

Una visión regional y local sobre la seguridad de tenencia comunal de la tierra y el bosque en Madre de Dios

Alejandra Zamora
Iliana Monterroso



PROGRAMA DE
INVESTIGACIÓN SOBRE
Bosques, Árboles y
Agroforestería

Una visión regional y local sobre la seguridad de tenencia comunal de la tierra y el bosque en Madre de Dios

Alejandra Zamora

Iliana Monterroso

Documento de trabajo 228

© 2017 Centro para la Investigación Forestal Internacional



Los contenidos de esta publicación están bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

DOI: 10.17528/cifor/006512

Zamora A y Monterroso I. 2017. *Una visión regional y local sobre la seguridad de tenencia comunal de la tierra y el bosque en Madre de Dios*. Documento de trabajo 228. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Ilustraciones realizadas por Lesky Zamora Rios en acuarela sobre papel/CIFOR.

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

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

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

Agradecimiento	iv
Mensajes principales	v
1 Introducción	1
2 El análisis de prospectiva participativa (PPA)	3
3 Una mirada a la región de Madre de Dios	5
4 La situación de tenencia colectiva en Madre de Dios	6
5 ¿Cómo estamos?	7
6 ¿Hacia dónde vamos?	12
6.1 Cuando todo está bien	12
6.2 De mal en peor	13
6.3 A mitad de camino	14
6.4 Cuando las ONG cumplen el papel del gobierno	15
6.5 Un gobierno regional autoritario	16
7 ¿Por dónde empezar a actuar?	17

Lista de tablas

Tablas

1 Descripción de las etapas y pasos para la implementación de la metodología de análisis prospectivo	4
2 Situación de tenencia de las comunidades nativas en Madre de Dios	6

Agradecimiento

El estudio comparativo global sobre reformas de tenencia en tierras forestales de CIFOR se desarrolla gracias al apoyo financiero de la Comisión Europea y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente 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 del CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (FTA) liderado por CIFOR. Este documento de trabajo no ha seguido un procedimiento de revisión de pares. Las opiniones expresadas representan el análisis de las perspectivas de los participantes de los talleres convocados y no necesariamente reflejan la opinión de CIFOR, CGIAR y las organizaciones donantes. Las autoras agradecen a Angella Michi y Leticia Jarama Escudero por su apoyo durante la facilitación e implementación de los talleres realizados en la ciudad de Puerto Maldonado, Madre de Dios. Las ilustraciones de los escenarios futuros fueron realizadas por Lesky Zamora Rios en acuarela sobre papel y posteriormente digitalizados para que se ajusten a este documento. Adicionalmente, se reconoce a Jazmín Yoly Gutiérrez y Harold Palacios Rodríguez su apoyo en el registro videográfico y realización de entrevistas con los participantes.

Mensajes principales

- Madre de Dios es una de las regiones que ha avanzado más en términos del proceso de reconocimiento, titulación y registro de comunidades nativas. Existen 33 comunidades en la región, de las cuales 31 están reconocidas y 25, tituladas.
- En esta región los territorios de comunidades se superponen con áreas naturales protegidas, con concesiones y predios privados. Según datos del Gobierno Regional de Madre de Dios, esta superposición afecta más de millón y medio de hectáreas que coinciden con áreas donde se han otorgado derechos de concesión de tipo minera y de aprovechamiento forestal no maderable y maderable.
- La inseguridad de la tenencia comunal en esta región no está relacionada a la falta de título (salvo excepciones), sino a la posibilidad de obtener un beneficio de los derechos adquiridos.
- Según los actores, los aspectos que generan inseguridad de tenencia en las comunidades nativas de Madre de Dios tienen que ver con: (1) procesos sobrerregulados que implican altos gastos de movilización y complicados por los cambios en los procedimientos y/o las instituciones responsables; (2) procesos de transferencias de funciones a gobiernos regionales no acompañados de las capacidades y el presupuesto necesarias para cumplirlas; (3) falta de mecanismos adecuados de coordinación entre el gobierno regional y nacional; (4) superposiciones de derechos sobre la tierra.
- En Madre de Dios se identificaron cinco posibles futuros para la tenencia comunal que tienen implicaciones sobre las comunidades y los bosques que estas habitan, estos escenarios varían de acuerdo a cuatro factores clave: (1) la visión que los gobiernos regionales y nacional tienen respecto al tema indígena y la problemática de tenencia; (2) el nivel de coherencia entre las políticas, los marcos institucionales y los procedimientos para el reconocimiento de los derechos; (3) el nivel de empoderamiento de las organizaciones comunales y los espacios para la incidencia; (4) el papel que el aprovechamiento de los recursos en territorios comunales tienen en las propuestas de desarrollo económico.
- Se identificaron varias medidas en las que el gobierno, tanto nacional como regional, debería empezar a trabajar para evitar aquellos escenarios no deseados, incluyendo: (1) promover la existencia de sistemas de información que aseguren el acceso a datos oficiales; (2) involucrar a la sociedad civil y las comunidades en la toma de decisiones; (3) invertir en los recursos humanos de las instituciones públicas; (4) revalorizar la cultura de la comunidad y revisar la política educativa; (5) fortalecer a las organizaciones indígenas, incluidas sus federaciones; (6) plantear proyectos productivos acordes a las características de la región, tanto culturales como físicas.
- El análisis de prospectiva participativa es una herramienta metodológica útil para incorporar las diferentes perspectivas que tienen los actores que intervienen en el proceso de reconocimiento de derecho colectivo incluyendo oficinas del gobierno regional, organismos no gubernamentales, organizaciones indígenas y universidades. Además, esta herramienta permite intercambiar información y generar conocimiento compartido sobre la problemática de inseguridad de tenencia comunal a la vez que se identifican acciones que promueven escenarios favorables para las comunidades y sus bosques.

1 Introducción

Desde 1974, el Gobierno peruano ha buscado formalizar los derechos de propiedad colectiva para más de 1900 comunidades nativas reconocidas en la Amazonía. Este reconocimiento es muy importante para más de 50 grupos étnicos que dependen de estos bosques de forma directa. También, tiene implicaciones directas en las condiciones de los bosques que estas ocupan, los cuales representan el 17% del área de bosques a nivel nacional (11 millones de hectáreas en áreas tituladas según MINAM, 2016¹).

El proceso de reconocimiento de derechos colectivos sobre la tierra y el bosque inicia con la demarcación, que diferencia las áreas reclamadas por las comunidades en dos: áreas clasificadas de uso agropecuario y áreas clasificadas de uso forestal. Esto se debe a que en Perú, desde 1975, la legislación en materia de bosques y fauna silvestre centralizó la propiedad de los bosques en manos del Estado². Bajo este marco regulatorio, ninguna persona o empresa puede tener derechos de propiedad sobre las tierras clasificadas de uso forestal. En el marco regulatorio vigente (Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva N.º 22175 y Ley Forestal y de Fauna Silvestre N.º 29763), las comunidades indígenas de la Amazonía (comunidades nativas) deben realizar un estudio de suelos³ para definir el uso mayor y establecer qué área podrá ser otorgada mediante título agrario (área de uso agropecuario) y que área será entregada como contrato de cesión en uso (área de uso forestal). Los procedimientos relacionados al título agrario están a cargo de los gobiernos regionales y del ente rector, la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (Decreto Supremo N.º 001-2017-MINAGRI, artículo 57-B) y los relacionados al contrato de cesión en uso, a cargo de SERFOR, ambas dependencias del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).

La evolución histórica de estos dos marcos regulatorios definieron la forma en que actualmente las comunidades nativas pueden lograr el reconocimiento colectivo a sus territorios, requiriendo procesos diferenciados e involucrando también a diversas instancias del Estado en diferentes niveles (Monterroso et al., 2017⁴). A pesar de que este proceso comenzó hace más de 40 años, los cambios en el marco regulatorio tuvieron implicaciones en términos de los avances en la implementación de las normas, quedando aún pendientes comunidades indígenas por reconocerse y titularse; así también comunidades indígenas que aún no cuentan con contratos de cesión en uso que formalizan sus derechos sobre los bosques en sus territorios. La implementación de estas normas continúa en un contexto complejo con diversos intereses marcados por cambios en las prioridades de los gobiernos de turno, así como por la movilización de organizaciones indígenas y de sociedad civil, que han sido claves para recortar la brecha en el reconocimiento del derecho colectivo.

