

# Reivindicación de derechos colectivos

Reformas de tenencia de tierras y bosques en el Perú (1960-2016)

Iliana Monterroso  
Peter Cronkleton  
Danny Pinedo  
Anne M. Larson



PROGRAMA DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE  
Bosques, Árboles y  
Agroforestería



Documento de trabajo 227

# **Reivindicación de derechos colectivos**

Reformas de tenencia de tierras y bosques en el Perú  
(1960-2016)

Iliana Monterroso  
CIFOR

Peter Cronkleton  
CIFOR

Danny Pinedo  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Anne M. Larson  
CIFOR

Documento de trabajo 227

© 2017 Centro para la Investigación Forestal Internacional



El contenido de esta publicación se encuentra bajo una licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

DOI: 10.17528/cifor/006505

Monterroso I, Cronkleton P, Pinedo D y Larson AM. 2017. *Reivindicación de derechos colectivos: Reformas de tenencia de tierras y bosques en el Perú (1960-2016)*. Documento de trabajo 227. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Traducción de: Monterroso I, Cronkleton P, Pinedo D and Larson AM. 2017. *Reclaiming collective rights: Land and forest tenure reforms in Peru (1960–2016)*. Working Paper 224. Bogor, Indonesia: CIFOR.

CIFOR  
Jl. CIFOR, Situ Gede  
Bogor Barat 16115  
Indonesia

T +62 (251) 8622-622  
F +62 (251) 8622-100  
E [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)

**[cifor.org](http://cifor.org)**

Quisiéramos agradecer a todos los socios financieros que apoyaron esta investigación a través de sus contribuciones al Fondo de CGIAR. Para ver la lista de donantes del Fondo, visite: <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Cualquier opinión vertida en este documento es de los autores. No refleja necesariamente las opiniones de CIFOR, de las instituciones para las que los autores trabajan o de los financiadores.

# Contenido

Agradecimientos	v
Resumen ejecutivo	vi
<b>1 Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2 Antecedentes históricos de los actuales debates sobre tenencia en la Amazonia</b>	<b>4</b>
<b>3 Primer periodo de transición (1969-1979): Avances hacia la formalización de los derechos colectivos indígenas en la Amazonia</b>	<b>7</b>
3.1 Contexto político de las reformas	7
3.2 Cambios en el marco institucional	8
3.3 Resultados	8
<b>4 Segundo periodo de transición (1980-2009): Cambio de prioridad hacia los derechos individuales para promover la inversión y alejamiento de los derechos indígenas</b>	<b>11</b>
4.1 El contexto de la reforma: Formalización de los derechos individuales de propiedad y promoción de las actividades de inversión en la Amazonia	11
4.2 Cambios en las instituciones gubernamentales	12
4.3 Resultados	13
4.4 Bagua: Oposición a los regímenes de tenencia colectiva en la Amazonia	17
<b>5 Tercer período de transición (2009-presente): Hacia la recuperación de los derechos de tenencia colectiva después de Bagua</b>	<b>19</b>
5.1 El contexto post-Bagua: cambios para los pueblos indígenas	19
5.2 Reformas de la política económica: más de lo mismo	20
5.3 Resultados	21
<b>6 Análisis de los retos pendientes</b>	<b>24</b>
<b>7 Conclusión</b>	<b>28</b>
Referencias	30

# Lista de figuras y tablas

## Figuras

- |   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | Avances y reclamos pendientes en el reconocimiento formal de los derechos colectivos en el Perú | 25 |
|---|---|----|

## Tablas

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1  | Porcentaje del total de bosques bajo diferentes tipos de regímenes de tenencia en el Perú   | 2  |
| 2  | Políticas iniciales que afectaron la tenencia en la Amazonia (1898-1968)  | 5  |
| 3  | Cambios clave en las regulaciones durante la formalización de los derechos colectivos a la tierra y los bosques en la Amazonia (1969-1979)  | 10 |
| 4. | Cambios clave en las regulaciones relacionados con la formalización de los derechos de propiedad individuales y la promoción de inversiones que afectan la titulación de comunidades nativas en la Amazonia (1980-2009) | 15 |
| 5  | Principales reformas que afectaron la tenencia en la Amazonia después de 2009   | 22 |

# Agradecimientos

Agradecemos a la Comisión Europea, al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por su apoyo a este trabajo. También deseamos agradecer a Steve Lawry, Safia Aggarwal y Héctor Cisneros por sus revisiones y comentarios. Este trabajo se llevó a cabo en el marco de los programas de investigación de CGIAR sobre Políticas, Instituciones y Mercados (PIM), dirigido por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), y sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA), dirigido por CIFOR. Este documento de trabajo no ha seguido el procedimiento estándar de revisión por pares del IFPRI. Las opiniones aquí expresadas corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de CIFOR, PIM, IFPRI, CGIAR o los patrocinadores financieros.

# Resumen ejecutivo

Desde 1974, el Perú ha formalizado los derechos de propiedad de 1.200 comunidades indígenas en la Amazonia. Estas tierras indígenas tituladas abarcan más de 11 millones de hectáreas y además, tienen el usufructo sobre el 17% del área forestal nacional. Este avance ha sido posible debido a múltiples reformas que reconocieron los derechos indígenas a las tierras colectivas, un proceso que se ha caracterizado por complejos y prolongados conflictos entre intereses contrapuestos, cambios en las prioridades del gobierno y una resistencia continua de parte de los pueblos indígenas con el propósito de frenar los esfuerzos por socavar sus intereses. Aunque el gobierno inició estos cambios hace más de 50 años, la implementación continúa en un contexto que es sumamente complejo y poco comprendido. Este documento de trabajo revisa elementos históricos para ilustrar la trayectoria multidimensional de las reformas que afectan los derechos de tenencia colectiva sobre la tierra y los bosques en la Amazonia peruana. Es el resultado de un estudio comparativo global que analiza cómo las reformas legales han transferido derechos colectivos a la población local en contextos nacionales clave, entre ellos los de Uganda, Indonesia y el Perú<sup>1</sup>.

En el documento se identifican los momentos y tendencias clave en el Perú que han influido en los cambios de las regulaciones y los marcos de políticas y producido resultados diversos en la implementación. Analizamos cómo las regulaciones han modificado el contenido de los derechos otorgados a las comunidades indígenas y hasta qué punto se ha implementado el reconocimiento y formalización de estos derechos. Discutimos elementos contextuales clave para entender las prioridades políticas relacionadas con la tenencia de tierras y bosques, los actores sociales rivales involucrados en los debates sobre la reforma, así como los mecanismos para el reconocimiento de las reivindicaciones de los derechos indígenas sobre los bosques y la tierra. Hemos identificado tres periodos de transición en los últimos 50 años (década de 1960 – 2016) durante los cuales las reformas han modificado los regímenes que enmarcan los derechos colectivos indígenas a la tierra y los bosques en la Amazonia peruana.

Durante la década de 1970, importantes políticas para el reconocimiento de los derechos indígenas en la Amazonia marcan el primer periodo de transición clave, y proporciona los fundamentos básicos para entender la reforma de tenencia colectiva en la Amazonia. En 1974, la Ley de Comunidades Nativas y Promoción Agraria de las Regiones de la Selva Alta y Selva Baja fue la primera legislación en reconocer explícitamente que los grupos indígenas amazónicos tenían derecho a la protección y el reconocimiento jurídicos, así como a derechos colectivos a la tierra. Un año más tarde, el gobierno peruano introdujo por primera vez regulaciones orientadas a los recursos forestales. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre centralizó el control de los bosques, formalizando la propiedad estatal sobre las tierras forestales. En este marco, ningún individuo, comunidad o empresa podía tener en propiedad tierras forestales, solo acceder a los recursos forestales a través de un sistema de contratos. Estos cambios regulatorios crearon una dicotomía entre tierras agrícolas y tierras forestales que ha influido negativamente en la titulación de las tierras indígenas desde entonces. Estos cambios han significado que, aun cuando las áreas reclamadas como tierras de comunidades nativas se encuentren totalmente demarcadas, las comunidades deben esperar los resultados del análisis del suelo que definan el mejor uso para la tierra, ya sea como bosques, tierras agrícolas o de pastizales<sup>2</sup>. Sobre la base de los resultados del análisis de laboratorio del suelo, las áreas clasificadas como agrícolas serán otorgadas bajo un título de tierras agrícolas y las clasificadas como bosques serán otorgadas bajo un contrato de

---

1 <http://www.cifor.org/gcs-tenure/>

2 En mayo 2017 se aprobaron nuevos lineamientos que sustituyen el uso de análisis de suelo por una evaluación agrológica de las tierras de comunidades nativas para la clasificación de su capacidad de uso (Resolución Ministerial No. 0194-2017-MINAGRI)



usufructo. Se trata de dos procesos separados que siguen procedimientos distintos que involucran a diferentes instituciones gubernamentales.

Durante el segundo periodo de transición, entre 1980 y 2009, el gobierno fomentó la formalización de los derechos de propiedad individuales como un medio para promover el desarrollo agrícola y la inversión en la Amazonia. Aunque las regulaciones centradas en el reconocimiento y titulación de las tierras comunales indígenas que estaban vigentes desde la década de 1970 siguieron siendo las mismas, cambios en el marco institucional quitaron énfasis a su implementación. Durante este periodo, cambios en la tenencia de la tierra y en las políticas forestales modificaron los marcos legales y las instituciones gubernamentales responsables del reconocimiento, la demarcación y la titulación de las comunidades. En la práctica, estas superposiciones y vacíos también dificultaron que las comunidades cumplieran con los procedimientos y comprendieran qué instituciones eran las responsables del reconocimiento de los derechos sobre la tierra y los bosques, ya que dicho reconocimiento involucraba a múltiples organismos de diferentes niveles de gobierno. Esta confusión creó otros problemas adicionales, como el otorgamiento de derechos de extracción de recursos madereros o mineros en las mismas áreas demarcadas como propiedad o para uso de las comunidades.

A finales de la década de 2000, la descentralización había avanzado y los gobiernos regionales habían adquirido la responsabilidad del reconocimiento y titulación de las comunidades indígenas. Sin embargo, la transferencia de responsabilidades a estas autoridades regionales fue lenta y confusa, y carecía de los recursos financieros y humanos necesarios para asegurar su implementación. La falta de un registro de tierras unificado agudizó estos problemas. En 2009, una confrontación entre pueblos indígenas y autoridades policiales durante una protesta contra las regulaciones forestales en Bagua terminó con la muerte de 33 personas y marcó el peor momento de los disturbios. Bagua fue un punto de inflexión y dio impulso a los esfuerzos por reivindicar los derechos de tenencia de los indígenas; esto marca el comienzo de la tercera transición, que se inició en 2009 y continúa hasta hoy. Esta se caracteriza por un renovado interés por los derechos indígenas en la Amazonia como parte del debate y las negociaciones de los objetivos sobre el cambio climático, lo que ha llevado a los derechos colectivos de vuelta al escenario político. Los defensores de los derechos indígenas han logrado promover cambios en el marco institucional para mejorar las prácticas de implementación para el reconocimiento de los derechos de propiedad.

Este documento sostiene que el análisis de la historia detrás de la reforma de tenencia nos permite ilustrar cómo evolucionó el contexto actual, los importantes avances y obstáculos y las fuerzas detrás de ellos, y, además, comprender los retos aún pendientes. El análisis de los desafíos para la implementación de reformas permite identificar oportunidades de investigación, algunas de las cuales están siendo abordadas por este proyecto. En general, el objetivo de este estudio es contribuir a la formulación de políticas y prácticas eficaces de devolución de derechos forestales.

Entre las limitaciones existentes se encuentran la falta de coordinación entre las diferentes instituciones gubernamentales involucradas en los diversos sectores y niveles de gobierno, la ausencia de recursos financieros y humanos, y la falta de un registro nacional de comunidades tituladas y en proceso de titulación. Además, se requiere revisar los procedimientos de implementación para reducir los altos costos de transacción. Por último, se está destinando nuevo financiamiento para reconocer y titular a comunidades en las tierras forestales de la Amazonia, lo que representa una nueva oportunidad para plantear la cuestión de la tenencia colectiva y el reconocimiento de los derechos en la agenda política. La seguridad de tenencia probablemente represente un mecanismo efectivo para abordar la degradación y reducir las tasas de deforestación, lo que permitiría cumplir con las metas de las negociaciones sobre el clima.

Este documento concluye que, en los últimos 50 años, muchas regulaciones han tenido impactos significativos sobre los derechos indígenas a la tierra y los bosques en el Perú, aunque pocas han tenido como objetivo principal el reconocimiento de los derechos colectivos. La mayor parte de la legislación ha estado dirigida a promover la colonización, el desarrollo, la conservación o la inversión

privada en zonas forestales. En este contexto, a pesar de momentos de avances considerables, más a menudo los derechos indígenas han sido ignorados o negados, y las reformas progresistas han sido rápidamente contrarrestadas por intentos de dismantelarlas. Las reformas a favor de las comunidades a menudo han surgido a partir de la lucha social, a veces como parte de reformas nacionales más amplias y con el apoyo de redes y alianzas para el cambio. Los movimientos sociales han sido fundamentales en el apoyo a las reformas logradas tanto en el papel como en la práctica. A pesar de que los títulos de propiedad de la tierra solo otorgan derechos de propiedad sobre tierras agrícolas, las comunidades nativas no han dejado de exigir que sus bosques sean reconocidos y titulados.

# 1 Introducción

En la tendencia mundial de reforma de tenencia forestal, el Perú se encuentra detrás solo de Brasil y Colombia, en términos del área total reconocida a las comunidades amazónicas y titulada colectivamente a los pueblos indígenas en América Latina. Desde 1974, el Perú ha titulado a más de 1.200 comunidades indígenas de la Amazonia, donde se encuentran más del 90% de los bosques del país (aproximadamente 68 millones de hectáreas), la segunda mayor extensión de bosques de la cuenca. Estas tierras indígenas tituladas cubren más de 11 millones de hectáreas además, tienen el usufructo sobre el 17% del área forestal nacional (véase la Tabla 1, MINAM 2016). Los bosques amazónicos del Perú son sumamente biodiversos y contribuyen a los medios de vida de más de 50 grupos étnicos. Si bien estos resultados son loables, el proceso de reforma ha sido una complicada lucha entre intereses en conflicto, con prioridades cambiantes del gobierno y la continua resistencia de los pueblos indígenas frente a las tendencias que socavan sus reivindicaciones de derechos; es un proceso que no ha sido ampliamente comprendido y que continúa actualmente.

Este documento forma parte del Estudio Comparativo Global sobre Reformas de Tenencia en Tierras Forestales, el cual analiza las reformas que han transferido derechos colectivos a la población local en Uganda, Indonesia y el Perú<sup>3</sup>. El estudio examina la evolución histórica de los marcos de políticas que han definido cómo los pueblos indígenas de la Amazonia peruana podrían acceder colectivamente a los recursos de la tierra y los bosques, y se centra en particular en los cambios ocurridos en los últimos 50 años (década de 1960 – 2016). El documento revisa el surgimiento de regulaciones y los cambiantes marcos institucionales, analiza cómo se aplicaron las reformas y evalúa los resultados. Nuestra premisa básica es que para comprender el contexto actual de la reforma de tenencia, sus resultados y los cuellos de botella relacionados, se requiere examinar el origen y la evolución de estas regulaciones, instituciones y conceptos que subyacen o se manifiestan en las políticas que definen los derechos de tenencia. Analizar la historia detrás de la reforma de tenencia nos permite comprender cómo se llegó a la situación actual e identificar los desafíos pendientes (Larson et al. 2016).

En las últimas décadas se ha producido una expansión global de las reformas legales que rigen la apropiación y el uso de los recursos naturales, particularmente los bosques, lo que ha trasladado las responsabilidades de los gobiernos centrales a los gobiernos locales y ha llevado al reconocimiento o transferencia de derechos colectivos a pueblos indígenas y comunidades tradicionales dependientes de los bosques (Agrawal y Ostrom 2001). Las reformas de tenencia forestal se derivan de cambios en las instituciones, a menudo disposiciones legales, que (re)definen el conjunto de derechos y responsabilidades relativos a quién utiliza, gestiona y controla los recursos forestales y cómo lo hace (Sunderlin et al. 2008; Larson 2010; Larson et al. 2010a, b).

