

Formalización del derecho colectivo de las comunidades nativas en Perú

La perspectiva de los funcionarios que lo implementan

Iliana Monterroso, Anne M. Larson, Julia Quaedvlieg, Frangi Valencia, Leticia Jarama y Joe Saldaña

Mensajes Clave

- Los gobiernos regionales tienen un papel central en el proceso de formalización ya que se encuentran en contacto más directo con las comunidades nativas. Sin embargo, los procesos de descentralización incompletos dificultan la disponibilidad de presupuesto y de personal capacitado.
- Es necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas genere mecanismos de financiamiento público y que se incorporen partidas presupuestarias para la formalización de los derechos colectivos a través de la titulación y el otorgamiento de contratos de cesión en uso.
- Existen desacuerdos entre las expectativas de las comunidades nativas y el alcance de las regulaciones que formalizan derechos colectivos – especialmente, en aquellos relacionados con los derechos de aprovechamiento, las implicaciones de los contratos de cesión en uso y las diferencias entre los derechos otorgados en tierras clasificadas como forestales y como agrícolas.
- Los resultados muestran que invertir en mecanismos de coordinación y colaboración tiene el potencial de aumentar la efectividad de las actividades y la implementación de las regulaciones. Para esto, hace falta fortalecer los mecanismos de coordinación, asignar presupuestos y promover medidas que favorezcan el intercambio de información y acuerdos formales para implementar acciones conjuntas.

Introducción

En Perú, durante los últimos 40 años, se han titulado más de 1300 comunidades nativas en la Amazonía peruana. Sin embargo, quedan desafíos importantes para cerrar la brecha en la formalización de las áreas reclamadas aún por los pueblos indígenas¹ (Monterroso et al., 2018b). El proceso de formalización de estos derechos ha estado sujeto a muchos cambios en las regulaciones, procedimientos e instituciones a cargo (Monterroso

et al. 2017)². Esta publicación forma parte del “Estudio comparativo global sobre diseño e implementación de reformas de tenencia en tierras forestales”, de CIFOR³, que busca contribuir a entender las barreras, limitaciones y necesidades que enfrentan los funcionarios involucrados en la implementación para lograr una aplicación efectiva de los procesos de formalización.

1 Según datos de SICNA-IBC (2016), más de 600 comunidades nativas (unos 5.5 millones de hectáreas) quedan aún por titular. Según la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Amazonía Peruana (AIDSESP 2016), existen reclamos sobre 20 millones de hectáreas de tierra y bosque.

2 El proceso de formalización del territorio de una comunidad nativa en el contexto peruano se refiere al saneamiento físico y legal del territorio de una comunidad nativa. Este proceso conlleva realizar todas las acciones necesarias para entregar “saneado” una tierra o un territorio. A su vez el “saneamiento físico-legal del territorio de una comunidad nativa” concluye con la entrega del título de la comunidad debidamente inscrito en los registros públicos, y con la entrega del correspondiente contrato de cesión en uso. Para ello durante el proceso se deben corregir errores y situaciones de concurrencia de derechos que se hubieran detectado tales como superposiciones (gráficas y reales si hubieran), problemas de límites o de demarcación, etc. (Pilar Camero, comunicación personal)

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

Este Infobrief presenta los resultados de la discusión del proceso de implementación de regulaciones que formalizan derechos colectivos con funcionarios gubernamentales involucrados en los procedimientos. El objetivo fue conocer: ¿cuáles son sus perspectivas sobre la problemática de las comunidades nativas? ¿cómo ven los procedimientos? ¿cuáles son los desafíos que enfrentan? ¿qué tipo de medidas se deben promover para agilizar los procesos de implementación? La discusión está organizada en cuatro secciones. Primero, se analizan las actividades implementadas y sus limitaciones en el marco de las regulaciones existentes. En la segunda parte, se estudian las instituciones a cargo y los mecanismos de coordinación. En la tercera sección, se consideran las incongruencias asociadas con las regulaciones y los desafíos que enfrentan los funcionarios. Finalmente, la cuarta sección detalla la perspectiva de estos funcionarios sobre los factores sociales, políticos y económicos que limitan y facilitan los procesos de formalización. Las conclusiones permiten identificar medidas que deberían promoverse para mejorar el proceso en la práctica.

