudas contraídas en condiciones abusivas y eran asimismo subsumidos en el trabajo coactivo de las haciendas para el pago respectivo.

En el mismo período, las comunidades campesinas situadas en los espacios sociales de la sierra, ya sean, según el caso, “libres” o “cautivas”, eran objeto de las condiciones serviles del trabajo en las haciendas y, en conjunto, del régimen sociopolítico de índole racista que se ha conocido como gamonalismo.

Como se sabe, este perduró hasta muy avanzado el siglo XX, hasta que le pusieron fin las reformas agrarias de la década de 1960 y las dos oleadas campesinas de tomas de tierras: la primera desde mediados de la década de 1950 hasta principios de la década de 1960 y la segunda en los años posteriores a la reforma agraria de 1969. Estos eventos formaron parte sustantiva de las profundas transformaciones del país, que no podemos reseñar aquí. Basta con recordar que correspondieron al período nacional populista, más breve y tardío que el de los países del Atlántico sudamericano, pero efectivo para configurar el imaginario de un proyecto de sociedad que incorporó al campesinado como un fundamento activo de la construcción histórica de la república, tanto en el ámbito de la ciudadanía como de la producción.

También fue parte de este período la incorporación de los pueblos indígenas amazónicos en la sociedad peruana y su ciudadanía, mediante la forma de comunidades nativas (Ley de 1974 y Constitución de 1979).

El cuadro de reformas neoliberales instauró un nuevo régimen sociopolítico. Este ha seguido líneas firmes

respecto al lugar y el papel de las comunidades.

Así, entre otros elementos, las normas jurídicas para la formación de la nueva propiedad terrateniente, que sustenta el crecimiento de las agroexportaciones, ha buscado la disolución de las comunidades campesinas situadas en la costa (en particular, mediante las normas constitucionales de 1993 y las llamadas leyes de tierras de la misma década). Dicho sea de paso, no hubo ningún pudor en inventar unas inexistentes “comunidades campesinas de la costa”; un recurso a la retórica engañosa por cuanto las comunidades campesinas no se definen constitucional ni socialmente por su ubicación geográfica. Sobre esto, a las comunidades campesinas de las regiones altoandinas se les ha dejado por ahora respirar tranquilas, al menos mientras no sea políticamente viable un proyecto de explotación capitalista de plantaciones forestales. Las comunidades nativas, por su parte, no son propietarias de los bosques en los que viven y la seguridad jurídica de las tierras de su pertenencia, aun cuando hubiera logrado ser reconocida, termina siempre en cuestión.

Por otro lado, el crecimiento capitalista regulado por el esquema neoliberal está bien provisto de fuerza humana de trabajo. El campesinado, costeño o serrano, cumple esa vieja función: cuando los trabajadores son campesinos, laboran como eventuales; cuando han dejado de serlo, porque han sido separados de sus tierras o por otras razones, lo hacen como trabajadores permanentes. Sin embargo, no hace falta el uso de métodos de coacción directa: las décadas de crecimiento demográfico y la precaria reproducción de la vida humana por un trabajo campesino arrinconado por el mercado globalizado ponen a los trabajadores en condiciones de dependencia y son obligados, ahora por los hilos invisibles de la economía política, a trabajar en las condiciones desventajosas de un régimen laboral que ha sido motivo de debate público en los meses pasados.

Como se ha dicho con razón, este crecimiento económico sitúa al campesinado en los márgenes del mercado. Pero tendría que investigarse cómo se han desempeñado los términos de intercambio de los productos campesinos que abastecen a las ciudades de alimentos, un viejo tópico de la historia económica. Y no se puede olvidar la explotación del capital comercial, una forma de explotación del campesinado en cualquier parte y en cualquier lugar. Las imágenes se reiteran: una señora de la jalka vende

un porongo de leche que se lleva una furgoneta por una nueva carretera; campesinos cajamarquinos venden ganado en un mercado provincial que traen a Lima unos camiones, no sin detenerse antes en algún lugar de engorde; campesinos de Huánuco venden sacos de papa amarilla, directamente al pie de un camino, a compradores que los traen también en sus camiones.