Revisiones globales recientes de la reforma de tenencia forestal indican que los avances más importantes en la transferencia de derechos legales para el uso y la gestión por parte de las comunidades han ocurrido en América Latina. En África, más del 93% de las tierras forestales son propiedad del Estado, y en Asia el 67% de los bosques son administrados por los gobiernos (RRI 2016). En cambio, a partir de 2016, cerca del 33% de los bosques latinoamericanos se encuentran bajo algún tipo de tenencia colectiva por parte de comunidades y pueblos indígenas, y otro 6% se encuentran destinados a su uso (RRI 2016). Esto equivale a un total de 232 millones de hectáreas de bosques controlados por estos grupos, un incremento de más de 85 millones de hectáreas desde 2002 (White y Martin 2002; RRI e ITTO 2009; RRI 2014). Esta porción de tierra representa más de 60% del incremento global de bosques bajo propiedad o control comunitario en el periodo 2002-

---

3 <http://www.cifor.org/gcs-tenure/>

2015. Sin embargo, en la práctica, los cambios en las regulaciones formales —e incluso los títulos de propiedad— no garantizan necesariamente que las comunidades locales se beneficien de los derechos recién adquiridos (RRI 2011, 2012, 2014). Los procesos de implementación a menudo se enfrentan a restricciones importantes, tales como procedimientos legales dilatados, costosos y complejos, y pueden dar lugar al otorgamiento de derechos superpuestos o derechos sujetos a algún tipo de disputa que son inseguros (Meinzen-Dick y Mwangi 2008).

Las condiciones que motivan la reforma de tenencia forestal en América Latina varían de un país a otro; sin embargo, la propiedad forestal estatal centralizada existente tiene su origen en la historia colonial y poscolonial (Cronkleton et al. 2008; Pacheco et al. 2012; Larson et al. 2016). Otros factores más recientes que han afectado la reforma de tenencia incluyen las luchas populares por el derecho a la tierra, los procesos de descentralización, y la movilización social y defensa política por parte de movimientos indígenas y de conservación (Ribot et al. 2006; Barry et al. 2010; Larson y Dahal 2012). Entre los países latinoamericanos que han promulgado reformas importantes en torno a derechos colectivos relacionados de algún modo con la tierra y los recursos están Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador y México. La Tabla 1 presenta la distribución actual de la propiedad de tierras forestales en el Perú.

**Tabla 1. Porcentaje del total de bosques bajo diferentes tipos de regímenes de tenencia en el Perú**

Tipo de régimen de tenencia	2016
Propiedad y administración del gobierno (áreas protegidas, humedales, bosques reservados, bosques no categorizados)	65%
Propiedad del gobierno y designados para privados/particulares (derechos forestales que incluyen concesiones forestales, ecoturísticas y de otros tipos)	14%
Propiedad del gobierno y designados para pueblos indígenas (comunidades nativas) en la Amazonia	17%
Propiedad de los pueblos indígenas (comunidades campesinas) en la costa y en la sierra	1%
Propiedad de particulares y empresas	1%

Fuente: basado en las categorías de régimen de tenencia propuestas por RRI (2016) a partir de datos del MINAM (2016).

Después de proporcionar un panorama histórico que nos remonta hasta mediados del siglo XX, este documento de trabajo desglosa la historia reciente de las reformas de tenencia en la Amazonia peruana en lo que hemos identificado como tres “periodos de transición” principales. Elegimos este término porque estos periodos fueron testigos de la reorientación de las prioridades que guían los cambios regulatorios, modificando la trayectoria del proceso de reforma. El análisis y la discusión de cada periodo de transición son en gran medida cronológicos, pero cada uno considera tres temas principales. En primer lugar, analizamos elementos contextuales clave para comprender las prioridades políticas relacionadas con la tenencia de tierras y bosques, los actores sociales rivales involucrados en los debates de reforma, así como los mecanismos para el reconocimiento de las reivindicaciones de los derechos indígenas a los bosques y la tierra. En segundo lugar, revisamos los cambios políticos e institucionales expresados en las reformas y el alcance y contenido de los derechos que subyacen a los regímenes colectivos indígenas para la tierra y los bosques en la Amazonia. En tercer lugar, describimos los resultados de la implementación de las reformas. Estos resultados se miden principalmente en términos del número de comunidades tituladas y de la superficie incluida dentro de los derechos colectivos, pero también en términos de los cambios percibidos en el avance y la seguridad de los regímenes de tenencia colectiva sobre el terreno. Este documento destaca acontecimientos importantes que afectan a las reformas, como la confrontación entre pueblos indígenas y autoridades policiales que tuvo como resultado la muerte de 33 activistas en Bagua en 2009. Luego de las secciones que abarcan los tres periodos de transición se presenta una sección de

discusión que identifica los desafíos y oportunidades actuales alrededor de la implementación de la reforma, y sugiere oportunidades de investigación, algunas de las cuales ya están siendo abordadas por este proyecto. Nuestro objetivo primordial es contribuir a la formulación de políticas efectivas de devolución de derechos forestales. Luego de la discusión se presenta una breve conclusión.

## 2 Antecedentes históricos de los actuales debates sobre tenencia en la Amazonia

Antes de discutir las transiciones de tenencia más recientes, presentamos un breve resumen de las primeras políticas de tenencia en la Amazonia a finales del siglo XIX y principios del XX, el cual sentará las bases y explicará los intentos históricos por sacar a esta región de su situación marginal en el contexto del país (La Tabla 2 presenta un resumen de las leyes fundamentales promulgadas durante este periodo). Un factor importante para comprender la gobernanza inicial de la Amazonia peruana es la rápida expansión de la economía global del caucho en el siglo XIX y los objetivos de asegurar el interés nacional y fomentar la inversión en la región. Las primeras políticas de tenencia para la Amazonia se centraron en dos temas: asegurar el acceso a los recursos para las inversiones de caucho y fomentar la ocupación de la región a través de la colonización agrícola. Las políticas iniciales promulgadas como respuesta al auge del caucho trataron de proporcionar la estructura institucional necesaria para facilitar la distribución de derechos a los recursos entre los inversionistas caucheros (Weinstein 1983; Barham y Coomes 1994). Inversionistas, científicos y grupos religiosos promovieron diversas expediciones a la región (Álvarez 2012; Alonso y Fernández 2014). Estos viajes fueron fundamentales para recopilar información sobre recursos valiosos, incluidos bosques, petróleo y minerales. Estos exploradores también documentaron las condiciones de los grupos indígenas en las haciendas caucheras, mostrando evidencias de que los indígenas eran tratados más como una fuerza laboral que como ciudadanos plenos que requerían derechos territoriales.

En 1893, la Ley de Inmigración y Colonización declaró de interés público que colonos extranjeros se establecieran en la Amazonia. En 1898, el gobierno peruano promulgó la Ley Orgánica de Terrenos de Montaña, que permitía a los inversionistas extranjeros adquirir tierras en la Amazonia a través de diferentes mecanismos, incluidos contratos de compra, concesión o colonización (Gazzolo 1966). Las concesiones podían otorgarse a perpetuidad (Loker y Vosti 1993). En 1909, el gobierno promulgó una nueva Ley General de Tierras de Montaña (Ley 1220), que convirtió en propiedad estatal toda la tierra no distribuida bajo la primera ley. Dicha ley estableció otros mecanismos para la adquisición de tierras, incluidos contratos de ventas y contratos de arrendamiento de usufructo semestrales (Gazzolo 1966). Con esta ley, los inversionistas obtuvieron el dominio absoluto y perpetuo sobre las tierras compradas. Sin embargo, los terratenientes estarían obligados a pagar una pequeña cuota anual por cada hectárea no cultivada si, después de 10 años, no estaban cultivando al menos una quinta parte de su propiedad. El interés en estos planes de desarrollo disminuyó con el colapso de la economía del caucho, debido a la expansión de las plantaciones caucheras en Asia y la caída de los precios mundiales. El otorgamiento de derechos de propiedad en la Amazonia por parte del gobierno nacional se desaceleró.

Las reformas constitucionales de 1920 sentaron las bases para el posterior reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, al otorgar las primeras disposiciones legales para la protección de las tierras comunales. Esto se produjo como respuesta a los levantamientos campesinos provocados por el desmembramiento de las tierras comunales y la concentración de estas tierras en manos de la élite no indígena, principalmente en la sierra. Si bien estos cambios constitucionales sentaron un precedente, la reforma estaba dirigida a las comunidades andinas y no benefició directamente a las comunidades amazónicas en este momento (García Hierro 1995)<sup>4</sup>. Estas disposiciones permanecieron sin cambios durante las reformas constitucionales de 1933.

---

4 De hecho, aunque muchas comunidades andinas son también indígenas y viven en tierras colectivas, se estableció un marco legal separado para las llamadas “comunidades campesinas” en la costa y en los Andes. Este documento de trabajo se refiere principalmente al marco legal para las “comunidades nativas”, que se estableció en la Amazonia. Posteriores regulaciones permitirían la titulación de tierras de los asentamientos ribereños amazónicos como comunidades campesinas. Las comunidades ribereñas de la Amazonia siguen basando sus reclamaciones de propiedad en leyes para las comunidades campesinas (ONAMIAP, comunicación personal).

Tabla 2. Políticas iniciales que afectaron la tenencia en la Amazonia (1898-1968)

Año	Ley	Implicancias
1893	<b>Ley sobre Inmigración y Colonización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promovió la colonización y declaró de interés público la inmigración y colonización de colonos extranjeros en la Amazonia</li> </ul>
1898	<b>Ley Orgánica de Terrenos de Montaña</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creó la estructura institucional gubernamental para facilitar la distribución de los derechos sobre los recursos a los inversionistas de caucho y promovió la conversión de tierras para la agricultura</li> <li>• Permitió a los inversionistas de caucho adquirir tierras en la Amazonia mediante contratos de compra, concesión o colonización</li> </ul>
1909	<b>Ley 1220</b> Ley General de Tierras de Montaña	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortaleció y extendió la duración de los derechos sobre los recursos, otorgando un dominio perpetuo y absoluto sobre la tierra comprada</li> <li>• Promovió la incorporación de la región a la economía nacional, declarando que todas las tierras no distribuidas según la Ley Orgánica pasaban al dominio estatal</li> <li>• Promovió la conversión de tierras para fines agrícolas y de colonización</li> </ul>
1920	<b>Reforma constitucional</b> Constitución Política del Perú de 1920	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconoció por primera vez la existencia legal de las comunidades indígenas e incluyó disposiciones para la protección legal de las tierras indígenas (principalmente en los Andes)</li> <li>• Definió los derechos indígenas en las comunidades nativas como inalienables (no transferibles); imprescriptibles (no expiran) e inembargables</li> </ul>
1938	<b>Ley 8687</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció el proyecto de colonización de Huánuco en el río Ucayali</li> </ul>
1950	<b>Ley 114361</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció el proyecto de colonización de Tingo María – Yurimaguas</li> </ul>
1957	<b>Decreto Supremo 03</b> Reserva de Tierras para las Tribus Silvícolas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creó reservas indígenas que otorgaron tierras bajo derechos de usufructo a los pueblos indígenas definidos como “tribus silvícolas”</li> <li>• Las reservas siguieron siendo de propiedad estatal</li> <li>• Se establecieron un total de 114 reservas sobre 155.763 hectáreas</li> </ul>

Fuente: basado en la revisión de la literatura realizada por Pinedo (2014), Gazzolo (1966), Romero (1978), García y Sala i Vila (1998) y Ludescher (2001).

La Amazonia volvió a atraer la atención del gobierno peruano en la década de 1940, durante la Segunda Guerra Mundial, cuando hubo un breve repunte en la economía del caucho. Al notar la escasa población de la región y su falta de integración a la economía nacional, y frente a conflictos cada vez más tensos debido a la concentración de tierras en la sierra andina y las llanuras de la costa, el gobierno comenzó a implementar un programa de desarrollo de infraestructura así como de colonización fronteriza. El objetivo de estos esfuerzos fue aumentar la producción regional y responder a la expansión económica brasileña en la Amazonia sudoriental. También existía preocupación por el control de las fronteras geopolíticas (Eidt 1962). Se promulgaron regulaciones específicas para fomentar proyectos de colonización, como la Ley 8687, que estableció el proyecto de colonización de Huánuco en el río Ucayali, y la Ley 114361, de 1950, que estableció el proyecto de colonización de Tingo María cerca de Yurimaguas (Gazzolo 1966; Romero 1978). La migración de la población andina hacia la Amazonia aumentó dramáticamente, por lo que el gobierno de Manuel Prado (1956-1962) inició una política de colonización dirigida desde el Estado en un intento por ordenar el flujo poblacional (Chirif y García Hierro 2007).

La primera disposición legal que hizo referencia a los pueblos indígenas en la Amazonia fue un decreto presidencial promulgado en 1957 (Decreto Supremo 03), que instaló reservas estatales para “tribus silvícolas” (Ludescher 2001:169). Estas reservas no otorgaban la propiedad ni un reconocimiento legal a las comunidades indígenas, sino principalmente derechos de usufructo sobre las tierras (Chiriff 2006). El tamaño de las reservas se calculó sobre la base de 10 hectáreas de tierra para cada miembro de la comunidad mayor de 5 años. La ley también permitía la asignación de un 20% adicional de tierra si el monto inicial asignado no era suficiente (Chirif 1975; Stocks 1984). Esta nueva política fue un intento del gobierno de adaptar la legislación peruana a la Convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobada en 1957, que alentaba la asimilación de los pueblos indígenas a sus respectivas naciones-Estado (Mora et al. 1993; Ludescher 2001). Entre 1957 y 1974, se crearon un total de 114 reservas, cubriendo alrededor de 155.763 hectáreas (más de 596 comunidades) (Chiriff 2006).



# 3 Primer periodo de transición (1969-1979): Avances hacia la formalización de los derechos colectivos indígenas en la Amazonia

En 1968, un golpe militar liderado por el general Juan Velasco Alvarado tomó el control del gobierno peruano. Al año siguiente, a medida que la agitación rural se intensificaba, el gobierno militar puso en marcha una ambiciosa reforma agraria (Decreto Ley 17716) destinada a promover la modernización económica y política (Lowenthal 1975) (la Tabla 3 resume las leyes promulgadas durante este periodo de transición). Esta reforma se lograría mediante el desarrollo industrial autónomo, la redistribución de los ingresos, la colectivización de la propiedad, la colonización de la Amazonia, la integración de la población indígena en la sociedad nacional y la introducción de nuevas formas de participación política (Mauceri 1997; Mayer 2009). Aunque el Decreto Ley 17716 introdujo regulaciones para la redistribución de tierras en el Perú, estas no afectaron directamente a la Amazonia. En cambio, se introdujeron políticas y regulaciones para formalizar los derechos de propiedad mediante la promoción de iniciativas de colonización para fomentar el desarrollo agrario en las regiones con tierras forestales aisladas del país. El cambio prosiguió durante la década de 1970 con importantes políticas para el reconocimiento de los derechos indígenas en la Amazonia, que hacen de este el primer periodo de transición clave para entender la tenencia colectiva en la región. Este periodo también es importante porque en él se introdujeron algunas de las primeras regulaciones orientadas a los recursos forestales.

## 3.1 Contexto político de las reformas

A finales de la década de 1960, hacía tiempo que las grandes haciendas caucheras habían desaparecido, pero oleadas de colonos habían comenzado a llegar a la Amazonia, apoderándose de tierras indígenas, aumentando así la presión y la necesidad de que la población indígena defendiera sus reivindicaciones territoriales (Stocks 1984). Las regulaciones de la reforma agraria solo afectaban a las tierras agrícolas, dejando inafectados los “bosques naturales”, los parques nacionales, las reservas forestales y las zonas arqueológicas (art. 25°, Decreto Ley 17716). Como se verá a continuación, se diseñaron disposiciones específicas para la Amazonia, lo que redujo aún más el efecto de esta reforma en la región (Matos y Mejía en DAR 2015:22).