Métodos

La metodología consistió en la revisión de leyes, reglamentos y lineamientos vigentes, así como de documentos disponibles (IBC, 2014; 2016; Baldovino, 2016; Soria, 2017; Monterroso et al., 2017) para identificar las instituciones de gobierno con competencia en el proceso, así como los pasos asociados con la implementación. Posteriormente, se analizaron manuales de procedimientos a nivel institucional⁴ para las instancias claves. En base al mapeo de los procesos de implementación, se aplicó una encuesta a los funcionarios de gobierno que manejan los diferentes pasos. En total, se recolectaron 32 encuestas (13 a nivel nacional, 7 en Madre de Dios y 12 en Loreto) entre julio y septiembre, 2016. Además, se aplicaron entrevistas estructuradas a representantes de organismos no gubernamentales, organizaciones indígenas y entidades de cooperación internacional que no tienen competencia legal pero que han desempeñado un papel importante para promover la implementación del proceso. En conjunto, se hicieron 23 entrevistas (8 a nivel nacional, 6 en Loreto y 9 en Madre de Dios).

En una segunda fase, el análisis se complementó con la revisión de 25 expedientes de titulación⁵ y 14 entrevistas semiestructuradas (8 en San Martín, 2 en Loreto y 4 en Lima), para recoger información detallada sobre procedimientos. Estas entrevistas fueron realizadas entre abril y julio de 2017. La mayoría de los funcionarios gubernamentales identificados y encuestados son hombres (72%), en comparación con 28% de mujeres. Igualmente, en las entrevistas con representantes de

ONGs, 66% son hombres y 34% son mujeres. La mayoría de los funcionarios de gobierno se encuentra trabajando a nivel regional (64%), el 36% labora a nivel nacional. En la misma forma, a nivel de las ONGs, el 66% trabaja a nivel regional y 34% a nivel nacional.

Actividades y limitaciones: perspectivas sobre la efectividad y la implementación

Los funcionarios de gobierno encuestados cuentan con muchos años de experiencia en el proceso de formalización, con un promedio de 10 años de trabajo en el tema (11 de los funcionarios tienen más de 15 años y el más experimentado reportó 30 años en el sector público). El nivel de profesionalización también es marcado: 29 de los 32 funcionarios encuestados indicaron tener educación universitaria (nivel de pregrado). El 55% de los encuestados tiene competencias relacionadas con la implementación de la Ley de Comunidades Nativas No. 22175, y el 45% con la aplicación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763. Los grupos indígenas son el sector principal con el que los encuestados trabajan (76%). El 14% señaló trabajar específicamente con mujeres y el 10%, con jóvenes y adultos mayores. Los funcionarios que se desempeñan a nivel regional trabajan de manera más directa con líderes comunales (78%), en comparación con los funcionarios a nivel nacional, de los que sólo el 54% mencionó trabajar directamente con ellos.

En cuanto a la situación de las comunidades, según los funcionarios gubernamentales encuestados y de un total de 27 respuestas obtenidas, los principales problemas que enfrentan las comunidades nativas están relacionados con conflictos por colindancia, extracción ilegal de madera, traslape de derechos y gestión ineficiente de sus recursos (Tabla 1). Más del 40% de las respuestas analizadas plantea que estos problemas han aumentado en el tiempo, y son los funcionarios del gobierno central quienes consideran mayormente que estos se han incrementado (50%).

Tabla 1. Problemas vinculados con tenencia que enfrentan las comunidades nativas

| Clasificación | Principales obstáculos | Puntuación |
|---------------|---|------------|
| 1 | Muchos conflictos por colindancia entre las comunidades | 1.63 |
| 2 | Extracción ilegal de madera | 1.25 |
| 3 | Traslape de derechos de extracción | 0.97 |
| 4 | Gestión ineficiente de los recursos | 0.84 |

Clasificación hecha con el sistema de ranking de Borda⁶

4 La revisión de los instrumentos y manuales procedimentales incluyó TUPAs (Texto Único de Procedimientos Administrativos), MOFs (Manual de Organización y Funciones) y ROFs (Reglamento de Organización y Funciones) de las instancias identificadas.

5 En total se analizaron 25 expedientes: 13 de comunidades nativas de Loreto, 10 de Madre de Dios, 1 de San Martín y 1 de Ucayali.

6 El sistema de recuento de Borda es un método utilizado en la teoría de elección social para identificar preferencias de acuerdo a las respuestas, de manera similar a los sistemas de votación. Se basa en la ponderación de las respuestas obtenidas, tomando en cuenta los rangos y ordenándolas según las preferencias de los encuestados.

En relación al ámbito temático de trabajo, el 46% de los 32 funcionarios encuestados a nivel nacional y regional nombró el reconocimiento de derechos como el eje principal de su labor. La encuesta preguntó qué tipo de actividades y medidas implementadas por las instituciones gubernamentales están relacionadas con proteger y garantizar derechos de las comunidades. Las tres actividades más mencionadas por los funcionarios fueron: actividades vinculadas con la tenencia forestal y el reconocimiento de derechos (13%), capacitación y desarrollo de capacidades (13%) y coordinación intersectorial (10%). Las medidas implementadas (Figura 1) están relacionadas con estas actividades, incluyendo capacitación e información a las comunidades sobre sus derechos legales (33%), demarcación de las áreas comunales (13%) y coordinación con otros sectores para poder minimizar las amenazas sobre las tierras de las comunidades nativas (13%).