1 MINAM. 2016. La conservación de bosques en Perú (2011-2016): Conservando los bosques en un contexto de cambio climático como aporte al crecimiento verde. Consultado el 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>.

2 Esta centralización establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, se consolidó a nivel constitucional desde 1979 y se mantiene en la constitución vigente (1993, artículo 66).

3 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).

4 Monterroso, I.; Cronkleton, P; Pinedo, D.; Larson, A. 2017. Reclaiming collective rights: Land and forest tenure reforms in Peru (1960–2016). Working Paper No. 224. CIFOR: Indonesia. Disponible también en español en <http://www.cifor.org/library/6505/reivindicacion-de-derechos-colectivos-reformas-de-tenencia-de-tierras-y-bosques-en-el-peru-1960-2016/>.

Este documento presenta el resumen de los resultados de discusiones colectivas en talleres de trabajo que utilizaron el análisis de prospectiva participativa para identificar y discutir los factores que actualmente influyen en la inseguridad de tenencia de comunidades nativas. En Perú, esta metodología, se utilizó en las regiones de Madre de Dios y Loreto para desarrollar escenarios que muestran como puede variar la seguridad de tenencia a nivel comunal. A partir de discusiones con diversos actores, se identificaron medidas que permitirían evitar escenarios negativos y promover aquellos escenarios que fortalecen la seguridad de tenencia para las comunidades y los bosques. Los talleres forman parte de las actividades que están siendo implementadas por el “Estudio comparativo global sobre diseño e implementación de reformas de tenencia en tierras forestales” desarrollado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional⁵ (Véase <http://www.cifor.org/gcs-tenure/>). Este estudio busca determinar cómo las reformas de tenencia⁶ en tierras forestales de propiedad colectiva están funcionando en la práctica, cuáles son los factores que influyen la seguridad de tenencia y de qué manera estas reformas han generado cambios en los medios de vida de las comunidades que dependen de los bosques. Las reformas que se están analizando incluyen el avance en el reconocimiento y titulación de comunidades nativas y campesinas, los cambios en la regulación forestal.

Este proceso se llevó a cabo con la participación de actores que representan instancias de diferentes sectores del gobierno regional y nacional (con presencia en la región) así como actores no gubernamentales que trabajan temas relacionados y comunidades locales⁷. El objetivo de este documento es promover el debate sobre la problemática de la seguridad de tenencia comunal de manera que las acciones propuestas por los diferentes actores y sectores involucrados a nivel regional y nacional retomen la visión existente en Madre de Dios. Los informes técnicos de los talleres desarrollados se encuentran disponibles en la página web del proyecto (<http://www.cifor.org/gcs-tenure/publications/technical-reports>).

5 El estudio comparativo global sobre reformas de tenencia en tierras forestales de CIFOR se desarrolla gracias al apoyo de la Comisión Europea y GEF y cuenta con el respaldo técnico del FIDA y la FAO.

6 Las reformas de tenencia en este contexto se refiere a cambios regulatorios que modifican los marcos institucionales, el contenido de los derechos y las responsabilidades sobre quién usa, gestiona y controla los bosques (Larson et al., 2010a y 2010b).

7 Varias de las comunidades participantes formaron también parte del trabajo de este proyecto en otras etapas del estudio.

2 El análisis de prospectiva participativa (PPA)

El análisis de prospectiva participativa (PPA) es un enfoque metodológico desarrollado por CIRAD y CAPSA⁸ a partir del método genérico de escenarios (Godet, 1991⁹; Godet, 1996¹⁰) para aplicarse en temas de territorio, desarrollo rural y alimentario. El PPA es una herramienta que permite explorar la situación actual y anticipar los cambios, todo esto en base al conocimiento de los actores que participan. Además es un enfoque que busca fortalecer la capacidad de las partes interesadas desarrollando una comprensión común sobre una problemática actual y los escenarios que esta situación podría crear en un futuro determinado, aportando a la toma de decisiones¹¹.

En el ámbito del estudio comparativo global, se seleccionó esta metodología porque permite recoger las perspectivas de actores clave que intervienen en procesos de reconocimiento de derecho colectivo, pero que no necesariamente confluyen en un mismo espacio, incluyendo diferentes instancias de gobierno regional, comunidades nativas, ONG e investigadores. A través de estos talleres se analizó la situación de la tenencia comunal y se identificaron fuerzas de cambio (variables) que, desde la perspectiva de este grupo de expertos, generan inseguridad de tenencia, incluyendo la visión de estos actores sobre cómo interactúan y se relacionan. El debate sobre estas fuerzas permite identificar los principales *drivers* que se relacionan con la inseguridad de tenencia, y permitió crear posibles escenarios futuros, lo que incentivó preguntas como: ¿Hacia qué escenario está avanzando la región?, ¿Cómo puede la región evitar las situaciones indeseadas vistas en alguno de los escenarios?, ¿Qué hacer para lograr un acercamiento al escenario ideal? El debate se tradujo en propuestas de acción que buscan contribuir a las discusiones y ser consideradas por los tomadores de decisiones y sectores involucrados a nivel nacional.

La metodología de PPA aplicada en Perú sigue el protocolo desarrollado para este estudio (Bourgeois et al., por publicar)¹² y se basa en ocho pasos diferenciados en tres etapas principales (ver Tabla 1, Bourgeois, 2015¹³; Bourgeois y Jesús, 2004¹⁴). La implementación de estas tres etapas de la metodología de PPA se realizó a partir de talleres. Durante el primer taller se identificaron las fuerzas de cambio (variables) que influyen de forma positiva y/o negativa en la inseguridad de tenencia de los bosques y las tierras de las comunidades nativas (Etapa I). El debate sobre estas fuerzas de cambio (variables), su definición y el análisis de influencias permitió identificar las fuerzas principales (*drivers*) para entender el panorama actual de la tenencia en la región desde la perspectiva de los participantes y entender como estas fuerzas se relacionan entre sí. Los resultados de esta etapa se presentan en la sección ¿Cómo estamos? Durante el segundo taller se desarrollaron escenarios (Etapa II) sobre cómo podrían cambiar estos drivers en el tiempo. Los resultados de esta etapa se presentan

8 Jesús, F., Bourgeois, R., 2003. Reconciling Actors' Preferences in Agricultural Policy – Towards a New Management of Public Decisions. CGPRT Centre Monograph No. 44, Bogor, Indonesia: CGPRT Centre.

9 Godet, M., 1991. De l'anticipation à l'action : manuel de prospective et de stratégie, Dunod, París.

10 Godet, M., 1996. La Boite à outils de prospective stratégique. Cahiers du LIPS No. 5. CNAM, París.

11 Bourgeois R y Jesús F. 2004. Participatory prospective analysis: exploring and anticipating challenges with stakeholders. CGPRT Publication (ESCAP) no. 46. ESCAP: Bogor.

12 Bourgeois, R., Liswanti, N., Zamora, A, Mukasa, C., Herawati, T, Monterosso, I., Mshale, B., Banjade, M.B., Mwangi, E., Larson, A. por publicar. Guide for co-elaboration of scenarios: Facilitating future-oriented shared understanding and joint action in the context of forest tenure reforms and tenure security. *CIFOR*.

13 Bourgeois R y Jesús F. 2004. Participatory prospective analysis: exploring and anticipating challenges with stakeholders. CGPRT Publication (ESCAP) no. 46. ESCAP: Bogor.