Cambios regulatorios en apoyo de los derechos indígenas a la tierra fueron promovidos por un grupo de intelectuales reformistas de la División de Comunidades Nativas de la Selva, creada en 1969 dentro del Ministerio de Agricultura y la Oficina Nacional de Reforma Agraria (Varese 2006). Este grupo se dio cuenta de que el Decreto Supremo 03 tenía serias limitaciones para garantizar los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y promover su desarrollo, ya que solo apoyaba la demarcación de “reservas” comunales temporales y carecía de recursos para su implementación. Estas limitaciones llevaron al grupo a proponer nueva legislación, a ejercer influencia sobre la opinión pública y a hacer presión sobre los funcionarios estatales para que prestaran atención a los problemas de los pueblos indígenas en la Amazonia (Chirif 1975; Stocks 1984). También en 1969, en la Amazonia central del Perú, donde los yáneshas habían perdido una gran cantidad de tierras a favor de los colonos, 20 comunidades yáneshas se reunieron para formar el Congreso Amuesha, la primera federación indígena amazónica creada en el Perú (Smith 1996)<sup>5</sup>. El ejemplo del Congreso Amuesha alentó a comunidades

---

5 Amuesha era el nombre original del pueblo yánesha.

de los principales grupos étnicos de la Amazonia peruana a formar sus propias federaciones étnicas locales durante la década de 1970 (Smith 1996). En todo el país continuaron surgiendo organizaciones indígenas, a medida que se establecían nuevas federaciones y consejos indígenas. Por ejemplo, el proyecto de colonización en el Río Marañón (1968) promovió la organización de las comunidades Aguaruna Huambisa, que establecieron el Consejo Aguaruna y Huambisa en 1977 (Smith 1996).

### 3.2 Cambios en el marco institucional

En 1974, en un intento por formalizar los derechos de propiedad y fomentar el desarrollo en la Amazonia, el gobierno de Velasco promulgó la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (Decreto Ley 20653), que promovía el aumento de la inversión en la producción agrícola y la extracción maderera mediante proyectos de asentamiento rural en la región. El Decreto Ley 20653 no tomó en cuenta los sistemas de tenencia tradicionales utilizados por los grupos indígenas de la Amazonia, sino más bien copió el modelo utilizado por las comunidades campesinas de los Andes y creó una categoría de “comunidades nativas” para diferenciarlas de las comunidades indígenas de los Andes (Chirif y García Hierro 2007). La ley otorgaba a estas comunidades títulos colectivos, con derechos inalienables, imprescriptibles<sup>6</sup> e inembargables, derechos que se había reconocido a las comunidades andinas en la Constitución de 1920 (artículo 13°, véase la Tabla 1).

Esta ley se convirtió en la primera legislación en reconocer explícitamente que los grupos indígenas amazónicos estaban facultados a protección y reconocimiento jurídicos, así como a derechos colectivos sobre la tierra (Greene 2006:340). Para implementar estas regulaciones, el gobierno estableció el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) dentro del Ministerio de Agricultura. El SINAMOS se convirtió en la primera entidad gubernamental dedicada al reconocimiento y demarcación de las comunidades nativas. Según IBC (2014), el uso del término “comunidad nativa”, en lugar de “pueblos indígenas”, pretendía evitar las connotaciones peyorativas asociadas con el término “indígena” en aquel entonces (Decreto Ley 17716, artículo 115°). Chiriff señala que durante los esfuerzos iniciales de los grupos indígenas para organizarse, hubo poco debate acerca de conceptos como la territorialidad, la autodeterminación y la autonomía, que no aparecieron sino hasta la década de 1980 (2006:12-15).

Aunque este fue un periodo de avances, la implementación de derechos otorgados fue limitado. Aunque el Decreto Ley 20653 definió que todas las tierras dentro de áreas demarcadas y tituladas eran de propiedad comunal, también hizo alusión a la promulgación de futuros estatutos para regular el uso de recursos forestales y de vida silvestre (artículo 28°), que se detallan más adelante. Además, en virtud de esta ley, el Estado conservó los derechos sobre los cursos de agua (lagos, ríos y arroyos), aun cuando estuvieran incluidos en los mapas de demarcación de las comunidades indígenas. Por último, el Estado conservó los derechos sobre los recursos del subsuelo, dejándolos abiertos a la explotación de terceros.

### 3.3 Resultados

Las comunidades indígenas debían obtener reconocimiento legal y luego inscribirse en un registro de comunidades nativas para procesar sus títulos comunales (Decreto Supremo 003-79-AA). Una vez registrados legalmente, podían iniciar el proceso de titulación en dos etapas, consistentes en inspección de campo y demarcación. Esto implicaba el mapeo de los límites comunales y la identificación de zonas para agricultura, pastizales y bosque. Completar ambas etapas podía tomar meses o incluso años (Gray 1998). Debido a la falta de procedimientos estándar durante la demarcación, cuando se inició la implementación de la ley, los técnicos gubernamentales se mostraron reacios a titular territorios muy grandes (Chirif y García Hierro 2007). En lugar de ello, los técnicos que realizaban las inspecciones de campo tendían a demarcar áreas pequeñas, lo que llevó a la fragmentación de los territorios

6 No sujeto a revocación o limitado por tiempo.

indígenas (Dean 2002). Al titular solo áreas comunitarias individuales, a menudo espacialmente distantes unas de otras, la ley dejó grandes espacios para su ocupación por colonos o para su explotación por empresas madereras o mineras (Stocks 2005). En muchos casos, cuando los técnicos llegaron a demarcar los límites, ya había colonos no indígenas ocupando gran parte del área entre las comunidades, especialmente en zonas con mejor infraestructura y largas historias de colonización, como la Amazonia central del Perú. Como resultado de ello, con el tiempo, se hizo aún más difícil la titulación de grandes territorios (Alberto Chirif, comunicación personal). Sin embargo, entre 1974 y 1975 se titularon un total de 133 comunidades, incluidas las 114 “reservas” establecidas según el Decreto Supremo 03. En total, se titularon 766.758 hectáreas como propiedad colectiva, incluyendo bosques, tierras agrícolas y pastizales (Chirif y García Hierro 2007).

En 1975, el gobierno peruano aprobó la primera ley que regulaba los recursos forestales y de fauna silvestre, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Decreto Ley 21147), que centralizó el control estatal sobre los bosques, incluyendo los derechos a poseer y gestionar tierras forestales (Decreto Ley 21147, 1975). Dentro de este marco, ningún individuo, comunidad o empresa podía poseer tierras forestales, solo acceder a los recursos forestales a través de un sistema de contratos. Además, se introdujeron regulaciones adicionales para clasificar la tierra por su potencial “mejor uso”, lo que incluía una clasificación de los bosques (Decreto Supremo 0062/75-AG). Estas regulaciones específicas establecieron categorías formales para tres tipos principales de uso del suelo: tierras agrícolas, pastizales y bosques.

En 1978, para dar cumplimiento a estas reformas, se derogó la ley de comunidades nativas de 1974 (Decreto Ley 20653) y se aprobó una nueva ley para la titulación de comunidades nativas (Decreto Ley 22175). Esta ley agregó la clasificación del uso del suelo a los procedimientos requeridos para la titulación de las comunidades nativas<sup>7</sup>. En el marco de estas regulaciones, la clasificación del uso del suelo se convirtió en la base técnica para determinar qué tierras podrían ser tituladas o no. Con el nuevo proceso, una vez demarcada la superficie total reclamada por un grupo indígena, se realizaría un análisis del suelo para clasificar el uso potencial de la tierra en la zona. Solo se otorgarían derechos comunales a las tierras clasificadas como apropiadas para agricultura o pastizales. En el caso de las tierras clasificadas como bosques, la población indígena solo podía reclamar derechos de usufructo, y para ello debían realizar un procedimiento distinto para la obtención de un contrato de usufructo a través de una institución gubernamental distinta, a cargo de la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre. Una vez otorgado el mismo, debían contar con planes de gestión para la extracción de productos forestales con valor comercial.

Estos cambios regulatorios en la reforma del sector forestal crearon una dicotomía entre tierras agrícolas y tierras forestales que ha tenido una influencia considerable en el avance hacia la titulación de tierras indígenas desde entonces. Al requerir una diferenciación entre las tierras clasificadas como adecuadas para agricultura y pastizales, y aquellas clasificadas como bosques, introdujeron procedimientos adicionales y nuevas estructuras institucionales, e involucraron a múltiples organismos en la toma de decisiones sobre la titulación. En 1979, otras reformas constitucionales confirmaron la propiedad de los bosques como parte del dominio público al declarar patrimonio nacional los recursos forestales.

A pesar de las complicaciones generadas por estos cambios regulatorios, entre 1976 y 1979 casi 1,5 millones de hectáreas fueron tituladas a 331 comunidades nativas en la Amazonia (AIDSESEP 2013). En gran medida, este avance fue posible gracias a una nueva organización nacional indígena, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP), en paralelo con la continua movilización de varias federaciones indígenas regionales en la Amazonia. AIDSESEP fue creada en 1979<sup>8</sup> y se convirtió en un actor clave en la movilización de reivindicaciones de reconocimiento, demarcación y titulación de comunidades nativas.

---

7 En mayo 2017 se aprobaron nuevos lineamientos que sustituyen el uso de análisis de suelo por una evaluación agrológica de las tierras de comunidades nativas para la clasificación de su capacidad de uso (Resolución Ministerial No. 0194-2017-MINAGRI).

8 Una segunda organización nacional nativa, la CONAP (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Peruana), se creó en 1987.

**Tabla 3. Cambios clave en las regulaciones durante la formalización de los derechos colectivos a la tierra y los bosques en la Amazonia (1969-1979)**

Año	Reforma clave	Implicancias para los derechos colectivos de tenencia
1969	<b>Decreto Ley 17716</b> Ley de Reforma Agraria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformó la estructura agraria del país ordenando la expropiación de grandes terrenos y su sustitución por cooperativas campesinas</li> <li>• Fijó límites máximos para el tamaño de la propiedad, entre 15 y 55 hectáreas dependiendo de la región</li> <li>• Se aplicó solo a las tierras agrícolas, no se vieron afectados los “bosques naturales”, los</li> </ul>
1974	<b>Decreto Ley 20653</b> Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promovió el desarrollo agrícola en la región amazónica</li> <li>• Promovió la protección legal de los asentamientos indígenas en la Amazonia</li> <li>• Reconoció derechos de “propiedad comunal” mediante la creación de “comunidades nativas” como una nueva forma de organización indígena en la Amazonia</li> <li>• Estableció un mecanismo para el reconocimiento legal de las comunidades indígenas y reconoció su propiedad sobre las tierras agrícolas y forestales</li> <li>• Conservó para el Estado los derechos sobre los recursos del subsuelo</li> <li>• Reglamentó la colonización y explotación de los bosques</li> </ul>
1975	<b>Decreto Supremo 0062/75-AG</b> Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clasificó la tierra según su capacidad de uso principal</li> <li>• Creó clasificaciones de uso, entre ellas: tierras aptas para cultivos intensivos, cultivos permanentes, pastos, forestería y protección</li> </ul>
1975	<b>Decreto Ley 21147</b> Ley Forestal y de Fauna Silvestre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definió como propiedad pública los recursos forestales y de fauna silvestre</li> <li>• Otorgó a las comunidades nativas derechos exclusivos para la extracción de recursos madereros y de fauna silvestre dentro de sus territorios</li> <li>• Estableció un régimen de contratos para la extracción industrial y comercial de madera y productos no madereros</li> </ul>
1978	<b>Decreto Ley 22175</b> Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revocó los derechos de propiedad de las comunidades indígenas sobre los bosques y los recursos naturales dentro de sus territorios demarcados</li> <li>• Otorgó a las comunidades indígenas solamente derechos de usufructo sobre los recursos forestales y naturales dentro de sus territorios demarcados</li> </ul>
1979	<b>Reforma constitucional</b> Constitución Política del Perú de 1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definió que las tierras comunitarias eran imprescriptibles e inembargables</li> <li>• Permitió la transferencia o venta de derechos con el acuerdo de al menos dos tercios de los miembros de la comunidad</li> <li>• Estableció que los recursos forestales eran patrimonio nacional</li> </ul>

Fuente: basado en la revisión de la literatura realizada por Romero (1978), García y Sala i Vila (1998), Ludescher (2001) y Pinedo (2014).

## **4 Segundo periodo de transición (1980-2009): Cambio de prioridad hacia los derechos individuales para promover la inversión y alejamiento de los derechos indígenas**

El segundo periodo de transición se produjo entre 1980 y 2009. En esta sección se analiza cómo el marco legal de tenencia de los pueblos indígenas en la Amazonia siguió tres rutas principales durante este periodo. En primer lugar, este periodo se caracteriza por un mayor énfasis en la formalización de los derechos individuales de propiedad para la promoción del desarrollo agrícola y las inversiones en la Amazonia. En segundo lugar, cambios en los marcos institucionales afectaron la implementación de regulaciones durante este periodo, aun cuando dichas regulaciones no habían cambiado desde su introducción en 1978. En tercer lugar, la reforma legal del sector forestal y las nuevas regulaciones sobre los recursos naturales continuaron influyendo en la titulación indígena (véase la Tabla 4). La implementación superpuesta de estos distintos marcos legales generó confusión y conflictos importantes sobre el terreno. Los acontecimientos divergentes de este periodo culminaron con el violento conflicto de Bagua en 2009, que condujo a un nuevo periodo de transición.

### **4.1 El contexto de la reforma: Formalización de los derechos individuales de propiedad y promoción de las actividades de inversión en la Amazonia**

Durante la década de 1980, el Perú entró en una etapa de crisis socioeconómica y política, exacerbada por la hiperinflación, el déficit fiscal, el alto desempleo, el incremento de la pobreza y el aumento de la insurrección armada (Pastor y Wise 1992; Wise 1994; Murakami 2012:114–116). Durante esta década, el gobierno introdujo nuevos marcos para la formalización de los derechos individuales de propiedad en la Amazonia. La Ley de Promoción y Desarrollo Agrario (Decreto Ley 002) fue la primera de una serie de leyes destinadas a fomentar los regímenes individuales de propiedad privada en la Amazonia. Aprobada en 1980, esta ley permitió la asignación de tierras privadas fuera de los proyectos de colonización para alentar el desarrollo agrícola y agroindustrial (DAR 2015).

Sin embargo, fue durante la década de 1990 cuando se produjeron las más importantes modificaciones a los regímenes de tenencia de tierras y bosques desde la reforma agraria (Baldovino 2016). La estrategia económica del gobierno de Fujimori involucró una serie de políticas de ajuste estructural, conocidas popularmente como “Fujishock” (Brook 1990) por su severidad, que incluían reformas dirigidas a la formalización de los derechos individuales de propiedad; estas reformas de tenencia se inspiraron en parte en el argumento de Hernando de Soto de que los mercados de tierras promoverían la inversión (Stokes 1997; Manrique 1996; Murakami 2012:226-263).

En 1991, el gobierno de Fujimori promulgó la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (Decreto Legislativo 653) para regularizar las propiedades individuales y proporcionar seguridad jurídica a los inversionistas en la Amazonia a la par que se concluía formalmente el proceso de reforma agraria. Para implementar estas regulaciones, en 1991 se creó un catastro nacional de terrenos rurales (Decreto Ley 667) cuyo objetivo era mejorar la estructura institucional para la titulación de tierras, la tenencia forestal y la gestión de los recursos naturales. Esta ley exigía que los propietarios de tierras demostraran la posesión de las mismas a través de su uso económico, lo que por lo general significaba desmontarlas para fines agrícolas, lo que se convirtió en un incentivo importante para la tala de bosques (Baldovino 2016:38).

En 1992, el gobierno de Fujimori inició uno de los mayores programas de titulación de tierras en el Perú, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT, Ley 25902). El objetivo del PETT era concluir la distribución de tierras en áreas sujetas a reforma agraria aún en manos del Estado, y registrar títulos de propiedad privada. El programa no asignó fondos para la titulación de comunidades nativas durante sus primeros 10 años de existencia. Aunque el proyecto fue originalmente diseñado para tener cobertura nacional, las dos primeras etapas se centraron en la costa, donde se concentraba la mayor parte de la agricultura comercial (Plant y Hvalkof 2001:64). Para apoyar este programa, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó la primera etapa del Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales (Proyecto PTRT) por US\$ 36,5 millones en 1996 (el proyecto ha continuado hasta la fecha en otras dos etapas)<sup>9</sup>.

En 1993, una reforma constitucional modificó el régimen de tenencia comunal para permitir a las comunidades dividir y vender sus tierras, abriendo estas áreas a la inversión extranjera (Greene 2006). La nueva Constitución revocó el anterior estatus de “inalienable” de las tierras comunales (Greene 2006:335). En 1995, el gobierno de Fujimori aumentó las opciones para permitir a las comunidades campesinas y nativas dividir las tierras colectivas en parcelas individuales con la promulgación de la Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (Ley 26505 también conocida como “Ley de Tierras”). Esta ley intentó facilitar un cambio hacia un modelo de desarrollo más empresarial permitiendo a las comunidades campesinas y nativas elegir si querían organizarse como una comunidad o como una sociedad anónima. En este contexto, la propiedad colectiva era vista como un obstáculo para el desarrollo de un mercado libre de tierras y para la promoción de la inversión privada en el sector agrario (De Soto 1986, 2001; Plant y Hvalkof 2001). El BID promovió fuertemente las reformas para facilitar la privatización de la tierra y la eliminación de obstáculos y restricciones pendientes en los mercados de tierras y agua.