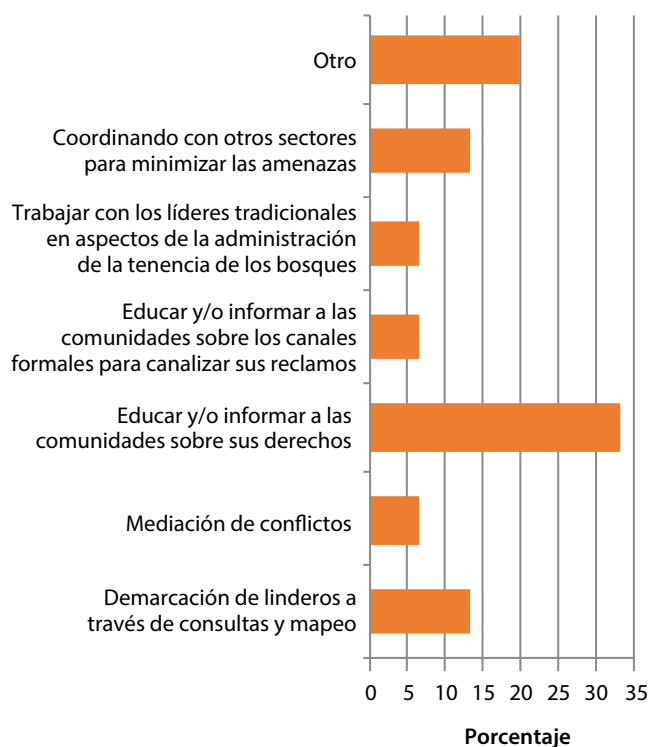


Figura 1. Medidas que los funcionarios de gobierno implementan para garantizar derechos a las comunidades

La opinión de los funcionarios de gobierno respecto al nivel de efectividad de las actividades que realizan a nivel individual e institucional es positiva. El 46% de los encuestados percibe que las actividades implementadas son efectivas o más o menos efectivas (38%) para garantizar derechos a las comunidades. La percepción tiende a ser más favorable en los funcionarios que trabajan en Lima en comparación con los que se encuentran en las regiones. También se les preguntó cuál era su perspectiva sobre el resultado de la implementación de las regulaciones. El 75% de los encuestados considera

que éstas se han implementado de manera parcial⁷. Los resultados muestran que los agentes de implementación a nivel nacional asocian los objetivos de la formalización con asegurar derechos de tenencia (por ejemplo, titulación) para comunidades y bosques. En comparación, los funcionarios de gobierno a nivel regional asocian los objetivos de la formalización del derecho colectivo con la promoción del acceso a la tierra y al bosque para comunidades, así como el fomento del uso y manejo del bosque. La diferencia entre estas respuestas es estadísticamente significativa⁸.

De acuerdo al estudio, las principales limitaciones que enfrentan los funcionarios públicos para poder realizar su trabajo están vinculadas con presupuestos inadecuados (37%). Un porcentaje similar de especialistas de ONGs reconoce esta limitación como el principal obstáculo que tienen las instituciones gubernamentales para implementar actividades que promuevan los derechos de las comunidades nativas (36%). Otras limitaciones se asocian con la disponibilidad de información, formación y sensibilización sobre la problemática de las comunidades (18%), la falta de personal (12%) y la poca voluntad política (11%). De un total de 30 respuestas, según los funcionarios de gobierno, los obstáculos más importantes para la implementación de la reforma incluyen: presupuestos inadecuados, seguidos por planificación/comunicación deficiente, interferencia política y un proceso oneroso que requiere años para poder cumplir con los procedimientos establecidos, con una diferencia importante en la puntuación obtenida (Tabla 2).

Tabla 2. Principales limitaciones para la implementación de las reformas en Perú

| Clasificación | Principales Limitaciones | Puntuación |
|---------------|--|------------|
| 1 | Presupuestos inadecuados | 2.21 |
| 2 | Planificación/comunicación ineficiente | 0.72 |
| 3 | Interferencias políticas | 0.62 |
| 4 | Proceso oneroso que requiere años | 0.59 |

Clasificación hecha con el sistema de ranking de Borda

⁷ Los funcionarios tenían las siguientes opciones: 01= las regulaciones no se están implementando; 02= las regulaciones se están implementando de forma parcial; 03= la mayor parte de las etapas del proceso se está implementando y 04= en general, el proceso de implementación de regulaciones está avanzando.

⁸ Pearson χ^2 $p < .05$.