14 Bourgeois, 2015. Taller de Capacitación: Análisis de Prospectiva Participativa. Diapositivas del taller. Lima, Perú.

Tabla 1 Descripción de las etapas y pasos para la implementación de la metodología de análisis prospectivo

Etapa	Descripción
Etapa I: Identificación de las fuerzas de cambio que influyen en el futuro de la tenencia de tierra	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de los límites del sistema 2. Identificación de las fuerzas de cambio (variables) 3. Definición de las fuerzas de cambio (variables) 4. Análisis de influencia mutua
Etapa II: Identificación de futuros posibles de la tenencia de tierra	<ol style="list-style-type: none"> 5. Interpretación de los vínculos de influencia /dependencia (selección de fuerzas principales (<i>drivers</i>)) 6. Definición de los posibles estados de los <i>drivers</i> 7. Construcción de escenarios
Etapa III: Identificación de una estrategia	<ol style="list-style-type: none"> 8. Estrategias y acciones planteadas

en la sección ¿Hacia dónde vamos? Finalmente, la metodología permitió desarrollar una estrategia de acción (Etapa III) a partir de propuestas discutidas entre los participantes. Esta estrategia de acción se presenta en la sección ¿Por dónde empezar a actuar?

La metodología estuvo dirigida por un equipo facilitador (en la aplicación de este ejercicio, el equipo constó de cuatro personas) que propiciaron la discusión entre los participantes para desarrollar cada uno de los pasos. En Madre de Dios se realizaron dos talleres, uno de tres días y otro de dos días, en el mes de marzo y abril del 2016. El primer taller abarcó toda la primera etapa y el segundo taller la etapa II y III. Se contó con la participación de 19 personas en el primero y 23 personas en el segundo.

Este documento de trabajo no detalla los pasos seguidos, ni presenta todos los temas abarcados durante estos talleres. Su propósito es resumir los temas claves del debate desde la perspectiva de los actores regionales y locales para fomentar el conocimiento y contribuir al debate sobre la situación de la tenencia a nivel regional y discutir los principales desafíos para alcanzar la seguridad de tenencia en comunidades desde la perspectiva de este grupo de trabajo. Este documento presenta puntos de consenso y señala los puntos donde hubo mayores diferencias entre actores y/o sectores¹⁵. Adicionalmente, se ha producido una serie de entrevistas, o “Diálogos de Tenencia” donde cada actor, desde su sector y perspectiva, plantea su visión respecto a la problemática de las reformas de tenencia con base en dos temas principales. El primero, los alcances de los procesos de implementación sobre estas regulaciones. El segundo, los impactos que estos han tenido en las comunidades, sus medios de vida y los bosques. Los 13 videos producidos incluyen entrevistas¹⁶ llevadas a cabo en Madre de Dios y Loreto donde se recoge la perspectiva de líderes indígenas (3), miembros de ONG (3), académicos (2) y representantes de gobierno (5).

Como parte del estudio global, esta misma metodología ha sido utilizada en cuatro países más, incluyendo Indonesia, Uganda, Nepal y Colombia, para analizar procesos de reforma de tenencia en diferentes contextos, así como evaluar la aplicación de la metodología para estudiar procesos de reforma. Todos los casos analizados involucran colectivos como sujetos de la reforma beneficiados por los cambios regulatorios en algunos casos relacionados con la tierra (Colombia y Perú) y en otros, relacionados con marcos regulatorios en aspectos forestales (Nepal, Uganda e Indonesia).

15 El informe de los talleres de Madre de Dios está disponible en este link <http://www.cifor.org/gcs-tenure/publications/technical-reports/> e incluye información detallada del proceso, el listado de instituciones participantes y los resultados pormenorizados obtenidos.

16 Los videos se encuentran disponibles en <http://blog.cifor.org/42118/peru-la-problemativa-de-la-tenencia-colectiva-desde-la-perspectiva-de-los-actores-regionales?fnl=es>.

3 Una mirada a la región de Madre de Dios

Madre de Dios es la tercera región más extensa del Perú, (85 182,63 km², el 6,6% del territorio nacional) y también la menos poblada (137 316 habitantes, el 0,4% del total nacional). El 3,7% de su población es indígena, la cual se dedica principalmente a la agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y minería (IPPS, 2017). Es también una región con gran riqueza natural al poseer más de 8 millones de hectáreas de bosque (12% de los bosques del Perú según datos Geobosque, 2016) y ser declarada por el Congreso de la República "Capital de la Biodiversidad" en 1994 (Ley 26322). Asimismo, es una de las regiones con mayor superficie (60%) con la categorización de área protegida.

En la actualidad, Madre de Dios cuenta con la mayor tasa de migración (principalmente personas provenientes de las regiones de sierra), alcanzando porcentajes mayores al 30% según datos del INEI al 2007¹⁷. La extracción de oro, debido al aumento de los precios en el mercado internacional durante las últimas décadas, ha sido uno de los factores que ha favorecido esta migración. En consecuencia, la minería aurífera se ha convertido en una de las principales actividades económicas en la región. Ya para el año 2013, MINEM reportaba que un tercio de la población de la región dependía indirectamente de la minería y que la producción de oro de Perú hacia finales del 2010 (16 000 TM) tenía un valor bruto estimado que superaba los US\$450 millones de dólares¹⁸. Sin embargo, la minería aurífera es también el principal foco de conflictos socio-ambientales en esta región al realizarse de manera informal e ignorar los parámetros ambientales. En el 2016, la Presidencia del Consejo de Ministros declaró el estado de emergencia en 11 distritos de la región debido a la "contaminación por mercurio de las aguas de los ríos, de especies hidrobiológicas y de la población por valores superiores a los límites máximos permisibles a consecuencia de la minería artesanal"¹⁹. Si bien el área involucrada en la actividad minera es menor al 10% de la extensión de la región (según datos del GOREMAD, 2015), sus impactos negativos en el ambiente y su influencia en la economía y la política regional es, sin duda, uno de los temas que sobresalen en la discusión de las perspectivas del grupo de expertos que participó en esta región.

La historia de Madre de Dios se caracteriza por las expediciones realizadas para la recolección de semillas de quina, dos periodos de fiebre del caucho, el auge de los proyectos de exploración y explotación de petróleo y gas, las constantes inundaciones que generaron la migración de poblaciones y la fiebre por la extracción de oro vigente a la actualidad. Según relatos de comuneros entrevistados en este estudio (IPPS, 2017), los pueblo indígenas estuvieron sometidos a la explotación laboral por parte de empresarios caucheros, madereros y castañeros, en años anteriores a su reconocimiento como comunidades nativas.

17 INEI, 2007 Ver <http://www.regionmadrededios.gob.pe/portal/archivos/comunicados/PDRC-MDD.pdf>.

18 MINEM, 2012. *Minería aurífera en el Departamento de Madre de Dios*. Disponible en http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/INFORMES/informe_madre_dios.pdf.

19 DS 034-2016-PCM, declarado el 30 de mayo 2016 en el diario El Peruano.

4 La situación de tenencia colectiva en Madre de Dios

En total en esta región existen 33 comunidades nativas (DRA-DSFLPR, 2016), cuyo proceso de reconocimiento comenzó en los setenta con apoyo de su organización principal la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD). De estas, al 2016, 31 estaban reconocidas y 25 tituladas. De las tituladas, solo 8 tienen sus títulos actualizados; es decir, con información socio-espacial (georreferenciación) y la inscripción respectiva en registros públicos. Caso especial son cuatro comunidades que se encuentran dentro del Parque Nacional del Manu (Tayacome, Yomibato, Maizal y Cacaotal) que, según la legislación vigente, no pueden titularse por encontrarse dentro del área protegida.

Si bien la región es vista desde fuera como una de las regiones que ha avanzado más en términos del procesos de reconocimiento, titulación y registro de comunidades nativas, una mirada más cercana a las realidades, desde la perspectiva de los actores locales, nos permite identificar la brecha existente para lograr la seguridad de tenencia para estas poblaciones.

Tabla 2 Situación de tenencia de las comunidades nativas en Madre de Dios

# de Comunidades nativas en la región	# de comunidades reconocidas	# de comunidades tituladas	# de títulos actualizados (saneados)	# de comunidades pendientes de reconocimiento
33	31	25	8	3

Fuente: Datos DRA-DSFLPR, 2016

La seguridad de tenencia de estas comunidades se ve fuertemente influenciada por la actividad minera, tanto por sus impactos ambientales como por los conflictos de superposición con derechos mineros (CRS, 2013; SPDA, 2014²⁰). Según un informe reciente del Ministerio de Ambiente (2016²¹), las actividades mineras de extracción de oro en la región, principalmente minería informal, han aumentado en los últimos 20 años, pasando de menos de 50 derechos mineros otorgados hacia inicios de 1978²² a más de 2700 derechos mineros hacia finales del 2015 (GOREMAD, 2015)²³. Particularmente, la situación de traslape ha afectado a las comunidades en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal de Amarakaeri y en la Reserva Nacional de Tambopata.