En paralelo a estas reformas para la formalización de los derechos de propiedad individuales, el gobierno también estaba interesado en expandir las industrias extractivas y los proyectos de infraestructura a gran escala (Little 2014). En 2000, el Perú suscribió el proyecto Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), acordando la creación de una red de grandes iniciativas de infraestructura, incluyendo carreteras, puertos, hidroeléctricas y oleoductos, destinadas a abrir regiones aisladas a una inversión extranjera sostenida. En el caso del Perú, sin embargo, una parte importante de estos proyectos se ubicaba en la Amazonia, superponiéndose a áreas donde existen reclamos territoriales de larga data (Bebbington 2009).

## 4.2 Cambios en las instituciones gubernamentales

Desde la década de 1990, los cambios en las responsabilidades y funciones de las instituciones gubernamentales encargadas de los procesos de titulación de tierras comunales también han influido en los resultados de la implementación (IBC 2014; Baldovino 2016). En 1992, el Decreto Ley 25891 transfirió la función de titulación de las tierras de comunidades nativas a las oficinas del Ministerio de Agricultura a nivel regional. Posteriormente, el marco jurídico de promoción de la descentralización (Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales), promulgado en 2002, estableció un marco para la transferencia de esta función del Ministerio a los gobiernos regionales recientemente creados. En 2006, disposiciones específicas (Decreto Supremo 068-2006-PCM) finalmente transfirieron las responsabilidades de registro y titulación de tierras a estos nuevos gobiernos. Un año más tarde, con el fin de agilizar los procesos de titulación para proyectos de interés nacional y promover la titulación

---

9 La segunda etapa del proyecto (PTRT II), por US\$ 46,7 millones, fue aprobada en 2001 (IDB 2014) y tenía como objetivo la titulación de 50 comunidades nativas y 580 comunidades campesinas. Una tercera etapa (PTRT III), por más de US\$ 80 millones, ha sido aprobada y su implementación se debía iniciar en 2015, pero se ha retrasado debido a una negociación sobre el número de comunidades indígenas y campesinas que serán tituladas (véase Indufor y RRI 2014:21 y <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page-1303.html?id=PE-L1026#doc>).

individual, el gobierno promulgó el Decreto Supremo 1089 (2007), el cual permitió que la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) se hiciera cargo de los programas de titulación rural, incluidos los dirigidos tanto a las propiedades privadas como a las comunales, hasta que se haya completado la transferencia a los gobiernos regionales (Baldovino 2016)<sup>10</sup>. Las atribuciones y obligaciones del PETT fueron transferidas a la COFOPRI (Decreto Supremo 074-2007-PCM). En la práctica, el proceso de descentralización ha sido lento y confuso, y los gobiernos regionales no han contado con presupuesto y personal suficientes para promover la titulación de tierras de comunidades nativas (Zamora y Monterroso 2016).

Los cambios a la ley de bosques y recursos naturales continuaron después de 1997<sup>11</sup>. En el año 2000, se aprobó una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 27308) que modificó aún más el régimen de contratos forestales. Esta nueva ley forestal introdujo un sistema de concesiones, permisos y autorizaciones para las actividades de gestión forestal, administrado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura. Estas reformas tenían por objeto establecer un sistema de regulación moderno basado en la “forestería científica”, para reducir y controlar la deforestación, promover un mercado maderero competitivo y controlar la tala ilegal (Sears y Pinedo-Vásquez 2011). Se rezonificaron los boques, se identificaron y registraron los bosques destinados a la producción (bosques de producción permanente, BPP) y se estableció un sistema de concesiones forestales. También se creó un catastro forestal para el registro de nuevos derechos forestales, pero nunca estuvo en funcionamiento pleno.

Aunque esta ley fue sometida a un proceso de revisión participativo (Urrunaga et al. 2012), los cambios regulatorios resultantes no aceleraron ni aclararon los procedimientos para que los grupos indígenas en tierras comunales tuvieran acceso a los recursos forestales o pudieran gestionarlos. La ley introdujo costosos procedimientos burocráticos para la aprobación de los planes de gestión y de operación anual y, como resultado, alentó los acuerdos informales entre los madereros y las autoridades comunales para la extracción de recursos forestales en las comunidades. Además, la permanente confusión sobre la responsabilidad institucional para la emisión de los contratos de usufructo forestal significaba que las comunidades nativas podían recibir títulos de tierras agrícolas y de pastizales, pero no los contratos de usufructo necesarios para las tierras forestales<sup>12</sup>. Los retrasos resultantes en el proceso de zonificación forestal también ocasionaron que algunos grupos indígenas no pudieran completar el proceso de registro y/o titulación de tierras antes de que terceras partes presentaran reclamos contrapuestos. Las superposiciones entre los bosques otorgados a los concesionarios madereros y las áreas reclamadas por los grupos indígenas llevaron a conflictos y obstaculizaron el proceso de titulación de muchas comunidades.

### 4.3 Resultados

Debido a la falta de voluntad política del gobierno central para apoyar a los grupos indígenas y financiar sus reclamos de titulación colectiva, las organizaciones indígenas se movilizaron para llenar el vacío existente en la titulación de tierras comunales en la Amazonia. En 1984, las iniciativas regionales de AIDSESEP sirvieron como catalizador para el surgimiento de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), que reunió a organizaciones nacionales

---

10 Formalmente, de 2006 a 2010, la transferencia de la función de titulación de tierras comunales a los gobiernos regionales fue prorrogada en diferentes momentos (DS 074-2007-PCM, DS088-2008-PCM, DS-064-2009-PCM, DS 056-2010-PCM). Según Baldovino (2016), los gobiernos regionales son responsables de la implementación de los procesos de titulación de tierras de comunidades nativas. La COFOPRI sigue manteniendo la autoridad de titular las tierras de propiedad privada (2016:54-55).

11 Entre ellos, la Ley 26834 que regula la gestión de los recursos naturales y la Ley 26834 que establece el sistema nacional de áreas protegidas.

12 Esto se confirmó durante las actividades de trabajo de campo. En áreas como Madre de Dios, las comunidades nativas no tienen contratos de usufructo.

indígenas de nueve países (Smith et al. 2003). Estas organizaciones indígenas monitorearon y ejercieron presión sobre organismos gubernamentales y proyectos con financiamiento internacional para asegurar la adopción de objetivos específicos para el reconocimiento y titulación de las tierras comunales nativas. AIDSEP y COICA presionaron a financiadores internacionales, ONG e instituciones de desarrollo para promover avances en el reconocimiento de los derechos colectivos en la Amazonia (Greene 2006). Por ejemplo, el Proyecto Especial Pichis Palcazú (PEPP) fue una iniciativa de colonización y desarrollo en la Amazonia central, financiada en 1983 por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que buscaba llevar 50.000 colonos a los valles de los ríos Pichis y Palcazú, área ocupada por las comunidades yánesha y asháninka (Smith 1983; Stocks y Hartshorn 1992). Los líderes del Congreso Amuesha viajaron a los Estados Unidos para negociar directamente con USAID. Como resultado de ello, USAID se comprometió a financiar la titulación de tierras de las comunidades yáneshas en del valle del río Palcazú. La legalización de estas comunidades y la adopción de una propuesta de zonificación del uso de la tierra presentada por el Congreso Amuesha se convirtieron en prerrequisitos para la liberación de los fondos de USAID para el proyecto PEPP. La propuesta de zonificación del uso de la tierra incluyó la creación del Parque Nacional Yanachaga-Chemillén en 1986, el Bosque de Protección de San Matías – San Carlos en 1987 y la Reserva Comunal Yánesha en 1988 (Stocks et al. 1994; Chirif y García Hierro 2007). Como resultado de estas negociaciones, las tierras de unas 50 a 60 comunidades fueron demarcadas y legalizadas (Chirif y García Hierro 2007).

Otra iniciativa de principios de la década de 1980 permitió la titulación de unas 350.000 hectáreas en más de 80 comunidades nativas en la provincia de Bagua (Santos 1990). Un número creciente de ONG se involucraron con los derechos a la tierra. El Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA) amplió su apoyo a la demarcación, titulación de tierras y extensión territorial a las cuencas de los ríos Madre de Dios, Bajo Urubamba, Yaquerana, Yavarí, Nanay, Chambira, Corrientes y Apurímac<sup>13</sup>. El CEDIA también apoyó la creación de dos reservas para pueblos indígenas en aislamiento voluntario: las reservas Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros (443.887 hectáreas) y Madre de Dios (829.941 hectáreas) (Chirif y García Hierro 2007)<sup>14</sup>. A finales de la década de 1990, el Instituto del Bien Común (IBC) inició un ambicioso esfuerzo para mapear las comunidades nativas existentes y crear una base de datos utilizando sistemas de información geográfica (Smith et al. 2003). Tal vez el programa de titulación de tierras más importante llevado a cabo por una organización indígena haya sido el liderado por AIDSEP para las comunidades de Ucayali (Gray 1998). Financiado por la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA), el Proyecto de Titulación y Reserva Comunal de Ucayali ayudó a la titulación de 117 comunidades y además amplió el área de otras 92 comunidades que habían recibido títulos anteriormente, alcanzando un total de 2 millones de hectáreas demarcadas y tituladas (Gray 1998). Adicionalmente, el programa estableció otras tres reservas para pueblos indígenas en aislamiento voluntario —los Mashco-Piro, Murunahua e Isconahua, con un total de 1.526.073 hectáreas— y preparó propuestas para la creación de tres reservas comunales. En total, se han aprobado cinco reservas territoriales, incluidas tierras designadas para la protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento o de contacto inicial, con un total de 2,8 millones de hectáreas. Además, se han aprobado 10 reservas comunales<sup>15</sup> que representan 2,2 millones de hectáreas. Estos esfuerzos buscaron eludir el énfasis oficial puesto en la titulación de comunidades individuales desarrollando otras vías legales que permitieran el reconocimiento de grupos indígenas no contactados y alentaron a las comunidades a solicitar reservas comunales en tierras contiguas (Gray 1998).

13 En las cuencas de los ríos Yaquerana y Yavarí, el pueblo matsés recibió en 1993 el mayor título de propiedad colectiva de la Amazonia peruana, que cubría un área de 452.735 hectáreas y a unos 20 asentamientos indígenas.

14 En 2003, el área de la Reserva Kugapakori se amplió a 456.672 hectáreas.

15 Las Reservas Comunales son una categoría de área protegida que reconoce derechos de gestión a las comunidades (Régimen Especial para la Administración de las Reservas Comunales, Resolución 019-2005-INRENA-IANP).



**Tabla 4. Cambios clave en las regulaciones relacionados con la formalización de los derechos de propiedad individuales y la promoción de inversiones que afectan la titulación de comunidades nativas en la Amazonia (1980-2009)**

Año	Ley	Descripción
1980	<b>Decreto Ley 002</b> Ley de Promoción y Desarrollo Agrario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionalizó regímenes de propiedad alrededor de la tenencia individual para promover el desarrollo agrícola y agroindustrial en la Amazonia</li> <li>• Permitió la asignación a propietarios privados de tierras ubicadas fuera de las áreas de los proyectos de colonización</li> </ul>
1987	<b>Ley 24656</b> Ley General de Comunidades Campesinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconoció la existencia legal de las comunidades campesinas andinas</li> <li>• Definió las tierras colectivas de las comunidades campesinas andinas como inalienables, imprescriptibles e inembargables</li> <li>• Permitió la transferencia de tierras comunales con el acuerdo de al menos dos tercios de los miembros calificados de la comunidad</li> </ul>
1987	<b>Ley 24657</b> Ley de Comunidades Campesinas, Deslinde y Titulación de Territorios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definió las directrices para la demarcación de tierras comunitarias para las comunidades campesinas</li> </ul>
1990	<b>Decreto Legislativo 613</b> Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconoció derechos de propiedad a las comunidades campesinas y nativas ubicadas dentro de áreas protegidas y zonas de amortiguamiento</li> <li>• Ordenó la restauración de las tierras de comunidades nativas afectadas por las industrias extractivas</li> </ul>
1991	<b>Decreto Legislativo 667</b> Ley de Registro de Predios Rurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creó el registro nacional de predios rurales (incluidas tierras agrícolas, de pastizales y forestales), el cual designó oficinas de catastro dependientes del Ministerio de Agricultura, a cargo del registro de tierras rurales</li> <li>• Facilitó el registro de propiedades informales a personas que carecen de título de propiedad</li> </ul>
1992	<b>Decreto Ley 25902</b> Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creó del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT)</li> <li>• Pretendió mejorar la titulación de tierras y el registro de las tierras expropiadas durante la Reforma Agraria de 1969</li> </ul>
1992	<b>Decreto Ley 25891</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transfirió la función de titulación de tierras de comunidades nativas y campesinas (definidas en la Ley 22175) a las oficinas regionales del Ministerio de Agricultura</li> </ul>
1993	<b>Reforma constitucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificó el régimen de derechos de propiedad de las comunidades campesinas y nativas, dándoles autonomía para vender o hipotecar sus tierras</li> <li>• Las tierras comunitarias siguieron siendo imprescriptibles, pero los residentes podían vender o transferir sus derechos</li> </ul>
1995	<b>Ley 26505</b> Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconoció el derecho de las comunidades campesinas a asignar propiedad individual de sus territorios comunales a sus miembros o a terceros (principalmente aplicados en las comunidades de la costa)</li> <li>• Reconoció el derecho de los miembros de la comunidad a alquilar e hipotecar sus parcelas individuales</li> </ul>
1997	<b>Ley 26845</b> Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promovió la individualización de las tierras colectivas en las comunidades campesinas de la costa</li> <li>• Permitió la división de las tierras comunales en parcelas individuales con la decisión de al menos el 50% de los miembros asistentes a una asamblea comunitaria</li> <li>• Redujo, a un 30% de los miembros, el umbral para la decisión de transferir los derechos de propiedad a miembros individuales y a terceros</li> </ul>

Continúa en la página siguiente...

Tabla 4. Continuado

Año	Ley	Descripción
1997	<b>Ley 26834</b> Ley de Áreas Naturales Protegidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconoció las áreas naturales protegidas como propiedad pública y prohibió su transferencia a particulares</li> <li>• Declaró las áreas naturales protegidas como dominios de conservación estatal imprescriptibles</li> <li>• Restringió el uso de la propiedad privada preexistente en áreas protegidas para alinearse con los objetivos de conservación</li> </ul>
2000	<b>Ley 27308</b> Ley Forestal y de Fauna Silvestre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdujo un sistema de concesiones, permisos y autorizaciones para el acceso a los recursos forestales</li> <li>• Obstaculizó la emisión de contratos a las comunidades</li> </ul>
2002	<b>Ley 27867</b> Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizó a los gobiernos regionales a reestructurar los procesos para la formalización de la propiedad agraria, garantizando la protección legal de las tierras comunitarias</li> </ul>
2005	<b>Ley 28611</b> Ley General del Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconoció los derechos de propiedad de las comunidades campesinas y nativas tituladas dentro de áreas protegidas</li> <li>• Reconoció los derechos preferentes de las comunidades tituladas a los recursos naturales dentro de sus tierras</li> </ul>
2005	<b>Resolución 019-2005-INRENA- IANP</b> Régimen Especial de Administración de Reservas Comunales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creó la categoría de reservas comunales como áreas de conservación de fauna silvestre en beneficio de comunidades rurales vecinas, tanto indígenas como mestizas</li> <li>• Estableció un acuerdo de cogestión entre el Estado y las comunidades locales para administrar las áreas de conservación de fauna silvestre</li> </ul>
2006	<b>Decreto Supremo 068-2006-PCM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transfirió todos los procedimientos de administración y titulación de tierras a los gobiernos regionales, incluyendo los de las comunidades nativas</li> <li>• Implementó las funciones de administración y titulación de tierras introducidas por la Ley 27867</li> </ul>
2007	<b>Decreto Supremo 074-2007-PCM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transfirió el proceso de titulación de tierras de COFOPRI a los gobiernos regionales (fijó el año 2008 como plazo para la finalización de la transferencia)</li> </ul>
2008	<b>Decreto Supremo 088-2008-PCM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postergó la transferencia de funciones de titulación de tierras de COFOPRI a los gobiernos regionales (cambió la fecha límite para la transferencia a junio de 2009)</li> </ul>
2009	<b>Decreto Supremo 064-2009-PCM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definió pasos para finalizar la transferencia de funciones de titulación de tierras a los gobiernos regionales</li> <li>• Postergó la transferencia de las funciones de titulación de tierras de COFOPRI a los gobiernos regionales (cambió la fecha límite para la transferencia a diciembre de 2009)</li> </ul>

Fuente: basado en la revisión de la literatura realizada por Pinedo (2014), Baldovino (2016), DAR (2015) e IBC (2014).