Sobre las instituciones a cargo y los mecanismos de coordinación

El estudio señala que en Perú, la legislación involucra a un mínimo de 7 instituciones de gobierno⁹ con competencia en los procesos de titulación. En la práctica, sin embargo, el proceso puede llegar a incluir a más de 12 oficinas gubernamentales diferentes, como por ejemplo, en casos donde se comprueba la existencia de traslapes en derechos reclamados y otorgados (Notess et al., 2018). A pesar del alto número de instituciones comprometidas, nuestro análisis identifica que más del 90% del proceso está a cargo de las direcciones agrarias de los gobiernos regionales. El papel central de los gobiernos regionales se inició con el proceso de descentralización a inicios del año 2000 (Monterroso et al., 2018a). Esto resalta la necesidad de fortalecer las capacidades de coordinación entre las entidades a nivel regional y nacional para resolver posibles conflictos e incongruencias en el proceso de titulación y demarcación (Monterroso et al., 2018b).

De los funcionarios encuestados, el 53% manifestó que sí existe algún tipo de acuerdo formal para coordinar entre diversas instituciones. Según el análisis, existe diferencia estadística significativa en la perspectiva de los funcionarios que consideran que la implementación de regulaciones es efectiva y aquellos que señalan que las instituciones con las que laboran cuentan con los acuerdos formales para coordinar en relación a los que no lo tienen ($p < 0.1$)¹⁰. Esta coordinación se realiza principalmente entre instituciones de gobierno regional con instancias del nivel nacional (22%) y entre gobiernos regionales y ONGs (27%). El 36% de las respuestas indica que la coordinación asegura buenos resultados, permite el cumplimiento de objetivos (22%), y forma parte del mandato institucional de ciertas organizaciones (19%). Según el análisis, la efectividad de los mecanismos de coordinación utilizados – convenios, cartas de entendimiento o acuerdos – es moderadamente positiva, dado que el 32% de los agentes de implementación considera que son efectivos y el 44%, más o menos efectivos.

Las principales limitaciones para colaborar con otras instituciones, desde el punto de vista de los actores, tienen que ver con el tiempo que requieren estos esfuerzos (24%, la más importante para los funcionarios de gobierno regional), las diferencias entre las perspectivas sectoriales y las prioridades institucionales (24%) y los topes presupuestarios (12%). Los mismos actores sugieren que asignar presupuestos con actividades específicas de coordinación (33%), promover el

9 Para definir el número de agencias involucradas, se toman en cuenta las dependencias/oficinas dentro de una misma entidad. Por ejemplo, a nivel de los gobiernos regionales se consideran la Dirección Regional de Saneamiento Físico y Legal de la Propiedad Rural y a la Oficina Jurídica, ambas dentro de la Dirección Regional Agraria, como entidades diferentes.

10 Según análisis que emplea el test Kruskal-Wallis H.

intercambio de información (26%) e incentivar acuerdos formales para colaborar en la implementación de acciones conjuntas (15%) son medidas que pueden contribuir a mejorar los esquemas de colaboración entre las instancias que intervienen en la implementación.

El procedimiento, los costos y el tiempo requerido para la titulación

Una interpretación legal reciente sobre los procesos de reconocimiento y titulación de comunidades nativas, identifica 14 pasos agrupados en 9 etapas definidas por ley para el proceso de titulación¹¹ (Camero y Gonzáles, 2018). No obstante, en la práctica, nuestro estudio reconoce un total de 22 pasos (Notess et al., 2018).¹² Estos resultados son consistentes con otros análisis que resaltan la complejidad del proceso legal que las comunidades deben seguir para formalizar sus derechos colectivos (Defensoría del Pueblo, 2014; IBC, 2014; 2016; Baldovino, 2016). Y evidencian también la dificultad para definir los costos en tiempo y dinero requeridos para completar el proceso de titulación, debido a los cambios en las regulaciones relacionadas y en las competencias y funciones de las instituciones involucradas (Monterroso et al., 2017; Monterroso et al., 2018b).

Según la legislación, las comunidades están exentas de cualquier tipo de pago administrativo por los trámites pertinentes¹³. Sin embargo, el proceso de titulación requiere la movilización del equipo técnico por varios días. Información disponible de otras instituciones estima costos de hasta USD 13,000 (según datos de AIDSESP), gastos de USD 8,990 (información de una comunidad nativa en Madre de Dios) y de USD 1,200 (para una comunidad en Ucayali)¹⁴. Las variaciones en los costos se dan también por las características propias de cada comunidad (por ejemplo, facilidad de acceso, número de hectáreas, tipo de terreno), la existencia de información sobre la misma y la presencia de conflictos (por ejemplo, temas de traslapes). Los costos

11 De acuerdo a Camero y Gonzales (2018), si bien la Cartilla No 3 menciona algunas situaciones de superposición, no desarrolla pasos específicos para su tratamiento dado que ello implicaría más pasos que los identificados. No obstante, sí incluye algunos elementos para el abordaje de las superposiciones más frecuentes desde una interpretación normativa en las preguntas 44, 52 y 58.