20 Disponible en <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2014/07/Madre-de-Dios-Podemos-evitar-la-tragedia-SPDA.pdf>.

21 MINAM, 2016. *Convenio de Minamata sobre Mercurio: ratificación peruana*. Disponible en <http://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2016/08/okokLIBRO-FONAM-MINAMATA.compressed.pdf>.

22 Año en que se aprueba el Decreto Ley 22178 o Ley de Promoción Aurífera de 1978. (Datos SPDA, 2014).

23 Existen diversas modalidades de derechos mineros en la Región según datos GOREMAD, las concesiones mineras de la región ocupan un total de 667 475 hectáreas.

5 ¿Cómo estamos?

Seguridad de tenencia es la existencia de condiciones que permitan a una comunidad vivir tranquila en su tierra incluyendo la posibilidad de obtener beneficios de esta.

Definición utilizada durante los talleres

Esta sección, resume los resultados de la Etapa I del análisis de prospectiva participativa realizado en Madre de Dios (Taller 1). Se obtuvieron siguiendo los pasos que se describen en la Tabla 1 (y que se detallan en el protocolo desarrollado por Bourgeois et al., por publicar) a partir de ejercicios participativos. El primer paso consistió en identificar y definir las variables (fuerzas de cambio) que se asocian con la inseguridad de tenencia a nivel de las comunidades de Madre de Dios. Estas variables pueden estar asociadas con factores económicos, sociales, político-institucionales, ambientales y pueden afectar de forma positiva y/o negativa la inseguridad de tenencia de la tierra y los bosques de las comunidades nativas. Uno de los objetivos principales de este paso es evidenciar las diversas perspectivas sobre la problemática de tenencia comunal y los aspectos que generan inseguridad de tenencia. La diversidad de perspectivas es posible debido a que diferentes actores (de gobierno, de sociedad civil, de organizaciones indígenas) y sectores (forestal, legal, social) participaron en estos talleres. La selección de participantes siguió un proceso previo donde se identificaron instituciones de diversos sectores y personas clave que están vinculadas con el proceso de reconocimiento de derechos colectivos y procesos de titulación de comunidades nativas. El siguiente paso, consistió en analizar de forma colectiva como estas variables se influyen mutuamente. A partir de los resultados del análisis de influencia los participantes discuten y seleccionan aquellas variables con mayor influencia sobre el resto. Estas son las fuerzas principales (*drivers*) que, de acuerdo a los participantes, tienen el poder de llevar la tenencia en los bosques y tierras de comunidades nativas en Madre de Dios a un estado seguro o inseguro, de acuerdo a cómo sea el desarrollo de cada fuerza individualmente. En esta sección, la discusión de estos *drivers* se organizó a partir de tres temas que permiten organizar las discusiones sobre como se relacionan las diferentes variables identificadas. De acuerdo a este enfoque, cualquier cambio en la seguridad de tenencia pasa por identificar acciones que permitan modificar la situación actual de estas fuerzas principales (*drivers*). Para una revisión detallada de la definición de variables, su medición e identificación de *drivers* durante esta etapa de la metodología consulte los informes técnicos de la aplicación de esta metodología a nivel de Madre de Dios disponibles en la página web del proyecto.

En estos talleres participaron representantes de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD)²⁴ y sus dos organizaciones intermedias: el Consejo Harakbut, Yine, Machiguenga (COHARYIMA) y el Consejo Indígena de la Zona Baja de Madre de Dios. Además, se contó con la participación de la Asociación Forestal Indígena de Madre de Dios (AFIMAD) y de la ECA Amarakaeri, que son los actuales ejecutores del Contrato de Administración de la Reserva Comunal Amarakaeri (ECA-RCA). Asimismo, se convocaron a actores del gobierno regional y no gubernamental que trabajan directamente con comunidades nativas en procesos de reconocimiento de derecho colectivo, ya sea a la tierra y/o el bosque, en temas de gestión y aprovechamiento de bosques en territorios comunales, y otros temas complementarios como educación, salud e investigación relacionado a las poblaciones indígenas. Esto permitió un grupo de expertos y actores clave con una perspectiva más amplia sobre la problemática de tenencia que afecta a estas comunidades.

Los resultados de estos talleres recogieron una multiplicidad de aspectos que, de acuerdo a los actores, influyen de manera positiva o negativa a la seguridad de tenencia de tierras comunales

24 Esta federación cuenta con 32 comunidades nativas miembro. Ver <http://www.fenamad.org.pe/pueblos-indigenas/comunidades/>

en la región, tanto de índole social como económica, ambiental, técnica y, sobre todo, política. La discusión presentada en esta sección se basa en los puntos en los que hubo mayor consenso en la discusión de los diversos actores y señala aquellos temas de discusión sobre los que se mantuvieron diversas perspectivas.

Desde la perspectiva de los actores participantes, el marco que define la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y el bosque de las comunidades nativas debe darse desde la más alta instancia de gobierno de forma congruente. El Estado reconoce ciertos derechos de propiedad a las comunidades nativas y tiene un marco jurídico para garantizar esto; sin embargo, el cumplimiento y el alcance de estos derechos es limitado por condiciones que se mencionan más adelante.

“Hay una total desarticulación (en el Estado), tanto a nivel nacional como regional”. “Nos designan nuevas funciones pero no nos brindan las capacidades para poder cumplirlas”.

Funcionario público y participante del taller, Puerto Maldonado

El primer *driver* que de acuerdo a los actores participantes, genera inseguridad en la tenencia comunal es la falta de articulación de las entidades del Estado tanto a nivel nacional y regional. De acuerdo a los actores participantes no existe una visión compartida y unificada sobre la problemática de tenencia comunal de tierras en las diferentes instancias del gobierno, más bien, existen visiones particulares que pueden resultar contradictorias. Esta desarticulación es evidente no solo entre ministerios, sino también entre los diferentes niveles de gobierno (nacional/regional/local) y en la forma en cómo se definen las funciones y las competencias de estos entes de gobierno. Esto tiene como resultado procesos sobrerregulados que cambian constantemente, generando malestar y demoras debido a que se debe consultar con un sinnúmero de oficinas para tomar una decisión. Los costos de transacción asociados con el tiempo y los gastos para cumplir con los procedimientos no son cubiertos por el Estado. Además del monto invertido para satisfacer los requerimientos legales que de por sí son elevados (documentación, permisos, estudios), existen costos de logística en los que debe incurrir la comunidad que solicita la gestión; es decir, en transporte fluvial, hospedaje y alimentación mientras estén fuera de su comunidad.

Los procesos de descentralización no podrán darse de manera completa hasta que se resuelva esta desarticulación. Las funciones transferidas deben venir acompañadas de las capacidades necesarias para cumplirlas y esto implica: personal suficiente (en número) y calificado, presupuesto adecuado y equipos implementados en las oficinas; además de mecanismos adecuados de coordinación entre el gobierno regional y nacional. Una de las competencias más importantes a reforzar es la capacidad de planificación presupuestaria a nivel de gobierno regional, no solo para que llegue dinero al Gobierno Regional de Madre de Dios (GOREMAD), sino para poder distribuirlo y ejecutarlo correctamente. Ligado a esto, también deben reforzarse las capacidades de los actores para elaborar y gestionar proyectos, acordes a las necesidades locales.

Esta falta de claridad en la definición de funciones genera burocracia y además favorece la “falta de voluntad política”, término que los actores definieron como la escasa o nula disposición de los funcionarios públicos para atender sus funciones. Esta falta de voluntad es quizá el factor que mejor describe la percepción de los actores invitados respecto a la actual gestión de su gobierno regional: “No hay interés por mejorar la situación de las comunidades nativas en Madre de Dios.”