Como resultado de lo anterior, entre 1980 y 2000 más de 9 millones de hectáreas fueron tituladas a 1.074 comunidades. Después de 2000, sin embargo, el ritmo de titulación se desaceleró considerablemente (IBC 2014:36) y no se emitieron contratos de usufructo tras la aprobación de la Ley Forestal de 2000 (Chiriff 2012:6).

Según el análisis presentado en esta sección, tres factores explican por qué el proceso de reconocimiento, demarcación y titulación se estancó y se detuvo la transferencia de derechos de usufructo. En primer lugar, las inversiones en grandes iniciativas de extracción de recursos mineros, petroleros y otros, y de construcción de infraestructura en la Amazonia, se convirtieron en prioridades

políticas para la promoción del desarrollo en la región (Little 2014). Esto significó cambios en las políticas relativas a la tenencia de la tierra y los bosques, lo que introdujo cambios en el marco legal y en las instituciones gubernamentales responsables de la titulación de las comunidades. En la práctica, esto dio lugar a superposiciones y vacíos. También dificultó que las comunidades cumplieran con los procedimientos y comprendieran cuáles eran las instituciones responsables de los diversos trámites, ya que el reconocimiento de los derechos sobre la tierra y los bosques involucraba a múltiples organismos gubernamentales de distintos niveles de gobierno.

En segundo lugar, la falta de claridad en la estructura institucional hizo difícil contar con información actualizada sobre la situación de la implementación de la reforma (Defensoría del Pueblo 2014; Baldovino 2016). Esto creó varios problemas, particularmente en lo referido a la asignación de derechos de extracción de recursos madereros o mineros en áreas demarcadas como propiedad comunitaria o destinadas para su uso por las comunidades, problema que se vio agravado por la falta de un registro unificado. Esta incertidumbre incrementó el tiempo y los costos requeridos para cumplir con los procedimientos. En tercer lugar, a pesar de que se otorgó a los nuevos gobiernos regionales la responsabilidad de la titulación de tierras y la aprobación de los contratos de usufructo de las tierras forestales, la Defensoría del Pueblo (2014) informó que dichos gobiernos carecían de los recursos financieros y humanos necesarios para la implementación de estas reformas. Según Greene (2006), aun cuando el reconocimiento de las reivindicaciones de tierras en la Amazonia continuó oficialmente hasta principios del año 2000, la apertura de grandes áreas para la inversión en la década de 1990, más el constante fomento a la colonización de las tierras forestales, trajo como resultado explosivos conflictos por la tierra tanto con colonos en busca de tierras como con inversionistas extranjeros. El incidente en Bagua, que se discute a continuación, condujo a un nuevo periodo de reformas.

#### 4.4 Bagua: Oposición a los regímenes de tenencia colectiva en la Amazonia

En abril de 2006, durante el segundo periodo de Alan García (2006-2011), el gobierno peruano firmó un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Como parte del acuerdo, el gobierno peruano se comprometió a realizar reformas legislativas que garantizaran una gestión transparente del comercio internacional, así como a adoptar un conjunto de estándares mínimos para los sectores ambiental y laboral (Crabtree 1992). En junio de 2008, el Congreso peruano otorgó poderes de regulación al Poder Ejecutivo para responder a los requerimientos del TLC. Como resultado de ello, en 2008 se aprobaron 99 Decretos Legislativos. La mayoría de estos cambios en la legislación iban dirigidos a la apertura de áreas para la minería, la tala y la extracción petrolera en la Amazonia. Según Bebbington (2009), estos decretos estaban destinados a formalizar aún más la división de las tierras colectivas.

En 2007, el presidente García y algunos funcionarios de su gobierno publicaron una serie de artículos en el principal diario del Perú, *El Comercio*. El primero de estos artículos utilizó la fábula de Esopo “El perro del hortelano” como una alegoría de los pueblos indígenas, que en su visión contaban con valiosos recursos pero impedían su desarrollo en beneficio de la nación. En este artículo, García sugería que grandes extensiones de tierras en la Amazonia permanecían “ociosas” debido a este “síndrome”, y propuso la venta de las tierras comunales a inversionistas privados como solución para lograr el desarrollo y la modernización del país (García 2007)<sup>16</sup>. Según este artículo, uno de los temas más apremiantes en el Perú era que las dotaciones de recursos naturales no estaban legalmente tituladas y, por lo tanto, no podían ser negociadas, no atraían inversiones ni generaban empleo (Bebbington 2009:12). La solución era formalizar los derechos de propiedad individuales y atraer inversiones a gran escala.

---

16 Para respaldar esta posición se publicaron otros artículos en *El Comercio*, escritos por respetados funcionarios gubernamentales, entre ellos el ministro de Agricultura de aquel entonces, Milton von Hesse (28 de enero de 2014), así como otros que glorificaban la propiedad individual, como los que aparecieron entre 2012 y 2014 (IBC 2014:25).

La primera de las reformas de García, la Ley 840/2006, conocida como la “Ley de la Selva”, abrió la posibilidad de otorgar a los inversionistas extranjeros derechos de propiedad sobre tierras “deforestadas” en la Amazonia para proyectos de reforestación o agroforestería. Este proyecto de ley modificó la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería (Ley 28852), sustituyendo el régimen de concesiones para permitir el otorgamiento de derechos de propiedad privada sobre tierras amazónicas deforestadas. El argumento de fondo detrás de estos cambios fue que las concesiones de 40 años no eran suficientes para atraer la inversión privada y proporcionar seguridad de tenencia sobre los derechos adquiridos. Los pueblos indígenas se opusieron al proyecto de ley porque consideraban que la reasignación de tierras no cultivadas —como las tierras desmontadas dejadas en barbecho— amenazaba sus derechos de propiedad colectiva sobre las tierras (SERVINDI 2009; *La Revista Agraria* 2008). Además, como grandes extensiones de las tierras demarcadas a las comunidades nativas se encontraban solo bajo contratos de usufructo (60% de 10,6 millones de hectáreas), estas podían revertir al Estado para ser reasignadas a otros usos, lo que también constituía una amenaza para sus derechos colectivos (SERVINDI 2009)<sup>17</sup>.

Otro decreto controvertido, el 1090, propuso una serie de enmiendas a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 2000. Este decreto limitó la definición de “recursos forestales” y “patrimonio forestal” exclusivamente a los bosques de protección, dejando las plantaciones forestales y los bosques de producción fuera del nuevo régimen regulatorio. Según DAR (2008), esto significaba que 45 millones de hectáreas de tierras forestales, equivalentes al 60% del territorio forestal peruano, quedaban fuera del régimen forestal. De acuerdo con esta ley, las tierras degradadas o deforestadas que hubieran sido abandonadas podrían ser otorgadas a particulares o empresas. Sin embargo, la ley no incluía una definición clara de tierras “baldías” o “deforestadas”, con lo cual los bosques primarios quedaban en riesgo de ser clasificados como deforestados solo por no contener especies maderables comerciales.

Con el fin de mejorar el acceso a las tierras forestales para la inversión agrícola, el Decreto Legislativo 1064 permitió la conversión de las tierras forestales estatales en tierras agrícolas privadas mediante una reclasificación administrativa de la capacidad de uso de la tierra (establecida por ley a través de muestras de suelo, como se discutió anteriormente, Decreto Supremo 75-AG de 1975).

Estas reformas provocaron dos levantamientos indígenas de importancia histórica en 2006 y 2009 (Rénique 2009). Inicialmente, el alcance y el creciente número de huelgas, protestas y bloqueos de carreteras organizados por los indígenas no motivaron una reacción importante del gobierno. Según AIDSESP, esta nueva etapa de conflicto fue el resultado del incumplimiento por parte del gobierno de su obligación de consultar a los pueblos indígenas respecto a los decretos que afectan sus derechos territoriales, como lo exige el Convenio 169 de la OIT (Urrunaga et al. 2012). Así, el 5 de junio de 2009, miles de indígenas realizaron una protesta en la provincia de Bagua, región Amazonas, para exigir la revocación de los decretos. El gobierno ordenó el retiro forzado de los manifestantes. Se produjeron entonces enfrentamientos violentos entre los manifestantes indígenas y la policía, que dejaron 33 muertos y 200 heridos (Rénique 2009). El 19 de junio, dos semanas después de los trágicos acontecimientos de Bagua, el gobierno revocó los Decretos Legislativos 1090 y 1064 y la huelga indígena se levantó luego de tres meses de protestas.

---

17 En 2009, AIDSESP estimó que el 60% de las 10.564.258 hectáreas tituladas y demarcadas a comunidades nativas se encontraban bajo contratos de uso (SERVINDI 2009).

# 5 Tercer período de transición (2009-presente): Hacia la recuperación de los derechos de tenencia colectiva después de Bagua

Bagua constituyó un punto de inflexión en la lucha por recuperar los derechos de tenencia colectiva y marcó el comienzo del tercer período de transición. Dos tendencias han definido las regulaciones de los derechos colectivos a la tierra en la Amazonia durante esta etapa. En primer lugar, el renovado interés por el reconocimiento de los derechos colectivos devolvió dicho tema a la agenda política. Los defensores de los derechos de los pueblos indígenas promovieron cambios en el marco institucional para mejorar las prácticas de implementación. Las reformas de especial interés son la promulgación de una ley de consulta previa y la reforma de las regulaciones forestales que se dio luego del primer proceso de consulta nacional. En segundo lugar, si bien estos cambios regulatorios aceleraron el ritmo del reconocimiento y la titulación pendientes, también hubo una continuidad en las decisiones políticas clave, incluidos cambios regulatorios para consolidar condiciones favorables que facilitarían grandes inversiones privadas en las zonas rurales (para un resumen de las reformas legales, véase la Tabla 5). En todo el país siguen surgiendo conflictos sociales como resultado de prolongadas tensiones sobre el acceso a recursos clave dentro y fuera de tierras comunales<sup>18</sup>.

## 5.1 El contexto post-Bagua: cambios para los pueblos indígenas

Como diversos autores señalan, el tema de la consulta a las comunidades afectadas estuvo en primer plano durante el conflicto político sobre Bagua, ya que tal consulta impediría los esfuerzos continuos del gobierno para arrendar o vender tierras indígenas sin consentimiento (Bebbington 2009; Finer y Orta-Martínez 2010; Haselip 2011). Para atender las reivindicaciones de los pueblos indígenas, el gobierno creó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, que reunió a diferentes sectores gubernamentales con AIDSESP y CONAP, las dos organizaciones indígenas amazónicas de nivel nacional. En respuesta a la presión local e internacional luego de la tragedia de Bagua, hubo dos reformas importantes. En primer lugar, con el fin de establecer el marco para el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado, se aprobó en 2011 la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (Ley 29785). Esta ley estableció disposiciones específicas que exigían que los pueblos indígenas fueran consultados sobre cualquier acción administrativa y legislativa, así como sobre cualquier plan o programa de desarrollo, que pudiera afectar sus derechos, antes de que dicha acción entrara en vigor.

Posteriormente, con el fin de responder a las preocupaciones planteadas por los proyectos de ley 1064 y 1090, el gobierno implementó el primer proceso de consulta durante la revisión de una nueva ley forestal. Para ello, creó una plataforma de debate que reunió a representantes de varios organismos gubernamentales, organizaciones indígenas, universidades, centros de investigación, organizaciones profesionales y otros representantes de la sociedad civil (Urrunaga et al. 2012). La Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763) fue aprobada en 2011 (MINAGRI 2013). El proceso de consulta de sus cuatro reglamentos específicos tomó otros cuatro años (véase *El Comercio* 2015a); estos fueron finalmente aprobados en 2015. Las organizaciones indígenas apoyaron el proceso de consulta, ya que la negociación de la ley incluía,

---

18 Según el último informe anual de la Defensoría del Pueblo, más del 74% de los conflictos están relacionados con límites, derechos superpuestos o preocupaciones relacionadas con actividades extractivas o de autonomía territorial (Defensoría del Pueblo 2016). (Véanse también los informes anuales anteriores de la Defensoría del Pueblo en <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>; consultados el 9 de diciembre de 2016).

por primera vez, disposiciones específicas para la gestión forestal en tierras comunales nativas y campesinas (DS 021-2015-MINAGRI). La ley restituyó los derechos exclusivos de las comunidades campesinas y nativas a usar los recursos forestales dentro de sus territorios, derechos que habían sido revocados por la Ley Orgánica para el Uso Sostenible de los Recursos Naturales (Ley 26821) en 1997. Además, reconoció este derecho tanto si las tierras forestales eran tituladas como si se encontraban bajo un contrato de usufructo.

## 5.2 Reformas de la política económica: más de lo mismo

A pesar de los acontecimientos en Bagua, sin embargo, la política económica durante este período ha seguido dando prioridad a la privatización y a las inversiones a gran escala (Haselip 2011). El conflicto continúa, ya que muchas de las áreas activas o propuestas para la extracción minera, petrolera, gasífera o maderera se superponen con las comunidades o áreas reclamadas por estas. Los marcos jurídicos existentes permiten estas superposiciones, ya que, aun si las comunidades nativas cuentan con títulos, el Estado peruano conserva el poder de asignar derechos de extracción y usufructo, a diferentes titulares, sobre recursos del subsuelo y la superficie (es decir, el bosque) en una misma área. En esta sección se analiza lo que estos derechos superpuestos representan en la práctica. También se analizan las principales reformas legales promovidas después de 2010 que se centran en la promoción de iniciativas de inversión a gran escala en la Amazonia.

Durante este período de transición, se han mantenido los intereses por la inversión en industrias extractivas, principalmente de petróleo y gas. La proporción de la región amazónica destinada a la prospección aumentó de un 15% a un 72% entre 1999 y 2009 (Haselip 2011:284). Para 2010, alrededor del 41,2% de la Amazonia peruana se encontraba dentro de concesiones de petróleo o gas, con 52 concesiones activas; de estas, más del 50% se superponían con comunidades tituladas y cerca del 20% de ellas se superponían con áreas protegidas (Finer y Orta-Martínez 2010:10). Según Finer y Orta-Martínez (2010), la mayoría de estas concesiones fueron otorgadas sin la consulta previa a las comunidades indígenas. Las organizaciones indígenas, como AIDSESP, informan que alrededor del 60% de las áreas propuestas para nuevas reservas territoriales para pueblos no contactados tienen superposición de concesiones de hidrocarburos.

En el caso de las concesiones mineras, la situación es similar: sus derechos de concesión se superponen a las tierras comunitarias tituladas. En Madre de Dios, la región amazónica más afectada por la minería, las concesiones mineras aumentaron de las 50 registradas en 1978 a 2.700 a finales de 2015 (Valencia 2014). Según el Gobierno Regional de Madre de Dios, más de 2 millones de hectáreas en la región tienen algún tipo de problema de derechos superpuestos, una fuente importante de conflictos. En algunas comunidades, las áreas con derechos mineros superpuestos pueden afectar al 100% de su área titulada, como en la comunidad nativa de Arazaire, a la que se superponen 18 permisos mineros; mientras que el 80% de la comunidad nativa de Tres Islas tiene 137 concesiones mineras superpuestas (CRS et al. 2013).

Los títulos comunitarios también coinciden con zonas clasificadas como bosques de producción, lo que permite concesiones de explotación forestal (bosques de producción permanente, BPP). En la Amazonia, más de 17 millones de hectáreas han sido clasificadas como BPP; sin embargo, el Ministerio de Agricultura ha informado que más de 9 millones de hectáreas de esta superficie (52%) tienen algún grado de superposición con comunidades nativas<sup>19</sup>. Todos estos casos de superposiciones han retrasado las solicitudes de títulos de tierras comunitarias hasta que se resuelvan los problemas de límites.

---

19 Para más información sobre este caso, véanse los informes producidos por MINAGRI, 006-2014: MINAGRI-DIGNA/DISPACR/JOCH/JLVDLR, y el Gobierno Regional de Ucayali, 2014-GRU-P-DRSAU/DISAFILPA/JDCS.