12 Estos 22 pasos no incluyen el proceso de reconocimiento, tampoco conflictos por superposición de derechos u otras complicaciones que dificultan el proceso de formalización (ver Monterroso et al., 2018b).

13 En enero de 2018, el MINAGRI emitió el D.S. N°002-2018-MINAGRI que en su Art. 1 aprueba la exoneración del pago de tasas y cualquier derecho de trámite ante entidades del Poder Ejecutivo a favor de los Gobiernos Regionales para proceder con la ejecución del diagnóstico físico legal para titular la propiedad rural; sin embargo, hasta el momento no se pudo analizar el grado de implementación a nivel de gobiernos regionales.

14 En una actividad pública, el proyecto MDE Saweto, hizo una estimación aproximada de USD2 por hectárea a titular, cuando el promedio de la extensión de las comunidades es de alrededor de 7,000 hectáreas (usando datos IBC-SICNA, con base en 2167 comunidades tituladas al 2016).

más elevados suelen estar asociados con el proceso de demarcación y la evaluación agrológica¹⁵.

Nuestro análisis indica que las comunidades pueden necesitar en promedio de ocho años para completar el proceso de formalización. Uno de los expedientes más completos encontrado en Loreto señala que una comunidad obtuvo su reconocimiento legal en 2007 y logró registrar su título y recibir su contrato de cesión en uso recién en 2017, 10 años después de haber iniciado el proceso. Los retrasos muchas veces están relacionados con la necesidad de asegurar el financiamiento para las actividades de campo, lo cual es consistente con las restricciones mencionadas por los funcionarios públicos respecto a presupuestos inadecuados. Las diferencias en el tiempo que toma cada paso tienen que ver con el período de coordinación entre diferentes sectores y el acopio de información necesaria para poder responder a la solicitud.

Incongruencias, desacuerdos y desafíos en la implementación de regulaciones

En la encuesta se preguntó sobre la existencia de desacuerdos e incongruencias entre las regulaciones que promueven la formalización del derecho colectivo y las expectativas que las comunidades nativas tienen sobre los derechos adquiridos. De los funcionarios gubernamentales encuestados, el 72% respondió afirmativamente a la existencia de desacuerdos e incongruencias. Con la inclusión de las respuestas del sector no gubernamental, esta percepción subió a un 78% del total de entrevistados. La mitad de los funcionarios que contestó afirmativamente a esta pregunta hizo referencia a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y a los requerimientos que los nuevos reglamentos definen para que las comunidades nativas puedan aprovechar los recursos forestales en sus territorios, y adujo que estos no se han socializado y existe poca información. Estas incongruencias también se refieren a la interpretación del marco legal que diferencia los instrumentos para formalizar sus áreas comunales. Los mecanismos legales existentes distinguen los procedimientos para las tierras clasificadas de uso agrario y las de uso forestal. Y, de acuerdo a estos funcionarios, las comunidades tienen expectativas diferentes respecto a la formalización de los derechos, dado que no entienden la diferencia en el tipo de instrumento y sus implicaciones. Finalmente, los funcionarios públicos también mencionaron el desacuerdo existente entre la percepción de las comunidades indígenas sobre su territorio como algo integral y los mecanismos que el gobierno utiliza

para formalizar estos derechos. Por su parte, las respuestas de los técnicos de ONGs hacen referencia a la falta de información y discusión de las normas que rigen los procesos de titulación y los mecanismos de acceso y manejo de los recursos forestales. Una preocupación recurrente se relaciona a las implicancias de la distinción de las áreas en propiedad respecto de las áreas entregadas en cesión en uso (tierras con aptitud forestal y de protección) y el manejo y acceso a los recursos naturales en ellas.

De acuerdo a los funcionarios, los desafíos más importantes para lograr la resolución de estos desacuerdos e incongruencias tienen que ver con las dificultades para ganar la confianza de los actores involucrados en conflictos (34% de los encuestados), para organizar reuniones con otras oficinas de gobierno implicadas (18%), para encontrar consenso (13%) y para encontrar plataformas neutrales para poder debatir opciones (13%). La Figura 2 muestra las diferencias en las percepciones de los funcionarios a nivel nacional en relación con el nivel regional.