“Las políticas no son coherente con nuestra realidad”. “Los planes de desarrollo están diseñado para otras geografías, no para la nuestra”. “La ley pone requisitos que sin apoyo, no podemos cumplir”.

Participantes del taller, Puerto Maldonado

El segundo *driver* que, de acuerdo a los actores participantes, genera inseguridad de tenencia comunal es la falta de coherencia entre, la política nacional y regional con las realidades locales. Las grandes diferencias culturales y geográficas en el país ocasionan que, para algunos temas, no sea posible

establecer normas o procedimientos estándares. Si en verdad se espera que el marco legal se cumpla, la visión local y regional debe estar incluida. De lo contrario, la norma existirá en el papel, pero no en la práctica.

La desarticulación y la falta de coherencia generan superposición de derechos sobre la tierra. Los actores diferenciaron esta superposición en dos tipos. El primero de tipo "técnico" y se refiere al traslape de los límites demarcados entre dos comunidades o entre comunidad y otra área donde se han asignado derechos de uso. Este tipo de superposición de acuerdo a los participantes es generado por problemas en el registro de derechos, usualmente por la falta de uniformidad en la información existente al no haber un sistema único de catastro a nivel nacional o al no contar con información georreferenciada actualizada. Las comunidades en la región fueron tituladas en diferentes épocas y usando diferente tecnología para delimitarlas, por lo que los límites entre colindantes no siempre coinciden. De hecho, solo 9 de las 32 comunidades miembros de FENAMAD se encuentran georreferenciadas (SPDA, 2016).

El segundo tipo de superposición, considerado como una superposición "política", es derivado de la decisión del Estado por diferenciar la propiedad del suelo/subsuelo/vuelo. Mientras que para la comunidad poseer el territorio significa hacerlo de manera integral (como vivienda, fuente de alimento y fuente de ingresos); para el Estado, el subsuelo y el bosque no pueden darse en propiedad, solo en concesión o por derecho de uso, y en el caso del subsuelo, puede darse en concesión aun cuando existan comunidades viviendo en ese territorio. En la región existen territorios de comunidades que se superponen con áreas naturales protegidas, con concesiones u otros predios privados que afectan más de millón y medio de hectáreas de bosque (Chávez et al., 2012²⁵). De esto, la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del GOREMAD ha realizado un análisis del tipo de superposiciones existentes en los derechos de uso y ocupación del territorio siendo los derechos de concesión de tipo minera, aprovechamiento forestal y maderables las más afectadas por superposición²⁶. De acuerdo a este análisis, en la región hay más de 2 millones de hectáreas afectadas por superposición, lo cual representan una importante fuente de conflicto (GOREMAD, 2015:60-61). Para ilustrar mejor, se tiene que la superposición por derechos de uso otorgados entre concesiones mineras y comunidades nativas puede llegar a afectar hasta el 100% del área comunal. Este es el caso de las comunidades nativas de Arazaire (100% del territorio superpuesto por 18 derechos mineros), Boca Inambari (80% del territorio superpuesto por 35 derechos mineros), Tres Islas (80% del territorio superpuesto por 137 derechos mineros, 17 de estos propiedad de indígenas), El Pilar (80% del territorio superpuesto por 17 derechos mineros, San Jacinto (80% superpuesto por 81 derechos mineros)²⁷. Existen también otras superposiciones importantes en la zonificación de bosques en Madre de Dios.

La falta de coherencia entre las decisiones políticas con la realidad de la región se refleja en el tipo de proyectos productivos que el gobierno promueve y que no corresponden a la geografía de la región. Esta es una perspectiva que comparten los representantes de comunidades nativas y algunos sectores no gubernamentales. Madre de Dios cuenta con una alta población de migrantes, principalmente de sierra, que llegaron a la región con sus propias costumbres y prácticas agrícolas. Realizar las actividades productivas de la misma manera que se hace en zonas alto andinas no dará los mismos resultados en un

25 Chávez, A., Guariguata, M. Cronkleton, P. Menton, M. Capella, J., Araujo J. y Quaedvlieg, J. 2012. Superposición espacial en la zonificación de bosques en Madre de Dios Implicaciones para la sostenibilidad del recurso castaño. InfoBrief No. 58. CIFOR. Bogor, Indonesia. Disponible en http://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/4034-infobrief.pdf.

26 Según datos del GOREMAD, 2015, la superposición entre derechos mineros y otros tipos de derechos de uso en la región afectan más de 786 000 hectáreas; mientras que la superposición entre derechos de concesión maderable y de aprovechamiento forestal afectan más de 1600 millones de hectáreas (GOREMAD, 2015: 60 y 61). GOREMAD, 2015. *Unificación de la plataforma catastral en un solo DATUM del Departamento de Madre de Dios*. Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial Sub-Gerencia de Acondicionamiento Territorial. Proyecto: Mejoramiento de las Capacidades Regionales para Fortalecer la Gestión Territorial en el Departamento de Madre de Dios. Gobierno Regional de Madre de Dios.

27 Datos obtenidos del informe producido por CRS, USAID y CEAS (2013). *Conflictos sociales en Madre de Dios: El caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad*. Disponible en http://www.ceas.org.pe/publicaciones/0000045_REPORTE%202.pdf.

contexto de selva baja: un suelo más ácido y no tan productivo, un clima tropical, una menor altitud, una vegetación circundante diferente. El gobierno regional debe promover actividades acordes a la capacidad del suelo local, incluidas las actividades tradicionales como la madera, castaña, shiringa o ecoturismo, pero con una gestión que las vuelva económicamente rentables.

En el ámbito técnico, algunos actores, principalmente del sector comunitario y no gubernamental consideran que las exigencias del Estado a las comunidades no son coherentes con las capacidades de las mismas. Algunos representantes de gobierno regional coinciden con esta perspectiva, aunque no todos. Los procedimientos exigidos por la normativa afectan los procesos que las comunidades deben seguir para obtener reconocimiento, titulación y saneamiento, así como los procesos requeridos para el aprovechamiento de los recursos naturales. En primer lugar, las normas no se conocen y si se divulgan, el lenguaje técnico y legal no permite su total comprensión. Además, expresan que no basta con que la comunidad conozca las leyes, éstas deben socializarse dado que la visión de las comunidades sobre el uso de la tierra, el territorio y sus recursos puede ser a veces diferente a lo que la norma plantea. En segundo lugar, están los costos para obtener la documentación que cada proceso exige, imposibles de pagar para la comunidad y que no son asumidos por el Estado. Entonces, el movilizar el proceso recae en manos de las entidades no gubernamentales, que brindan apoyo sustancial, pero están sujetas al proyecto de turno.

“Tener un título no es suficiente si no podemos aprovechar nuestros bosques y si no podemos vivir en paz en nuestra tierra” “El fin último es alcanzar una calidad de vida adecuada”.

Participantes indígena del taller / Médico, participante del taller

El tercer *driver* que, de acuerdo a los actores participantes, genera inseguridad de tenencia comunal es el poco empoderamiento que tienen las comunidades nativas y el escaso apoyo para desarrollar actividades productivas que permitan obtener un beneficio de los derechos adquiridos. En este sentido, a nivel de Madre de Dios, la inseguridad de la tenencia no está únicamente asociada con la falta de título, sino también por la posibilidad de obtener un beneficio de los derechos adquiridos que permitan mejorar la calidad de vida de las comunidades que han sido reconocidas y tituladas.

Las condiciones para que las comunidades puedan acceder a nuevas áreas (ampliaciones) no están del todo claras. Tampoco hay consenso sobre si este tema puede abordarse en este momento. Por un lado, hay actores que consideran que deben primero sanearse y actualizarse los datos de las comunidades ya formalizadas. Algunos actores fuera del gobierno, consideran que la poca disposición de discutir este tema es una muestra de la escasa voluntad política de abordar el tema indígena, mientras que otros consideran que debe revisarse la información existente y las prioridades de desarrollo de la región antes de tratar de este tema. Además, en Madre de Dios, más del 80% del territorio ya está concesionado, protegido o tiene dueño. En teoría, tener establecido el uso de todo el territorio debiera evitar conflictos pero en la práctica no sucede así. Eventualmente, aquellas comunidades que buscan la ampliación de su territorio tienen un panorama difícil, ya sea porque las áreas colindantes ya están ocupadas o porque no hay apertura política para promover procesos de ampliación en la región. Por otro lado, existen reclamos de comunidades insertas en áreas naturales protegidas que no podrán acceder a la titulación, pese a que muchas ya existían de forma previa a la declaración del área.