En 2014, un caso emblemático ilustró la magnitud de este problema, cuando madereros ilegales fueron acusados de asesinar a cuatro líderes asháninkas de la comunidad de Saweto en Ucayali. La comunidad había solicitado por primera vez su reconocimiento y titulación en 2003. El gobierno de Ucayali suspendió el proceso de titulación por más de 10 años, ya que una porción del área de la comunidad había sido clasificada como bosque de producción (Gobierno Regional de Ucayali 2014). Después de los asesinatos y presionado por la movilización posterior, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre introdujo en 2014 una resolución ministerial (RM 0547-2014-MINAGRI) para asegurar que este tipo de superposición no afectara el proceso de titulación de otras comunidades. Sin embargo, a pesar de la gran atención de los medios de comunicación y los políticos, y de un aumento de los fondos para acelerar el proceso de titulación, la comunidad de Saweto no pudo obtener su título sino hasta el año 2015<sup>20</sup>.

Mientras tanto, otras reformas políticas han seguido promoviendo las inversiones a gran escala como una estrategia de desarrollo económico. En 2013, el presidente Humala encargó al Ministerio de Economía y Finanzas, al Consejo Nacional de la Competitividad y al Ministerio de Energía y Minas la aprobación de una serie de reformas con el objetivo de ampliar la inversión extranjera. Las organizaciones nacionales denunciaron estas reformas por considerar que relajaban los estándares ambientales para las inversiones de gran escala y modificaban el proceso de toma de decisiones en torno a las tierras comunales (Red Muqui y GRUFIDES 2015; IBC 2016). Las Leyes 30230 (2014) y 30327 (2015), por ejemplo, incluyeron disposiciones específicas que suavizaron las regulaciones ambientales de los proyectos mineros. Según el IBC (2016:34), el problema principal para las organizaciones indígenas es que estas reformas fueron adoptadas sin un debate y una consulta pública. La Ley 30230 ha sido fuertemente criticada por incluir disposiciones para acelerar la demarcación, la titulación y el registro de tierras ociosas para destinarlas a proyectos de inversión a gran escala (Gonzales-Tovar et al. 2014; ANC et al. 2015<sup>21</sup>). El Decreto Supremo 001-2015-EM, promovido por el Ministerio de Energía y Minas para facilitar los procedimientos de acceso a las empresas privadas, especificaba que las resoluciones de los líderes comunales (en lugar de las asambleas comunales) eran prueba suficiente de consentimiento para autorizar el uso de tierras comunales para actividades mineras; esto contradice las disposiciones especificadas en la Ley Nacional de Consulta Previa y ha generado protestas (Red Muqui y GRUFIDES 2015).

### 5.3 Resultados

A finales de la década de 2000, la descentralización había avanzado y los gobiernos regionales mantenían la responsabilidad del reconocimiento y titulación de las comunidades nativas. Sin embargo, la transferencia de responsabilidades al gobierno regional fue lenta, confusa y carecía de suficientes recursos financieros y humanos para asegurar su implementación (Defensoría del Pueblo 2014). La demarcación de tierras y titulación de comunidades nativas involucraba numerosas actividades complicadas y costosas, incluyendo censos de población, encuestas y análisis de suelos, y la mayoría de las comunidades nativas no podían pagarlas. Además, cuando se asignaban fondos, algunos gobiernos regionales carecían de la capacidad operativa para utilizarlos (Defensoría del Pueblo 2014).

La falta de claridad en cuanto a la transferencia de derechos también condujo a diversas interpretaciones sobre las responsabilidades recientemente adquiridas por los gobiernos regionales, situación que se agudizó por la falta de protocolos claros y unificados para la implementación de procedimientos para la titulación de tierras comunales. En el Gobierno Regional de Loreto, que alberga más del 70% de las comunidades tituladas y el 65% de las reivindicaciones pendientes, el

---

20 Según los medios de comunicación, el principal problema para completar el proceso era que el Registro Nacional no permitía el registro de derechos superpuestos (El Comercio 2015b). [http://elcomercio.pe/peru/ucayali/comunidad-saweto-tendra-titulo-propiedad-luego-12-anos-noticia-1787857?ref=nota\\_peru&ft=mod\\_leatambien&e=titulo](http://elcomercio.pe/peru/ucayali/comunidad-saweto-tendra-titulo-propiedad-luego-12-anos-noticia-1787857?ref=nota_peru&ft=mod_leatambien&e=titulo).

21 <http://www.psf.org.pe/institucional/wp-content/uploads/2014/10/impactos-intereses-beneficiarios-30230-final.pdf>.

**Tabla 5. Principales reformas que afectaron la tenencia en la Amazonia después de 2009**

Año	Regulación	Descripción
2010	<b>Decreto Supremo 056-2010-PCM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autorizó a los gobiernos regionales a formalizar o revertir los derechos de propiedad sobre las tierras en barbecho</li> </ul>
2011	<b>Ley 29785</b> Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconoció el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre cualquier política que afecte sus intereses y derechos</li> <li>No les concedió derecho a veto</li> </ul>
2011	<b>Ley 29763</b> Ley Forestal y de Fauna Silvestre	<ul style="list-style-type: none"> <li>Confirmó el derecho de los pueblos indígenas a una consulta previa e informada</li> <li>Promovió la equidad de género como principio fundamental en la regulación, pero este carecía de disposiciones específicas y procedimientos de implementación</li> <li>Otorgó a las comunidades campesinas y nativas derechos exclusivos sobre los recursos forestales dentro de sus territorios, sean estos titulados o solo otorgados para su uso</li> </ul>
2013	<b>Decreto Supremo 001-2013-AG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Confirmó la responsabilidad de los gobiernos regionales para la titulación de las comunidades nativas</li> <li>Autorizó al Ministerio de Agricultura a supervisar la administración de los gobiernos regionales</li> </ul>
2014	<b>Resolución Ministerial 0547-2014-MINAGRI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizó la demarcación y titulación ininterrumpidas de una comunidad nativa a pesar de la superposición de áreas clasificadas como bosque de producción</li> <li>Definió los pasos para modificar el tamaño de los bosques de producción con el fin de facilitar la demarcación y titulación de las comunidades nativas en los casos en que existe superposición</li> </ul>
2015	<b>Resolución Ministerial 0355-2015-MINAGRI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definió directrices para el análisis de suelos para categorizar el mejor uso de la tierra como un prerrequisito para la titulación de las comunidades nativas</li> <li>Asignó la responsabilidad del análisis a los gobiernos regionales bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura</li> <li>No asignó la responsabilidad presupuestaria de los costos relacionados</li> </ul>
2015	<b>Decreto Supremo 021-2015</b> Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Campesinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobó disposiciones específicas para la gestión de bosques en tierras de comunidades nativas y campesinas</li> <li>Estableció que una prueba de posesión (no necesariamente un título o un contrato de usufructo) es suficiente evidencia para la obtención de permisos de gestión forestal</li> <li>Creó nuevas estructuras a nivel de los gobiernos comunales y locales para promover la participación de los gobiernos locales y las comunidades locales en la organización de actividades de gestión forestal a nivel local</li> </ul>
2016	<b>Resolución Ministerial 0435-2016 MINAGRI</b> Lineamientos para la ejecución del Procedimiento de Reconocimiento e Inscripción Administrativa de la Personería Jurídica de Comunidades Nativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proporcionó a los gobiernos regionales directrices y criterios técnicos específicos para estandarizar los procedimientos para el reconocimiento de nuevas comunidades nativas y su registro como entidades legales</li> </ul>



número de nuevos títulos comunitarios emitidos cayó de 265 entre 1990 y 1999 a 80 entre 2000 y 2009 (DRA-DISAFILPA 2016<sup>22</sup>). En un reciente informe sobre la situación de la titulación colectiva, la Defensoría del Pueblo sostuvo que estas tendencias indican la falta de prioridades políticas para el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas a la tierra (Defensoría del Pueblo 2014).

Para aclarar y acelerar el proceso, las organizaciones indígenas y sus defensores no gubernamentales<sup>23</sup> exigieron que una sola institución gubernamental se encargue de establecer directrices para los gobiernos regionales. Después de una importante movilización, se aprobó el Decreto Supremo 001-2013, el cual estableció que aunque los gobiernos regionales conservaban la responsabilidad de la titulación de tierras indígenas, el Ministerio de Agricultura se encontraba a cargo de la supervisión del proceso (Defensoría del Pueblo 2014). Desde entonces, esta función ha sido realizada por la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DISPACR) del Ministerio de Agricultura<sup>24</sup>. La DISPACR está ahora a cargo de la implementación del proyecto PTRT III, la tercera etapa del proyecto de administración de tierras del BID iniciado en la década de 1990, que actualmente incluye el objetivo de titular 403 comunidades nativas<sup>25</sup>. Entre los esfuerzos iniciales para estandarizar los procedimientos de la DISPACR está la aprobación de directrices para el reconocimiento de las comunidades (Resolución Ministerial 0435-2016 MINAGRI), lo que incluye el establecimiento de un registro nacional de comunidades nativas<sup>26</sup>.

---

22 Basado en la revisión realizada por Guerrero y en entrevistas con la oficina del Gobierno Regional a cargo de la titulación (julio de 2016).

23 El Colectivo de Territorios Seguros es una red de más de 30 organizaciones apoyada por organizaciones internacionales como Oxfam, la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI) y la International Land Coalition; <http://comunidadesdelperu.ibcperu.org/> Consultado el 11 de diciembre de 2016.

24 En marzo 2017 se modifica el reglamento de organización y funciones de MINAGRI creando la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR, Decreto Supremo No. 001-2017-MINAGRI).

25 AIDSESEP presentó una queja formal (<http://www.aidesep.org.pe/mision-de-aidesep-en-washington-mici-registra-la-solicitud-de-queja-por-el-prt3/>) al Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (ICIM) del BID (<http://www.iadb.org/en/mici/complaint-detail,19172.html?id=MICI-PE-2015-0094>) referida a las metas del proyecto, entre ellas el número de comunidades nativas que se esperaba titular. Consultado el 14 de febrero de 2017.

26 En diciembre 2016 se modificaron los lineamientos para la ejecución del procedimiento de reconocimiento e inscripción de la personería jurídica de comunidades nativas y anexos (Resolución Ministerial No. 0589-2016-MINAGRI).

## 6 Análisis de los retos pendientes

Los actuales gobiernos regionales continúan enfrentando desafíos derivados de las reformas realizadas al marco institucional para la titulación en los últimos 25 años, descritas en las secciones anteriores. Desde la primera ley que autorizaba el reconocimiento y la titulación de las comunidades nativas en 1974, la oficina responsable de la demarcación y la titulación de los derechos colectivos a la tierra ha cambiado en varias ocasiones y ha estado dentro y fuera del ámbito del Ministerio de Agricultura. En 1992, una reforma interna reasignó esta responsabilidad al nuevo programa PETT, también dentro del Ministerio de Agricultura. En 2006, las responsabilidades del PETT, entre ella la titulación de comunidades nativas, fueron transferidas al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en el Ministerio de Vivienda. Al año siguiente, las responsabilidades del COFOPRI fueron transferidas a los gobiernos regionales (Decretos Supremos 088-2008-PCM y 064-2009-PCM).

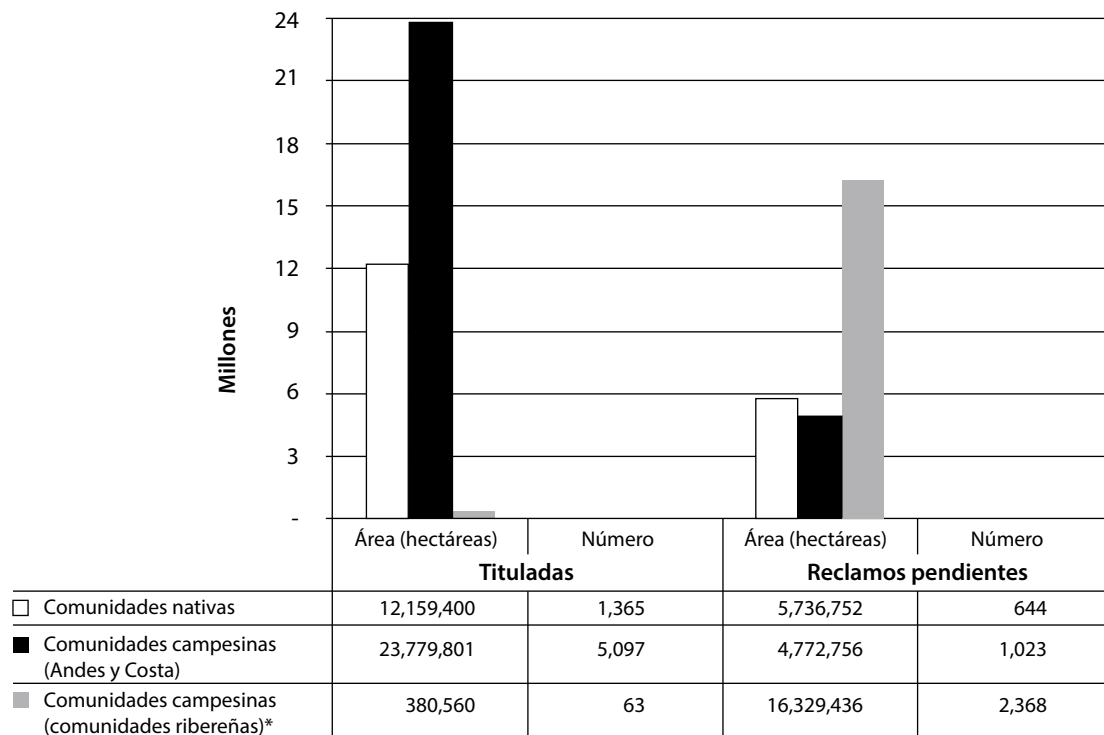
Aunque las disposiciones legales para la transferencia más reciente fueron aprobadas en 2006, la implementación fue pospuesta cinco veces entre 2006 y 2010 (Decreto Supremo 068-2006-PCM, Decreto Supremo 074-2007-PCM, Decreto Supremo 088-2008-PCM, Decreto Supremo 064-2009-PCM, Decreto Supremo 056-2010-PCM). La transferencia de responsabilidades también incluyó la necesidad de trasladar a las regiones los registros existentes de las comunidades tituladas y en proceso de titulación. Durante este periodo, el resultado para las comunidades fue desastroso: debido a la situación, que se vio agravada por archivos perdidos, registros incompletos y usuarios confundidos, completar el proceso de titulación podía tomar años.

A pesar de los recientes esfuerzos para estandarizar los procedimientos y organizar el marco institucional para el reconocimiento y la formalización de las comunidades indígenas, subsisten una serie de desafíos. En primer lugar, la falta de un catastro nacional con un registro de las comunidades tituladas dificulta contabilizar los reclamos pendientes. Esto se ve agravado por la ausencia de registros integrados del número total de comunidades nativas y campesinas registradas o a la espera de un título (IBC 2012, 2014; AIDSESEP 2013a; Defensoría del Pueblo 2014). En 2013, AIDSESEP estimó que aproximadamente 20 millones de hectáreas estaban pendientes de reconocimiento como tierras indígenas, mientras que los datos proporcionados por la Defensoría del Pueblo en 2014 estimaron que unas 600 comunidades no se habían titulado. Los datos varían según las fuentes (IBC 2016); la Figura 1 proporciona estimaciones realizadas a partir de la información disponible. Entre las reivindicaciones se incluyen las de más de 2.300 comunidades ribereñas de la Amazonia que no pertenecen a grupos indígenas nativos reconocidos (IBC 2016)<sup>27</sup>. A diferencia de AIDSESEP (2013), nuestras estimaciones en la Figura 1 no incluyen las reivindicaciones de ampliación de comunidades existentes ni otros mecanismos que permiten el reconocimiento de derechos de gestión sobre áreas protegidas, como las reservas comunales<sup>28</sup>. También omiten las demandas por el establecimiento de reservas territoriales adicionales para pueblos no contactados y comunidades indígenas en situación de contacto inicial. Según AIDSESEP (2013b), estas podrían representar más de 8 millones de hectáreas adicionales en la Amazonia.

---

27 Debido a limitaciones de espacio, en este documento de trabajo no hemos discutido el marco regulatorio e institucional separado relativo a las comunidades campesinas ni las implicaciones de exigir que los pueblos indígenas cambien de nombre a “comunidades campesinas” para obtener su reconocimiento y un título. Pero estos temas también plantean desafíos importantes en relación con los derechos colectivos indígenas en el Perú (por ejemplo, en la sierra) y los de los pueblos tradicionales ribereños en la Amazonia.

28 Las reservas comunales son una categoría de área protegida que reconoce derechos de gestión a las comunidades (Régimen Especial para la Administración de las Reservas Comunales, Resolución 019-2005-INRENA-IANP).