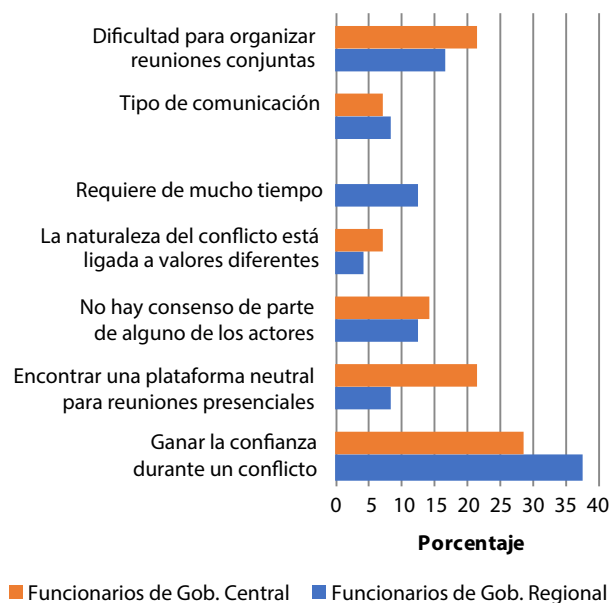


Figura 2. ¿Cuáles son los cuatro desafíos más importantes que enfrenta para lograr la resolución de estos desacuerdos e incongruencias?

También se solicitó a los funcionarios su opinión sobre las necesidades de capacitación y qué tipo de entrenamientos podrían mejorar el trabajo que realizan. Los temas más mencionados incluyen la comunicación y extensión para trabajar con comunidades nativas (12%), la planificación participativa (12%), la facilitación y negociación con diversos actores (9%) y herramientas para el mapeo participativo (incluyendo sistemas de información geográfica, 9%).

¹⁵ Es importante mencionar que debido a la aprobación de lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica y la clasificación por su capacidad de uso con fines de titulación (RM No. 0194-2017-MINAGRI), los costos de este proceso han disminuido.

Principales factores políticos, sociales y económicos que afectan el proceso de titulación

Esta sección resume los resultados de una serie de preguntas que buscan analizar la perspectiva de los funcionarios gubernamentales sobre los factores sociales, políticos y económicos que facilitan o limitan el proceso de formalización de derechos. Se incluyen también los resultados obtenidos de las entrevistas con funcionarios del sector no gubernamental. Según las respuestas, los principales **factores sociales** que afectan el proceso de implementación incluyen la etnicidad (33% de los funcionarios) y las normas culturales (29%), mencionados también por los representantes de ONGs entrevistados (23% y 27%, respectivamente). Estos resultados apuntan a la necesidad de trabajar el enfoque intercultural con los funcionarios involucrados para discutir métodos y herramientas que respondan a las necesidades de las poblaciones nativas con las que trabajan. La Figura 3 muestra también diferencias. Por ejemplo, temas como el poco conocimiento de la realidad (12%), las normas o prácticas sobre género (8%) y las prácticas religiosas (8%) fueron mencionados únicamente por los funcionarios de ONGs. Por otro lado, los funcionarios gubernamentales resaltaron otros aspectos como la organización comunal y la representatividad de estas organizaciones.

Los **factores políticos** que limitan la implementación más mencionados son: los cambios de gobierno (25%), las prioridades diferentes en el ámbito nacional y regional (19%) y un proceso de descentralización incompleto (16%). Otro factor fue el tipo de relación que mantienen los funcionarios a nivel central y regional (9%). Las diferencias entre las respuestas de los funcionarios de gobierno y de ONGs se muestran en la Figura 4. Cabe resaltar que aspectos como la falta de políticas de coordinación y la inestabilidad laboral¹⁶ fueron nombrados únicamente por funcionarios de gobierno. A pesar de estas diferencias, existe más similitud entre los dos grupos con respecto a este tema.

Con respecto a los **factores económicos**, la distribución desigual del presupuesto entre las entidades del Estado a nivel nacional y los gobiernos regionales para la implementación de actividades relacionadas con la formalización de comunidades nativas (41%) y las prioridades económicas a nivel nacional (30%), relacionadas con la priorización de ciertos sectores, incluyendo la minería y la extracción de hidrocarburos, son los factores que afectan los procesos de implementación. Las diferencias entre las respuestas de los funcionarios de gobierno y ONGs

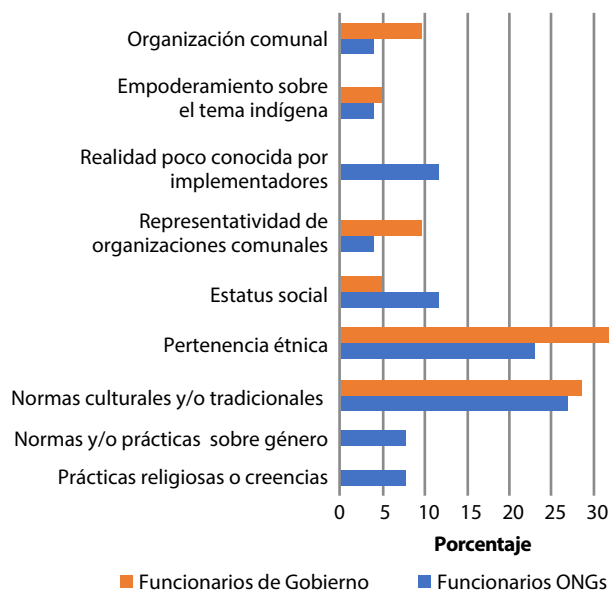


Figura 3. Factores sociales que facilitan o limitan la capacidad de implementación



Figura 4. Factores políticos que facilitan o limitan su capacidad de implementación

se muestran en la Figura 5. Las respuestas a nivel de las dos regiones trabajadas apuntan a otras diferencias, que no están del todo reflejadas en la gráfica. Por ejemplo, la migración interna fue un factor mencionado en la región de Madre de Dios únicamente.