El acceso de la comunidad a los beneficios que le puede brindar sus recursos naturales se ve limitada por la regulación existente y la falta de capacidades técnicas y económicas. Además de lo mencionado en párrafos anteriores sobre lo complejo y costoso de cumplir la normativa, las prácticas tradicionales de aprovechamiento de la comunidad no son suficientes para hacer su actividad rentable y competitiva. Se necesitan pulir técnicas, adquirir equipos especializados y, sobre todo, saber gestionar la actividad. Esta situación empeora dado que, ante la posibilidad de tener un ingreso, la mayoría de comunidades han accedido a establecer contratos y/o arreglos con terceros, no siempre en condiciones favorables a las comunidades y que han resultado en un bosque descremado y una sensación de desconfianza hacia los madereros.

En cuanto a la calidad de vida en la comunidad, según los actores comunitarios, esta se refleja en su salud y educación, y actualmente ambas se encuentran debilitadas. Un factor que influye en este problema es la ubicación de las comunidades, alejadas de las ciudades y de difícil acceso. Encontrar el personal que quiera ir a trabajar en zonas remotas es complicado. Este es un punto en el que coinciden todos los participantes. En cuanto a educación, se requiere que no solo sea de calidad sino que ayude a revalorizar la cultura de la comunidad, pues se identificó un desgaste en la identidad cultural indígena. Por ejemplo, actualmente se evidencia un rechazo de las poblaciones indígenas jóvenes a participar de los asuntos de su comunidad y una atracción por asimilarse a la vida urbana.

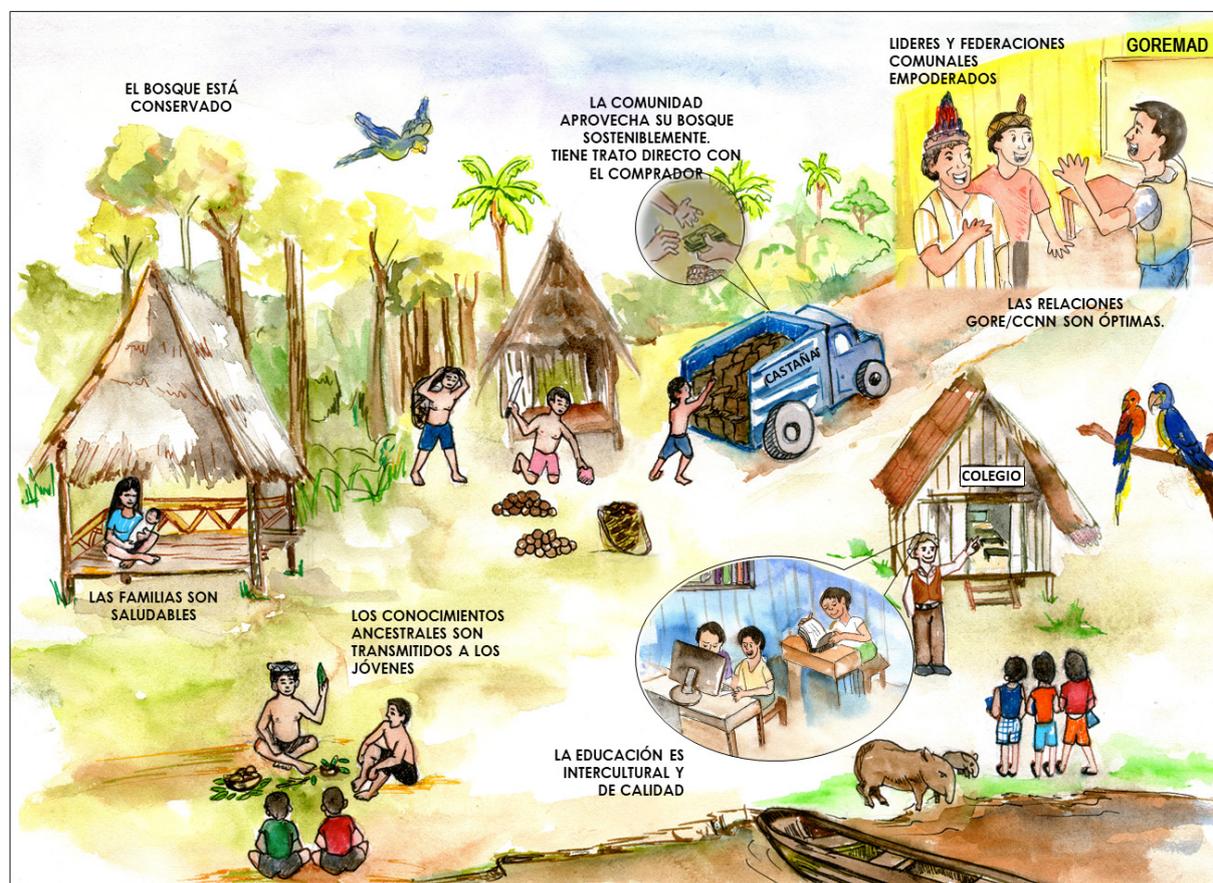
En último término, se debe mencionar la fuerte influencia que tiene la actividad minera aurífera en la región y, por consiguiente, en la calidad de vida de la comunidad. Esta actividad trae grandes beneficios económicos a corto plazo para quienes la practican, pero supone grandes problemas socio-ambientales para la región a corto y largo plazo. Las comunidades ven afectadas su salud por la contaminación con mercurio del río, que les llega a través del agua y peces que consumen. Las grandes ganancias del oro crean un entorno propicio para la corrupción y han ocasionado que los intereses políticos en la región giren en torno a la minería en detrimento de otras actividades menos lucrativas, como son los asuntos indígenas.

6 ¿Hacia dónde vamos?

Esta sección, resume los resultados de la Etapa II. Incluye la descripción de los escenarios desarrollados a partir del análisis de los cambios de los diferentes *drivers* identificados en la Etapa I, a estos cambios se les denominan “estados”. Estos estados pueden ser totalmente positivos, totalmente negativos o intermedios; por lo que relacionar los diferentes *drivers* con sus estados permite desarrollar escenarios completamente positivos, completamente negativos pero también escenarios alternativos. Estos escenarios que se presentan a continuación permiten analizar de forma colectiva diferentes posibilidades de futuro que pueden volverse realidad según las acciones que se tomen. A partir de la discusión y análisis con los actores, se identificaron cinco posibles futuros para la región. Estos escenarios describen como puede ser el futuro de la tenencia comunal en Madre de Dios en los próximos 15 años. Estos escenarios varían en base a los siguientes factores: (1) el tipo de visión que tanto los gobiernos nacionales y regiones tienen sobre la problemática indígena y de tenencia, (2) el nivel de articulación entre la política nacional y regional y la coherencia existente con la realidad local, (3) el nivel de capacidad operativa y técnica de las instituciones que trabajan con las comunidades indígenas, (4) el nivel de empoderamiento de las comunidades nativas y (5) el papel que el aprovechamiento de los recursos en territorios comunales tiene en las propuestas de desarrollo económico.