**Figura 1. Avances y reclamos pendientes en el reconocimiento formal de los derechos colectivos en el Perú**

\* Según el Decreto Supremo 008-91-TR, las comunidades ribereñas son aquellas “asentadas en las riberas de los ríos de la Amazonia, identificadas como ‘riberena mestiza’, ‘campesina ribereña’ o simplemente ‘riberena’, que cuenten con un mínimo de 50 jefes de familia”, que no tienen un “origen étnico y cultural común tradicional [y] mantienen un régimen de organización, trabajo comunal y uso de la tierra propios de las comunidades campesinas”. A diferencia de las comunidades nativas, la formalización de los derechos colectivos de las comunidades ribereñas se basa en la Ley General de Comunidades Campesinas (Ley 24656) y la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas (Ley 24657). Los datos sobre el número y la extensión de las comunidades campesinas-riberañas provienen del Gobierno Regional de Loreto (2016). Los datos sobre el número y la extensión de las reclamaciones pendientes para las comunidades ribereñas se basan en el número de comunidades ribereñas reconocidas por el Gobierno Regional de Loreto y la proyección calculada por el IBC (2016: 53).

Fuente: datos del IBC (2016: 53) y del Gobierno Regional de Loreto (2016).

En segundo lugar, numerosas comunidades tituladas no han podido registrar sus títulos en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). En esta situación se encuentran hasta un 90% de las comunidades nativas tituladas, según el IBC (2016). Solo en Loreto, el gobierno regional informa que menos del 15% de las comunidades tituladas han completado el proceso (DRA – DISAFILPA 2016). Recientes entrevistas con representantes gubernamentales de Loreto indican que si bien algunas comunidades no tienen conocimiento de este proceso, otras sí han intentado realizarlo pero fracasaron porque no contaban con información sobre las coordenadas espaciales (georreferenciación) o porque sus tierras se superponían con otras categorías de demandantes de derechos (entrevistas en el Gobierno Regional, 2016<sup>29</sup>). La exclusión de los registros públicos es una fuente importante de inseguridad de tenencia, incluso para aquellas comunidades que ya han completado el proceso de formalización. En los casos de superposiciones o conflictos sobre límites, las autoridades sostienen que prevalecerán los derechos que se encuentren registrados (entrevistas en el Gobierno Regional, 2016). Aquellas comunidades que carecen de datos de georreferenciación registrados tendrán que basarse en análisis suplementarios, que incluyen testimonios u otros registros históricos, para apoyar sus reclamos legales.

29 Como parte de este proyecto de investigación, entre julio y agosto de 2016 se encuestó a un total de 14 representantes de 9 oficinas diferentes del Gobierno Regional de Loreto para analizar sus perspectivas sobre la implementación de la reforma.

Un tercer desafío importante es la necesidad de obtener reconocimiento para las tierras clasificadas como forestales. Después de la reforma de las regulaciones forestales de 1975, todas las comunidades nativas tienen que completar un análisis y clasificación de suelos para poder identificar el “mejor” uso de la tierra en el área en reclamo. Sin embargo, se trata de procedimientos costosos que implican la toma de muestras de suelo y su traslado a laboratorios autorizados en todo el país. A nivel nacional, solo tres instituciones tienen autorización oficial para realizar este tipo de análisis (entrevistas en el Gobierno Regional, 2016). En 2015, se modificaron estas regulaciones (RM 0355-2015-MINAGRI) para requerir una menor cantidad de muestras por área, sin embargo, todavía implican procedimientos costosos que a menudo las comunidades no pueden pagar<sup>30</sup>.

Los resultados de los análisis del suelo se utilizan para indicar qué tierras deben clasificarse como bosques y cuáles como agrícolas y de pastizales. Las comunidades solo reciben títulos para las tierras agrícolas y de pastizales. Para las tierras clasificadas como bosques, deben iniciar un trámite para obtener un contrato de usufructo. El procedimiento es establecido por las regulaciones forestales, pero actualmente no está claro qué entidad gubernamental será responsable de su implementación. Aunque las nuevas regulaciones forestales han establecido que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) es el órgano rector que orienta las normas, su papel en relación con el de los gobiernos regionales para la emisión de los contratos de usufructo pendientes no está bien definido. Como se mencionó en secciones anteriores, los contratos de usufructo rara vez han sido asignados a comunidades nativas desde la segunda reforma a la ley forestal en el año 2000. Si bien las nuevas regulaciones forestales permiten actividades de gestión forestal en comunidades nativas al margen de si dichas comunidades están tituladas o no, no está claro cómo se aplicará esto en la práctica. Además, varias organizaciones han planteado el argumento de que al dividir el conjunto de derechos que se otorgan a las comunidades (entre tierras agrícolas tituladas y derechos de uso forestal), en lugar de reconocer la naturaleza integral de los territorios indígenas, el gobierno peruano se está negando a reconocer disposiciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT (García Hierro 2014; Ruiz Molleda 2014).

Finalmente, luego de la celebración en Lima de las XX negociaciones internacionales de la COP de la CMNUCC sobre el cambio climático en 2014, los compromisos internacionales y nacionales para enfrentar las causas de la deforestación en el Perú incluyen nuevas oportunidades de financiamiento. Ahora existen fondos reservados para el reconocimiento y titulación de comunidades en tierras forestales de la Amazonia, lo que se considera un mecanismo eficaz para abordar la degradación y reducir las tasas de deforestación, y cumplir así con las metas de las negociaciones sobre el cambio climático (DCI 2014). Desde 2014, AIDSEP y algunas organizaciones de la sociedad civil han identificado más de 10 iniciativas con financiamiento internacional en el Perú que incluyen entre sus metas la titulación y el reconocimiento de las comunidades nativas (IBC 2016). Los resultados de estos proyectos se centran en objetivos ambientales, pero algunos también incluyen el reconocimiento, la demarcación y la titulación de comunidades indígenas como resultados intermedios para evitar la deforestación y la degradación, y como tales son gestionados por el Ministerio del Ambiente. Sin embargo, este ministerio no tiene jurisdicción sobre la titulación de tierras indígenas, la cual requiere de coordinación entre diferentes ministerios, niveles de gobierno, organismos y donantes. Uno de estos proyectos es la Declaración Conjunta de Intención (DCI) entre los gobiernos del Perú, Noruega y Alemania sobre “Cooperación para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la deforestación y degradación de bosques (REDD+) y para promover el desarrollo sostenible en el Perú”<sup>31</sup>. Este proyecto incluye el objetivo específico de incrementar en al menos 5 millones de hectáreas la superficie de tierras indígenas tituladas en la región amazónica. La implementación de estas iniciativas representa una oportunidad para involucrar a diferentes

30 En mayo 2017 se aprobaron nuevos lineamientos que sustituyen el uso de análisis de suelo por una evaluación agrológica de las tierras de comunidades nativas para la clasificación de su capacidad de uso (Resolución Ministerial No. 0194-2017-MINAGRI).

31 Para la revisión de la información sobre la DCI, incluido el documento guía, véase <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/Peru-Germany-Norway-launch-climate-and-forest-partnership/id2001143/>. Consultado el 11 de diciembre de 2016.

actores, incluyendo múltiples niveles y sectores del gobierno, organizaciones indígenas, donantes y organizaciones no gubernamentales. Estas iniciativas deben abordar importantes desafíos: mejorar la coordinación, evitar la duplicación de esfuerzos, garantizar que los recursos financieros y humanos aborden las brechas de información, y revisar los procedimientos y regulaciones existentes para reducir los elevados costos de transacción creados por los cambios en el marco institucional durante las últimas décadas. Desafortunadamente, se mantienen los riesgos, ya que los conflictos pueden persistir si no se resuelven estos desafíos.

## 7 Conclusión

El presente estudio ha examinado la trayectoria histórica de las reformas que definen y regulan los regímenes de tenencia de tierras y bosques que afectan a los pueblos indígenas en la Amazonia. Ha analizado el contexto político que existe detrás de los cambios en las regulaciones y los resultados que estos han producido. Ha demostrado que a lo largo de los últimos 50 años muchas leyes han tenido un impacto significativo sobre los derechos indígenas a la tierra y los bosques, aunque pocas han tenido como objetivo principal el reconocimiento de derechos colectivos.

El reconocimiento de derechos de las comunidades indígenas en la Amazonia peruana ha sido posible debido a ideas progresistas que impulsaron cambios en las regulaciones a principios de la década de 1970. Sin embargo, fue el impulso de los movimientos sociales el que movilizó el apoyo político y financiero para la implementación de reformas durante las décadas de 1980 y 1990. Durante los periodos sin implementación, en particular a finales de la década de 2000, las situaciones de crisis, como los enfrentamientos violentos de representantes de los indígenas y las autoridades gubernamentales en Bagua y la muerte de indígenas en Saweto, fueron fundamentales para promover cambios en el rumbo de los procesos políticos. Estas crisis influyeron sobre la opinión pública en favor de los derechos colectivos indígenas e impulsaron un debate sobre los desafíos para la implementación de las reformas existentes. Esto sugiere que, en el caso de reformas de tenencia que favorecen el reconocimiento de los derechos de tenencia colectiva, lo que ocurre sobre el terreno depende de la existencia de un marco legal que garantice el derecho colectivo a la tierra y al bosque, y de cómo se implementen efectivamente las reformas, incluyendo el papel de los funcionarios gubernamentales y las movilizaciones sociales. Los conflictos se pueden producir en diversos momentos de la reforma a medida que los actores sociales se oponen a los procesos o se apropian de ellos.

En los tres periodos analizados, las políticas de desarrollo económico han sido los contrapesos principales que desafían la implementación de reformas en favor de los derechos de tenencia colectiva a la tierra y los bosques. Estas incluyen políticas que favorecen la colonización, promueven la privatización y se centran en la titulación individual de tierras y, más recientemente, las políticas de inversión. Si bien ha habido algunos cambios en estas políticas a lo largo del tiempo, las ideas que se encuentran detrás de ellas no han desaparecido. Por ejemplo, “hacer uso del bosque” continúa siendo una importante corriente subyacente de la política agrícola. Grandes áreas forestales, a menudo percibidas como tierras despobladas, aún son consideradas improductivas para la economía nacional.

A pesar de que los títulos de propiedad de tierras otorgan derechos de propiedad solamente sobre tierras agrícolas, las comunidades nativas no han cesado de exigir que sus bosques y otras tierras sean también reconocidos y titulados. Sin embargo, el reconocimiento, la demarcación y la titulación no son tareas sencillas. El proceso es largo, complicado y costoso. Los pueblos indígenas por lo general no pueden cubrir los costos, y el Estado se ha mostrado reacio a liberar fondos para apoyar la titulación de las comunidades. La demarcación y titulación en la Amazonia ha ocurrido en gran parte debido a la presión ejercida por las organizaciones indígenas, entre ellas AIDSESEP y CONAP y sus federaciones regionales, que se han aliado con organizaciones locales e internacionales para obtener financiamiento y asistencia técnica, y movilizar apoyo político. Actualmente, las organizaciones indígenas exigen además que el gobierno les reconozca derechos plenos sobre las tierras agrícolas y forestales, así como derecho a territorios multicomunitarios, en lugar de solo para comunidades individuales, aunque esto podría requerir una reforma constitucional (AIDSESEP 2013a). Las oportunidades actuales de titulación incluyen iniciativas relacionadas con REDD+ y las negociaciones sobre el clima.

Como se ha discutido recientemente (Larson et al. 2016), no ha habido un único proceso de reforma en el Perú, sino múltiples reformas que han configurado los derechos de tenencia forestal,

contribuyendo tanto a avances como a retrocesos para los pueblos y comunidades indígenas. El análisis de las trayectorias históricas en los períodos de transición claves ha demostrado que aunque algunos acontecimientos aislados ocasionales y dramáticos impulsaron el avance hacia una devolución de derechos importante, lo que ha ocurrido más a menudo es que múltiples cambios y ciclos de retroalimentación evolucionaron durante un periodo de varios años hasta que el contexto fue notablemente diferente. Las reformas en favor de las comunidades a menudo surgen de la lucha social, a veces como parte de reformas nacionales más amplias y con el apoyo de redes y alianzas para el cambio.

# Referencias

- Agrawal A y Ostrom E. 2001. Collective action, property rights and decentralization in resource use in India and Nepal. *Politics and Society* 29(4):485–514.
- Alvarez LR. 2012. *El otro es mi Espejo. Un dominico, misionero y antropólogo*. Lima: Centro Cultural José Pío Aza.
- Alonso R y Fernández MA. eds. 2014. *Honor y liberación. Historia contemporánea del Pueblo Harakmbut*. Lima: Centro Cultural José Pío Aza.
- [AIDSESEP] Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. 2013a. *Territorialidad y titularidad en la Amazonía Norte del Perú, Alto Amazonas y Datem del Marañón – Pueblos Achuar, Kukama, Shapra, Kandozi, Shiwilo*, AIDSESEP/CORPI. Lima.
- [AIDSESEP] Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. 2013b. *Reservas comunales para beneficiar a los pueblos. No a la burocracia del SERNANP*. Lima: AIDSESEP.
- ANC, CAAP, CEPES, CONADES, COOPERACION, DAR, Forum Solidaridad Perú y Red Muqui. 2015. *Impactos intereses y beneficiarios de Ley No. 30230*. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2016. <http://www.psf.org.pe/institucional/wp-content/uploads/2014/10/impactos-intereses-beneficiarios-30230-final.pdf>
- Barham B y Coomes O. 1994. Wild rubber: Industrial organisation and the microeconomics of extraction during the Amazon rubber boom (1860–1920). *Journal of Latin American Studies* 26(01):37–72.
- Barry D, Larson AM y Colfer CJP. 2010. Forest tenure reform: An orphan with many uncles. En Larson AM, Barry D, Dahal GR y Colfer CJP, eds. *Forests for people: Community rights and forest tenure reform*. Londres: Earthscan. 19–39.
- Baldovino S. 2016. *Una primera mirada: situación legal de la tenencia de tierras rurales en Perú*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Bebbington T. 2009. *The new extraction: Rewriting the political ecology of the Andes*. NACLA Report on the Americas. September/October, 2009. Nueva York: NACLA.
- Brook J. 12 de agosto de 1990. Peru's poor feel hardship of 'Fuji shock' austerity. *New York Times*.
- Chirif A. 2012. *Derechos indígenas en la legislación peruana: Informe final*. Lima: Territorios Seguros para las Comunidades del Perú.
- Chirif A. 2006. Perú: A casi 40 años de la Sal de los Cerros. En Varese, S. 2006. *La Sal de los Cerros, resistencia y utopía en la Amazonia peruana*, 4.<sup>a</sup> edición. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. 1–59.
- Chirif A. 1975. Ocupación territorial de la Amazonía y marginación de la población nativa. *América Indígena* 35(2):265–95.
- Chirif A y García Hierro P. 2007. *Marcando territorio: Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA.
- Crabtree J. 1992. *Peru under Alan García: An opportunity lost*. Basingstoke: Macmillan.
- Cronkleton P, Taylor PL, Barry D, Stone-Jovicich S y Schmink M. 2008. *Environmental governance and the emergence of forest-based social movements*. Occasional Paper No. 49. Bogor: CIFOR.
- CRS, USAID y CEAS. 2013. *Conflictos sociales en Madre de Dios: El caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad*. Fecha de consulta: agosto de 2016. [http://www.ceas.org.pe/publicaciones/0000045\\_REPORTE%202.pdf](http://www.ceas.org.pe/publicaciones/0000045_REPORTE%202.pdf)
- [DAR] Derecho Ambiente y Recursos Naturales. 2015. *La transformación del bosque. Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana*. Lima: DAR.
- [DAR] Derecho Ambiente y Recursos Naturales. 2008. *Comentarios legales al Decreto Legislativo No. 1090 que aprueba la ley forestal y de fauna silvestre. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales*. Lima. Fecha de acceso: 15 de diciembre de 2016. [http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/37\\_dl1090.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/37_dl1090.pdf)