16 En el contexto peruano, el proceso electoral de gobiernos regionales y locales se da cada cuatro años, por lo que estos cambios políticos generan inestabilidad laboral.

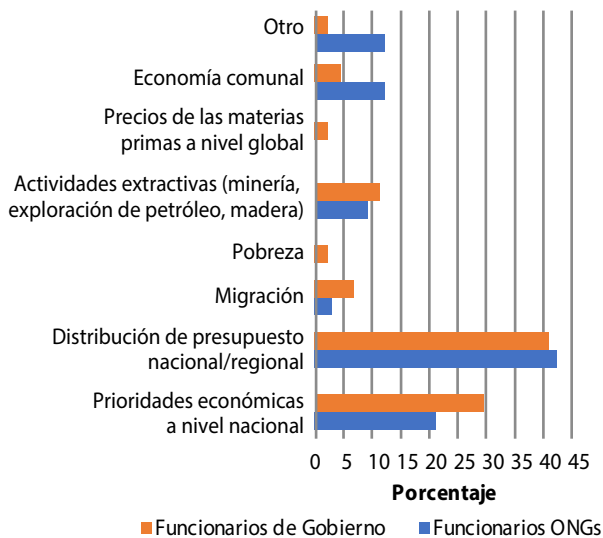


Figura 5. Factores económicos que facilitan o limitan su capacidad de implementación

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados de este documento resaltan el papel clave que tienen los funcionarios de los gobiernos regionales, debido a que se encuentran en contacto directo con las comunidades nativas y tienen a su cargo el mayor número de pasos en los procesos de formalización. Es necesario fortalecer sus capacidades técnicas, incluyendo herramientas para la comunicación, la facilitación y la extensión que incorporen el enfoque intercultural en su trabajo. La visión de estos funcionarios sobre la importancia de los temas étnicos como principales factores sociales que intervienen en el proceso resalta también la necesidad de asegurar que tengan las herramientas y conocimientos necesarios para trabajar con poblaciones indígenas.

Los principales obstáculos que los funcionarios enfrentan están asociados con presupuestos inadecuados para implementar procesos de formalización que son largos y costosos, tanto para las comunidades como para los funcionarios gubernamentales a cargo de la implementación. Aunque estos costos en tiempo y dinero varían de acuerdo a la región y al contexto de cada comunidad, el análisis del número de pasos aún requeridos en la práctica señala que los cambios recientes en las regulaciones (por ejemplo, evaluación agrológica) no son suficientes para generar un proceso eficaz en relación al costo. Por otro lado, resalta la necesidad de ver el proceso de implementación como un todo; es decir, aún si el 90% de las oficinas del gobierno regional logra cumplir sus funciones, no se expide el título hasta que el otro 10% las cumpla. Esto subraya la importancia de promover que el Ministerio de Economía y Finanzas establezca formas de financiamiento público y no depender solamente del financiamiento de proyectos de cooperación.

Los funcionarios públicos sugieren medidas que permitirían abordar desafíos, incluyendo la necesidad de promover espacios de discusión y coordinación que permitan generar consensos y analizar opciones para mejorar la efectividad de las actividades que se implementan en las comunidades nativas. En este sentido, los resultados revelan la necesidad de revisar mecanismos de coordinación y su potencial para aumentar la efectividad de las actividades impulsadas. Estos hallazgos sugieren que los mecanismos de coordinación pueden disminuir los costos de implementación de procedimientos al promover espacios de discusión intersectorial, asegurar información clave para agilizar procesos e impulsar medidas más efectivas en la práctica. También hacen referencia a la necesidad de asignar presupuestos y reconocer el tiempo que requiere la coordinación de acciones conjuntas.

Los resultados resaltan problemas subyacentes en el proceso. Validan la existencia de desacuerdos entre las expectativas de las comunidades y el alcance de los derechos que se formalizan a través de las regulaciones existentes, lo cual puede generar conflictos en los procesos de implementación. Esto hace necesario promover que los funcionarios involucrados cuenten con herramientas para la resolución de conflictos. Estas diferencias en perspectivas también se dan en las visiones que los funcionarios a diferentes niveles tienen sobre el proceso de formalización y se evidencian en cómo se perciben los objetivos de la formalización. El hecho de que a nivel central el objetivo esté enfocado en la titulación, mientras que a nivel regional se asocia con el acceso a recursos, muestra la necesidad de una gestión coordinada entre estos niveles de gobierno para considerar y trabajar ambos enfoques.