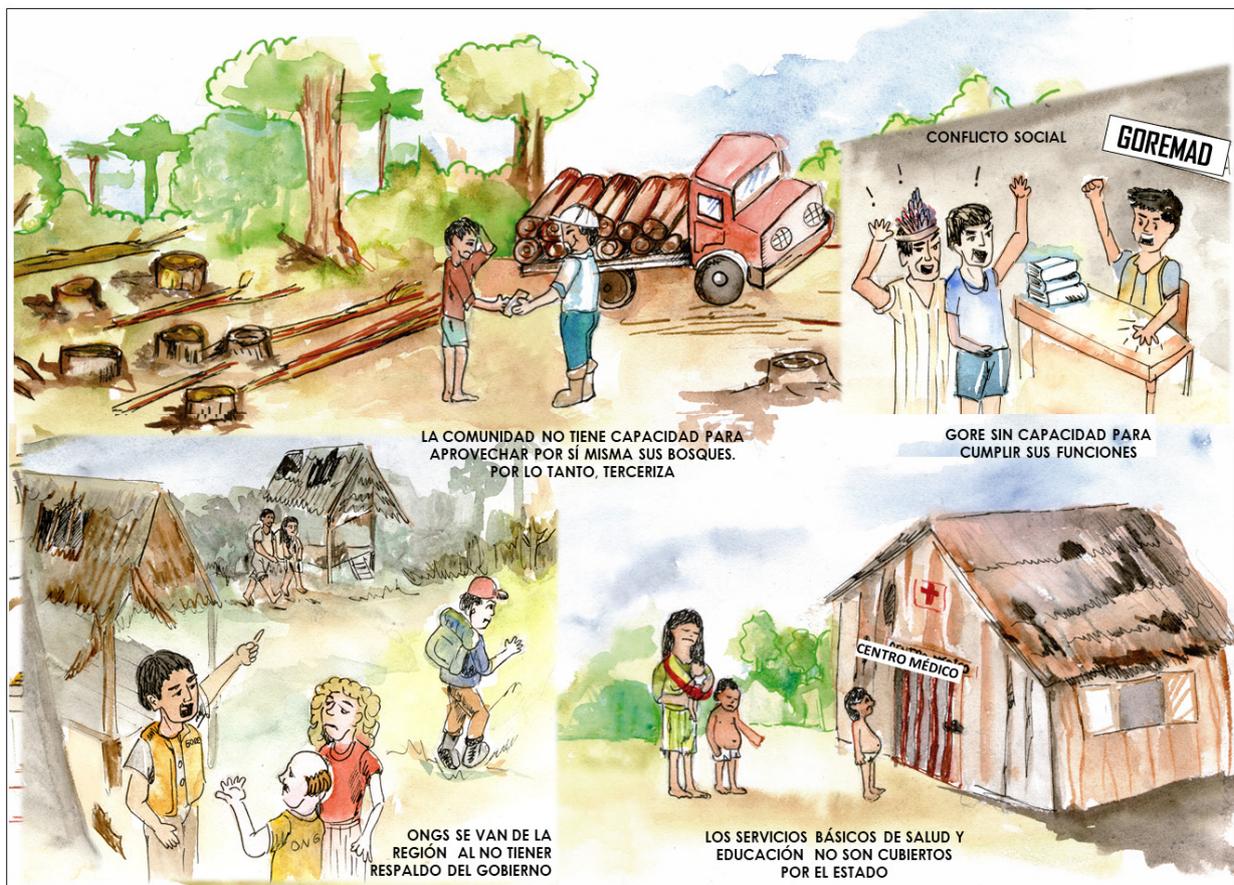
Los últimos dos escenarios son identificados por los actores regionales como los escenarios que reflejan la situación actual de la región.

6.1 Cuando todo está bien



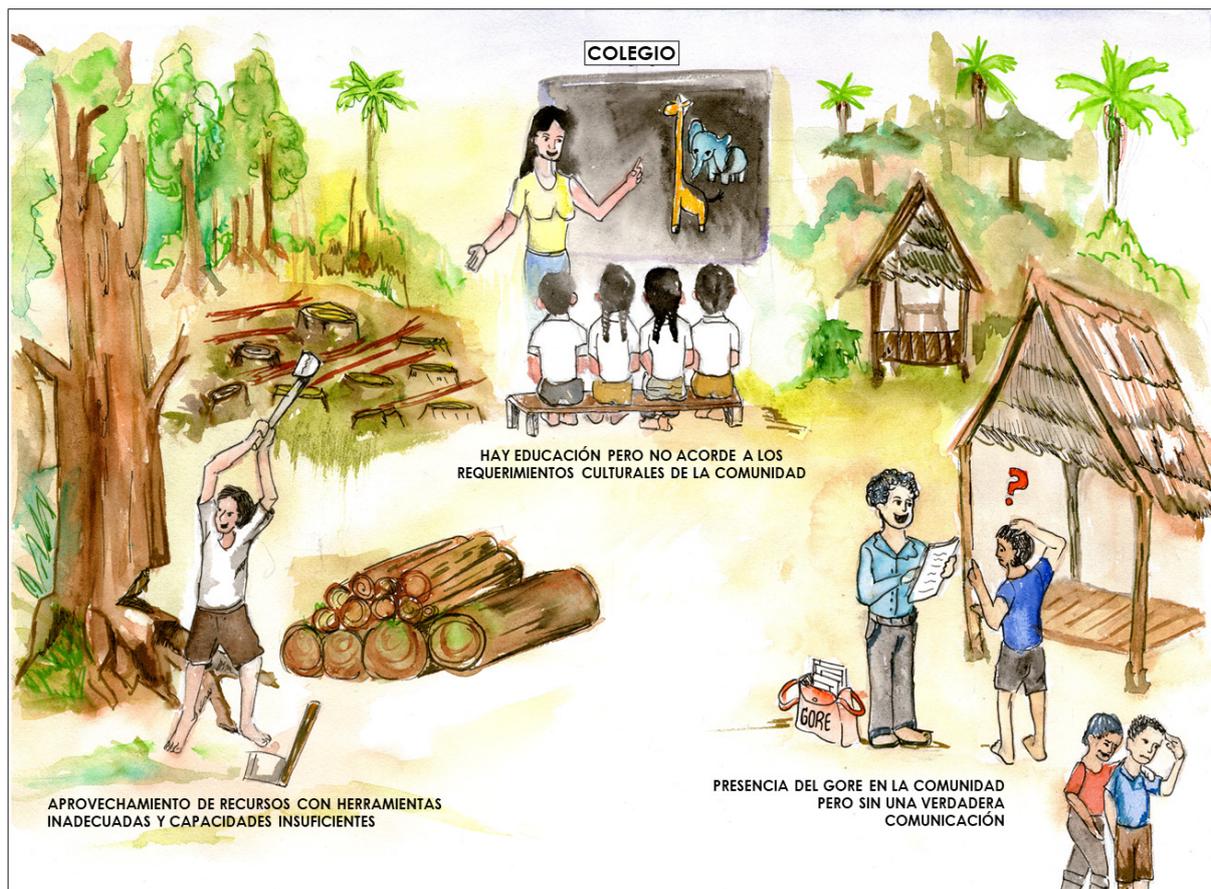
En este escenario se ve realizado el deseo de los actores. Existe seguridad de tenencia en los territorios de la comunidad ya que además de contar con su territorio saneado, sus miembros aprovechan de manera sostenible sus bosques, lo que les permite beneficiarse económicamente. La calidad de vida de la comunidad mejora, lo cual se refleja en el estado de salud de su población y su nivel educativo. Esta educación ha permitido fortalecer las capacidades de gestión de la comunidad y a su vez reivindicar sus conocimientos ancestrales. La comunidad y el gobierno regional mantienen una relación armónica, pues el gobierno, con capacidades acordes a sus funciones, respeta los derechos de la comunidad y apoya la reivindicación de la imagen indígena amazónica. Es un gobierno comunicativo y articulado, en el que los procesos responden a la realidad respaldados por la continua participación de los actores locales en los procesos que los conciernen.