- [DCI] Declaration of Intent. 2014. *Joint Declaration of Intent between the Government of the Republic of Peru, the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Federal Republic of Germany on cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation (REDD+) and promote sustainable development in Peru*. Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2016. <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/Peru-Germany-Norway-launch-climate-and-forest-partnership/id2001143/>
- Dean B. 2002. State power and indigenous peoples in the Peruvian Amazon: A lost decade, 1990-2000. En Maybury-Lewis D, ed. *The politics of ethnicity: Indigenous peoples in Latin American states*. Cambridge: Harvard University Press. 199–237.
- Defensoría del Pueblo. 2016. *Decimonoveno informe anual de la defensoría del pueblo: Enero-diciembre, 2015*. Lima. Fecha de acceso: 15 de diciembre de 2016. <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anales/decimonoveno-informe-anual.pdf>
- Defensoría del Pueblo. 2014. *Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas. Informe No. 002-2014-DP/AMASPPI-PPI*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- De Soto H. 2001. *The mystery of capital*. Londres: Bantam Press.
- De Soto H. 1986. *The other path*. Londres: IB. Tauris and Co. Ltd.
- [DRA–DISAFILPA] Dirección Regional Agraria – Dirección de Saneamiento Físico y Legal de la Propiedad Agraria. 2016. *Base de datos de comunidades indígenas y campesinas del Gobierno Regional de Loreto*. Loreto, Peru: Gobierno Regional de Loreto.
- Eidt RC. 1962. Pioneer settlement in Eastern Peru 1. *Annals of the Association of American Geographers* 52(3):255–78.
- El Comercio*. 30 de septiembre de 2015. Promulgan 4 reglamentos de Ley Forestal y de Fauna Silvestre: Normas hechas tras consulta previa permiten participación de indígenas en gestión forestal. *El Comercio*. Fecha de consulta: 15 de december de 2016. <http://elcomercio.pe/sociedad/peru/promulgan-4-reglamentos-ley-forestal-y-fauna-silvestre-noticia-1844767>.
- El Comercio*. 29 de enero de 2015. Comunidad de Saweto tendrá título de propiedad luego de 12 años. *El Comercio*. [http://elcomercio.pe/peru/ucayali/comunidad-saweto-tendra-titulo-propiedad-luego-12-anos-noticia-1787857?ref=nota\\_peru&ft=mod\\_leatambien&e=titulo](http://elcomercio.pe/peru/ucayali/comunidad-saweto-tendra-titulo-propiedad-luego-12-anos-noticia-1787857?ref=nota_peru&ft=mod_leatambien&e=titulo)
- Finer M y Orta-Martínez M. 2010. A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: Trends, projections, and policy implications. *Environmental Research Letters* 5:014012. doi: 10.1088/1748-9326/5/1/014012.
- García A. 28 de octubre de 2007. El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*.
- García Hierro P. 2014. *Argumentos básicos acerca de la irracionalidad e inconstitucionalidad del contrato de cesión en uso de suelos forestales en territorios indígenas*. Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2016. [http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc\\_int/doc11092014-171500.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc11092014-171500.pdf)
- García Hierro P. 1995. *Territorios indígenas y la nueva legislación en el Perú*. Lima: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- García JP y Sala i Vila N, ed. 1998. *La nacionalización de la Amazonía*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Gazzolo LA. 1966. *El régimen legal de tierras de montaña. Derecho Rural, Primera parte*. Lima: Imprenta de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Gray A. 1998. Demarcating development: Titling indigenous territories in Peru. En García Hierro P, Hvalkof S y Gray A, eds. *Liberation through Land Rights in the Amazon*. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs. 163–215.
- Greene S. 2006. Getting over the Andes: The geo-eco-politics of indigenous movements in Peru's twenty-first century Inca Empire. *Journal of Latin American Studies* 38(2):327–54.
- Gobierno Regional de Ucayali. 2014. *Report No. 2014-GRU-P-DRSAU/DISAFILPA/JDCS. Caso Alto Tamaya – Saweto*. Ucayali, Perú: Gobierno Regional de Ucayali.
- Gonzales-Tovar J, Monterroso I, Mora C, Baldovino S, Calle I, Peña P y Capella JL. 2014. *Ley 30230: efectos para la institucionalidad ambiental y la tenencia de la tierra en Perú*. CIFOR Infobrief No. 102. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

- Haselip J. 2011. Transparency, consultation and conflict: Assessing the micro-level risks surrounding the drive to develop Peru's Amazonian oil and gas resources. *Natural Resources Forum* 35:283–92.
- [IBC] Instituto del Bien Común. 2016. *Tierras comunales: Más que preservar el pasado es asegurar el futuro. El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Informe 2016*. Lima: Instituto del Bien Común.
- [IBC] Instituto del Bien Común. 2014. *La seguridad territorial en el limbo: El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Informe 2014*. Lima: Instituto del Bien Común.
- [IBC] Instituto del Bien Común. 2012. *Directorio de comunidades nativas 2012*. Lima: Instituto del Bien Común.
- [IDB] Inter-American Development Bank. 2014. *Rural cadastre, titling, and regulation project in Peru: Third Phase (PTRT-3)*. Loan proposal document. PE-L1026. Washington D. C.: Interamerican Development Bank.
- Indufor y RRI. 2014. *Fondo internacional para los programas de la tenencia de las tierra y los bosques*. Helsinki, Finlandia y Perú: Indufor Group and Evaluación Nacional.
- La Revista Agraria*. 2008. ¿Solo la inversión privada salvará a la selva? Proyecto de Ley 840 Genera Fuerte Polémica. *La Revista Agraria* 92:8-10.
- Larson AM. 2010. Making the 'rules of the game': Constituting territory and authority in Nicaragua's indigenous communities. *Land Use Policy* 27:1143–52.
- Larson AM y Dahal G. 2012. Forest tenure reform: New resource rights for forest-based communities. *Conservation and Society* 10(2):77–90.
- Larson AM, Monterroso I, Banjade MR y Mwangi E. 2016. Community rights to forests in the tropics. En Graziadei M y Smith L, eds. *Comparative property law global perspectives*. Research Handbooks in Comparative Law Series. Montreal, Canadá: McGill University. 435–457.
- Larson AM, Barry D, Dahal GR y Colfer CJP, eds. 2010a. *Forests for people: Community rights and forest tenure reform*. Londres: Earthscan.
- Larson AM, Barry D y Dahal GR. 2010b. New rights for forest based communities: Understanding processes of forest tenure reform. *International Forestry Review* 12(1):78–96.
- Little P. 2014. *Megaprojects in the Amazon region: A geopolitical and socio-environmental analysis with proposals of better government for the Amazon*. Peru: DAR.
- Loker W y Vosti S, eds. 1993. *Desarrollo rural en la Amazonía peruana*. Centro Internacional de Agricultura Tropical. Washington D. C.: International Food Policy Research Institute.
- Lowenthal A. 1975. Peru's ambiguous revolution. En Lowenthal A, ed. *The Peruvian experiment: Continuity and change under military rule*. Princeton: Princeton University Press. 3–43.
- Ludescher M. 2001. Indigenous peoples territories and natural resources: International standards and Peruvian legislation. En Kuppe R y Potz R, eds. *Law and Anthropology: International yearbook for Legal Anthropology. Volume II*. Países Bajos: Kluwer Law International.
- Manrique N. 1996. The two faces of Fujimori's rural policy. *NACLA Report on the Americas* 30(1):39–43.
- Mauceri P. 1997. The transition to 'democracy' and the failures of institution building. En Cameron MA y Mauceri P, eds. *The Peruvian labyrinth: Polity, society, economy*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press. 13–36.
- Mayer E. 2009. *Ugly Stories of the Peruvian agrarian reform*. Durham, NC: Duke University Press.
- Meinzen-Dick, R. y E. Mwangi. 2008. Cutting the web of interests: Pitfalls of formalizing property rights. *Land Use Policy* 26(1):36–43.
- MINAGRI. 2013. Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2016. <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2013/12/Ley-Forestal-y-de-Fauna-Silvestre-29763.pdf>
- MINAM. 2016. La conservación de bosques en Perú (2011-2016): Conservando los bosques en un contexto de cambio climático como aporte al crecimiento verde. Fecha de consulta: 19 de febrero de 2016. <http://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/11-La-conservaci%C3%B3n-de-bosques-en-el-Per%C3%BA.pdf>

- Mora C, Ballon F, Rodríguez D y Foy P. 1993. Comunidad nativa en la selva peruana: Experiencias recientes y lecciones para el futuro. En Loke W y Vosti S, eds. *Desarrollo rural en la Amazonía Peruana*. Washington D. C.: International Food Policy Research Institute.
- Murakami Y. 2012. *Perú en la era del chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Pacheco P, Barry D, Cronkleton P y Larson A. (2012). The recognition of forest rights in Latin America: Progress and shortcomings of forest tenure reforms. *Society & Natural Resources* 25(6):556–71.
- Pastor M Jr. y Wise C. 1992. Peruvian economic policy in the 1980s: From orthodoxy to heterodoxy and back. *Latin American Research Review* 27(2):83–117.
- Pinedo D. 2014. Land and forest tenure reforms in Peru: A history of dispossession. Scoping report, Global Comparative Study on Tenure Reforms. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Plant R y Hvalkof S. 2001. *Land titling and indigenous peoples*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank.
- Red Muqui y GRUFIDES. 2015. *Paquetes normativos 2013–2015 y su impacto en los derechos de las personas en el Perú: Análisis*. Fecha de consulta: 9 de diciembre de 2016. <http://www.grufides.org/sites/default/files//documentos/documentos/Paquetazos%20Antiambientales%20Doc.%20An%C3%A1lisis%20Final.pdf>
- Rénique G. 2009. Law of the jungle in Peru: Indigenous Amazonian uprising against neoliberalism. *Socialism and Democracy* 23(3):117–35.
- Ribot J, Agrawal A y Larson AM. 2006. Recentralizing while decentralizing: How national governments reappropriate forest resources. *World Development* 34(11):1864–86.
- [RRI] Rights and Resources Initiative. 2016. *Closing the gap: Strategies and scale needed to secure rights and save forests*. Washington D. C.: Rights and Resources Initiative.
- [RRI] Rights and Resources Initiative. 2014. *What future for reform? Progress and slowdown in forest tenure reform since 2002*. Washington D. C.: Rights and Resources Initiative.
- [RRI] Rights and Resources Initiative. 2012. *What rights? A comparative analysis of developing countries' national legislation on community and indigenous peoples' forest tenure rights*. Washington D. C.: Rights and Resources Initiative.
- [RRI] Rights and Resources Initiative. 2011. *The end of the hinterland: Forests, conflict and climate change*. Washington D. C.: Rights and Resources Initiative.
- [RRI e ITTO] Rights and Resources Initiative e International Tropical Timber Organization. 2009. *Tropical forest tenure assessment: Trends, challenges and opportunities*. Washington D. C.: Rights and Resources Initiative.
- Romero RAV. 1978. Aspectos legales sobre las comunidades nativas de la Amazonía peruana. *Panorama Amazónico* 2(3):5–26.
- Ruiz Molleda JC. 2014. *Los 'contratos de cesión en uso de suelos forestales', como herramientas para burlar el derecho de propiedad de las comunidades nativas sobre sus territorios*. Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2016. <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1452>
- Santos GF. 1990. Integración económica, identidad y estrategias indígenas en la Amazonía. En Chirif A, Manrique N y Quijandría B, eds. *El problema agrario en debate, SEPIA III*. Lima: Centro de Estudios Rurales Bartolomé de las Casas / Seminario Permanente de Investigación Agraria. 399–419.
- Sears RR y Pinedo-Vásquez M. 2011. Forest policy reform and the organization of logging in Peruvian Amazonia. *Development and Change* 42(2):609–31.
- SERVINDI. 2009. *Perú: Es falso que los pueblos amazónicos tienen 'demasiados' territorios afirma especialista*. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2014. <http://servindi.org/actualidad/14007>
- Smith RC. 1996. Las políticas de la diversidad: COICA y las federaciones étnicas de la Amazonia. En Varese S, ed. *Pueblos indios, soberanía y globalismo*. Quito: Abya-Yala. 81–125.
- Smith RC. 1983. *The dialectics of domination in Peru: Native communities and the myth of the vast Amazonian emptiness*. Occasional Paper #8. Cambridge: Cultural Survival.
- Smith RC, Benavides M, Pariona M y Tuesta E. 2003. Mapping the past and the future: Geomatics and indigenous territories in the Peruvian Amazon. *Human Organization* 62:357–68.

- Stocks A. 2005. Too much for too few: Problems of indigenous land rights in Latin America. *Annual Review of Anthropology* 34:85–104.
- Stocks A. 1984. Indian policy in Eastern Peru. En Schmink M y Wood CH, eds. *Frontier expansion in Amazonia*. Gainesville, FL: University of Florida Press. 33–61.
- Stocks A. y Hartshorn G. 1992. The Palcazu Project: Forest management and native yanasha communities. *Journal of Sustainable Forestry* 1(1):111–35.
- Stocks A, Staver C y Simeone R. 1994. Land resource management and forest conservation in Central Amazonian Peru: Regional, community, and farm-level approaches among native peoples. *Mountain Research and Development* 14(2):147–57.
- Stokes SC. 1997. Democratic accountability and policy change: Economic policy in Fujimori's Peru. *Comparative Politics* 29(2):209–26.
- Sunderlin W, Hatcher J y Liddle M. 2008. *From exclusion to ownership: Challenges and opportunities in advancing forest tenure reform*. Washington D. C.: Rights and Resources Initiative.
- Urrunaga JM, Johnson A, Dhaynee I y Mulligan F. 2012. *The laundering machine: How fraud and corruption in Peru's concession system are destroying the future of its forests*. Londres: Environmental Investigation Agency.
- Valencia, L. *Madre de Dios: ¿Podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Varese S. 2006. *Witness to sovereignty: Essays on the Indian movement in Latin America*. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs.
- Weinstein B. 1983. *The Amazon rubber boom, 1850–1920*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- White A y Martin A. 2002 *Who owns the world forests?* Washington D. C.: Forest Trends.
- Wise C. 1994. The politics of Peruvian economic reform: Overcoming the legacies of state-led development. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 36(1):75–125.
- Zamora A y Monterroso I. 2016. *Escenarios participativos sobre la seguridad de la tenencia comunal de la tierra en la región de Madre de Dios*. Madre de Dios, Perú. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2016. <http://www.cifor.org/library/6199/escenarios-participativos-sobre-la-seguridad-de-la-tenencia-comunal-de-la-tierra-en-la-region-de-madre-de-dios/>

DOI: 10.17528/cifor/006505

Los Documentos de trabajo de CIFOR contienen resultados preliminares o avanzados de investigaciones relativas a problemas de los bosques tropicales, que deben ser publicados de manera oportuna. Son generados para informar y promover el debate. Su contenido ha sido revisado internamente pero no ha pasado el proceso más largo de la revisión externa por pares.

En el Perú desde 1974, más de 1,200 comunidades han sido tituladas en la Amazonía; además han sido reconocidos derechos de usufructo sobre más de 12 millones de hectáreas que representan alrededor del 20% del área forestal nacional. Este documento de trabajo analiza los cambios en la política y el marco regulatorio que han influenciado la forma en como los pueblos indígenas acceden, usan y manejan los recursos forestales y la tierra en la Amazonía peruana durante los últimos cincuenta años. Revisa además las motivaciones principales detrás de estos cambios, las estructuras institucionales definidas en la ley y los resultados de estos cambios en la práctica. Este documento discute las prioridades de la agenda política relacionada con la tenencia de la tierra y el bosque, los actores sociales involucrados en los debates de reforma y los mecanismos utilizados para reconocer los reclamos de derechos de los pueblos indígenas. Este documento de trabajo es parte de un estudio comparativo global que analiza los procesos de reforma legal que han reconocido los derechos colectivos de tenencia a la tierra y el bosque en seis países en regiones forestales.



PROGRAMA DE  
INVESTIGACIÓN SOBRE  
Bosques, Árboles y  
Agroforestería

El Programa de Investigación del CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA) es el programa de investigación para el desarrollo más grande del mundo, dedicado a mejorar el papel de bosques, árboles y la agroforestería para el desarrollo sostenible, seguridad alimentaria, y frente al cambio climático. CIFOR dirige el programa FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, la INBAR, Tronpenbos International y el Centro Mundial de Agroforestería.

[cifor.org](http://cifor.org) | [blog.cifor.org](http://blog.cifor.org)



Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation  
et l'agriculture



RESEARCH  
PROGRAM ON  
Policies,  
Institutions,  
and Markets



#### Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR promueve el bienestar humano, la integridad del medio ambiente y la equidad mediante investigación de avanzada, desarrollando las capacidades de sus socios y dialogando activamente con todos los actores involucrados, para informar sobre las políticas y las prácticas que afectan a los bosques y a las personas. CIFOR es un centro de investigación CGIAR y lidera su Programa de Investigación sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA por sus siglas en inglés). Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Nairobi, Kenia; Yaundé, Camerún; y Lima, Perú.