Finalmente, si bien existe consenso respecto a las necesidades de financiamiento como uno de los obstáculos más grandes, la discusión de los factores sociales, políticos y económicos hace referencia a problemas más profundos, como la necesidad de sensibilización sobre el tema étnico, la falta de voluntad política y la influencia de marcos políticos de desarrollo económico que tienen prioridades muy distintas a las de los pueblos indígenas.

Agradecimientos

El “Estudio Comparativo Global sobre Diseño e Implementación de Reformas de Tenencia en Tierras Forestales” de CIFOR se desarrolló gracias al apoyo financiero de la Comisión Europea (CE) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM) y cuenta con el respaldo técnico del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Este estudio forma parte del Programa sobre Políticas, Instituciones y Mercados (PIM) liderado por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y del Programa de Investigación de CGIAR sobre

Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA) liderado por CIFOR. Este documento de trabajo ha seguido un procedimiento de revisión por pares. Agradecemos la revisión de Pilar Camero, Isabel Gonzales, Daniel Sumalavia y Safia Aggarwal. Las opiniones expresadas en este documento representan el análisis de las autoras y no necesariamente reflejan la opinión de CIFOR, CGIAR y las organizaciones donantes.

Referencias

- [AIDSESP] Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. 2016. Las demandas territoriales de los pueblos indígenas amazónicos del Perú. Lima: AIDSESP.
- Baldovino S. 2016. Una primera mirada: situación legal de la tenencia de tierras rurales en Perú. Lima: SPDA.
- Camero, Pilar & Isabel, Gonzales. 2018. Cartilla No. 3: Los pueblos indígenas y los procesos de reconocimiento y titulación de comunidades nativas. Serie: Derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú. Lima: DAR-GIZ.
- Defensoría del Pueblo. 2014. Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas. Informe No. 002-2014-DP/AMASPP-PP. Lima: Defensoría del Pueblo.
- [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. 2016. Tierras comunales: más que preservar el pasado es asegurar el futuro. El estado de las comunidades indígenas en el Perú. Report. Lima: Instituto del Bien Común.
- MINAM. 2016. La conservación de bosques en Perú (2011-2016): conservando los bosques en un contexto de cambio climático como aporte al crecimiento verde. <http://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/11-Laconservaci%C3%B3n-de-bosques-en-el-Per%C3%BA.pdf>
- 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.
- Monterroso I y Larson AM. 2018a. Avances del proceso de formalización de derechos de comunidades nativas en la Amazonía peruana (2014-2018). InfoBrief No. 229. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Monterroso, I y Larson, A.M. 2018b. Desafíos del proceso de formalización de derechos de comunidades nativas en Perú. CIFOR InfoBrief No. 220. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia.
- Notess L, Veit PG, Monterroso I, Emmanuel Sulle A, Larson A, Gindroz A, Quaedvlieg J and Williams A. 2018. The scramble for land rights: Reducing inequity between communities and companies. Washington, DC: WRI, CIFOR, AsM Law Office, UCRT, RFUS.
- [SICNA-IBC] Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana – Instituto del Bien Común. 2016. Sistema de información sobre comunidades nativas de la Amazonía peruana. Perú: IBC. <http://www.ibcperu.org/servicios/sicna/>
- Soria, O. 2017. *Recommendations for monitoring improvement of Peruvian communal land tenure legislation*. Lima: CIFOR (Consultancy product).



RESEARCH PROGRAM ON Policies, Institutions, and Markets
Led by IFPRI

El programa sobre Políticas, Instituciones y Mercados (PIM) del CGIAR, lidera investigación orientada a la acción para informar a los tomadores de decisión con la evidencia necesaria para desarrollar políticas alimentarias y agrícolas que puedan servir de mejor manera los intereses de los productores y consumidores, tanto hombres y mujeres. PIM combina los recursos de los centros de investigación del CGIAR, así como numerosos socios a nivel internacional, regional y nacional. El programa es liderado por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés). www.pim.cgiar.org



PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE Bosques, Árboles y Agroforestería

El Programa de Investigación de 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, la seguridad alimentaria, y frente al cambio climático. CIFOR dirige el programa FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, ICRAF, INBAR y TBI.

La investigación del Programa FTA cuenta con el apoyo del Fondo Fiduciario del CGIAR: cgiar.org/funders



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



RESEARCH PROGRAM ON Policies, Institutions, and Markets

cifor.org

forestsnews.cifor.org

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.