Por supuesto, están las políticas redistributivas de “alivio a la pobreza” (o bautizadas con otros nombres), que resultan, en estas condiciones estructurales, un fenómeno de larga duración. Pero la definición me excusa de cualquier otro comentario.

Por su parte, las comunidades nativas, en lo fundamental, no tienen ningún lugar ni cumplen ningún papel significativo en este crecimiento económico. También puede haber provisión de trabajadores eventuales y explotación del capital comercial, pero, dado el caso, en una escala y en condiciones muy distintas. La defensa que realizan de los bosques frente a la tala y el tráfico ilegales de madera podría ser valorizada por un crecimiento capitalista acorde a los arreglos comerciales internacionales que han sido establecidos por el mismo Estado, lo cual no sucede, como lo registran trágicamente las continuas denuncias de los asesinatos que informan algunos medios digitales y, por supuesto, las federaciones. Lo mismo tendría que decirse sobre la minería ilegal y el tráfico de especies animales, así como la biopiratería.

Sabiendo que dos tercios de los trabajadores peruanos son trabajadores de baja productividad y no participan, por lo tanto, del sector que toma parte del crecimiento económico globalizado, está claro que este no incorpora en la clase de trabajadores asalariados a la inmensa mayoría de los trabajadores del país (mujeres y varones). Entre los sectores de baja productividad se incluye al campesinado y a los indígenas amazónicos.

Trabajo productivo se refiere aquí al rendimiento económico: cuánto produce un trabajador por sol que se le paga. Este concepto es mejor que el

de informalidad, que es encubridor de la relación de clase, que señala una supuesta falta de los trabajadores (“son informales”) y que no es exacto, porque también hay trabajadores informales en el sector de mediana y alta productividad. Aquí es necesario usar un concepto de la economía política: población superflua. En este caso, este inmenso sector de trabajadores de baja productividad es superfluo para el crecimiento capitalista, incluyendo a las comunidades.

Volviendo a la cuestión de la “coordinación y participación” de las comunidades, no veo cómo ello tendría algún sentido en este ámbito del análisis. Veamos: “Se ha formado una mesa para coordinar y participar en las políticas económicas que reproducen estas estructuras de exclusión social”. Así, primero, el llamado extractivismo se sitúa en un cuadro más amplio de estructuras socioeconómicas y, segundo, el doble vínculo de los dispositivos de “participación y consentimiento” se corresponden con el conjunto de estas.

No quiero dejar pasar un aspecto mencionado anteriormente: las necesidades no satisfechas del campesinado. Cabe recordar que extrema pobreza quiere decir hambre y que pobreza sigue siendo hambre (o, si se quiere, “inseguridad” o “precariedad” alimentaria); esto es, para cualquiera que, más allá de los malabarismos de los umbrales estadísticos, tenga un mínimo de sentido de realidad y una elemental experiencia de campo.

Se podría decir que se trata de condiciones históricas, que van más allá de los términos de este crecimiento económico. Pero el crecimiento económico significa acumulación de capital y, por lo tanto, reproducción ampliada de las condiciones de partida. Puesto que de supuestas verdades se trata, conviene insistir, como se ha recordado, que este “modelo” ha presentado límites persistentes a la “generación de empleo”. No es el momento de una discusión del tema; solo basta decir que ya la vieja economía política clásica tenía claro que el crecimiento económico, per se, no implica necesariamente un aumento proporcional de los trabajadores.



CICLO DE CONVERSATORIOS  
**COMUNIDADES: NUEVAS ESTRATEGIAS  
PARA VIEJOS DESAFÍOS**

Foto: Luis Enrique Becerra - Asociación SER