6.2 De mal en peor



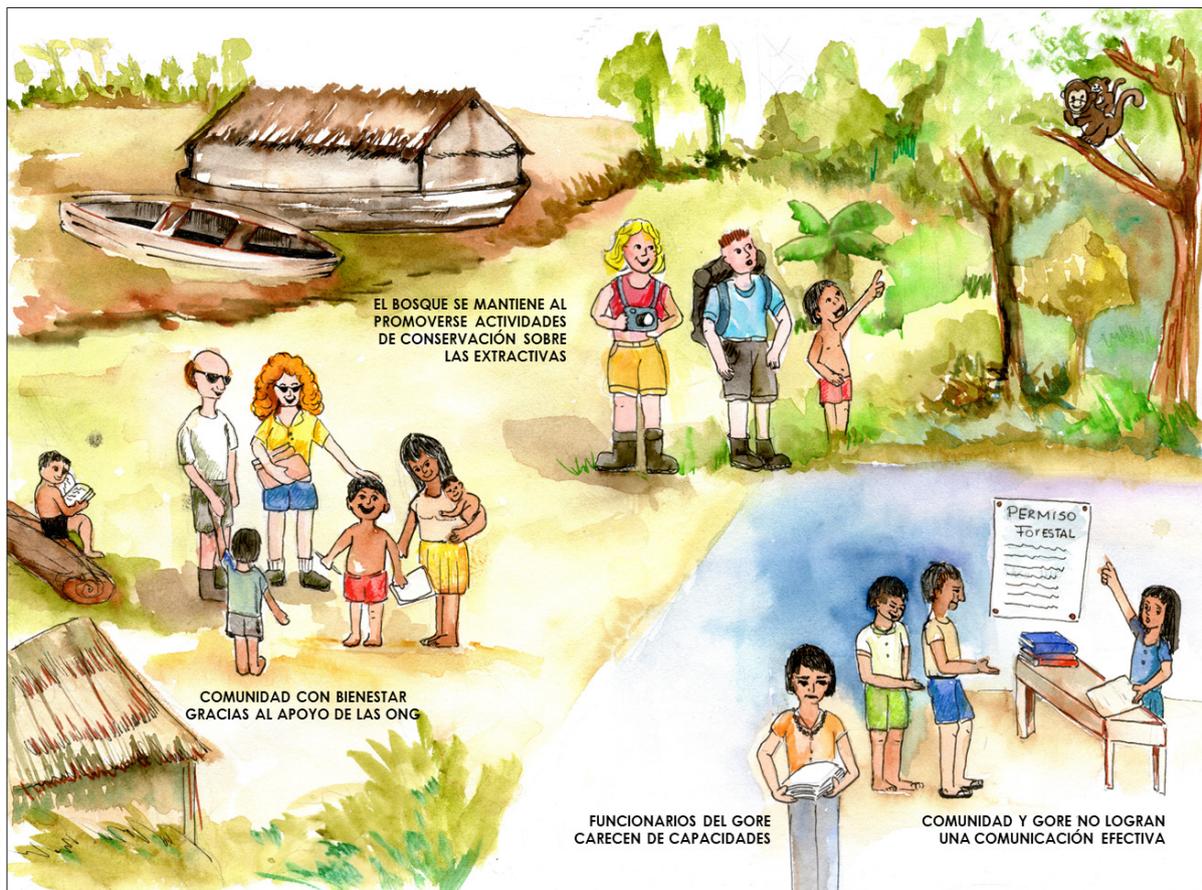
En este escenario el Estado se encuentra totalmente desarticulado. No hay un norte común ni hay comunicación, lo que se traduce en el incumplimiento de las normas y en el atascamiento de los procesos. No hay liderazgo por parte del gobierno central de manera que cada región pone sus propias reglas para sobrellevar la situación. Las relaciones entre el gobierno regional y las comunidades están tensas, al borde de la crisis social, pues hay un clima de autoritarismo. La existencia de un marco legislativo no da seguridad, pues las regulaciones se modifican respondiendo a intereses económicos y políticos. El tema indígena se ve relegado en la agenda política del gobierno regional. Incluso el apoyo de las ONG ha disminuido porque no cuentan con respaldo del gobierno. Esto se traduce en que los financiamientos destinados a la región son repelidos. Los derechos de la comunidad se ven supeditados a la voluntad del gobierno regional. Las comunidades no tienen capacidad para poder aprovechar por sí mismas sus bosques y se ven afectadas por acuerdos desiguales con terceros. Los servicios básicos de salud y de educación no son cubiertos ni por el gobierno ni por otro tipo de organizaciones.

6.3 A mitad de camino



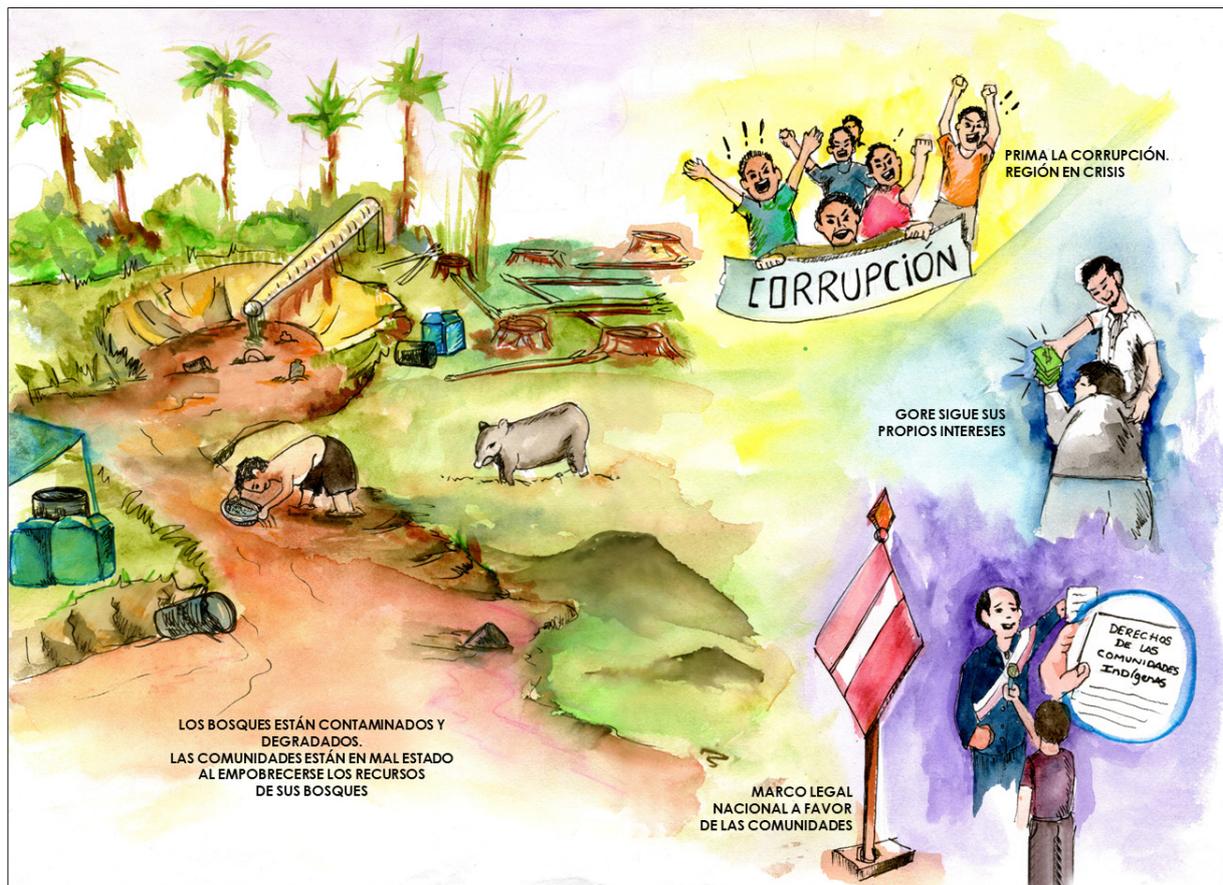
Este es un escenario intermedio. Se ha logrado un avance en términos de desarrollo a nivel local, pero todavía no se ve consolidado, por lo que existe riesgo de volver hacia atrás en lo avanzado. El gobierno regional tiene un plan de capacitaciones y presupuesto aprobado; sin embargo, debido a problemas en la gestión del recurso humano y a la insuficiente capacidad para plantear proyectos, algunas capacidades se pierden y parte del presupuesto no se ejecuta. Hay cierto grado de articulación entre el gobierno nacional y el local, pero necesita ser fortalecido. Se mantienen ciertas incongruencias entre la política nacional y los lineamientos propuestos a nivel regional. El gobierno regional promueve procesos de consulta con las poblaciones locales; sin embargo, se realizan sin asegurar una participación efectiva, por lo que las necesidades de las mismas aún no están reflejadas en las políticas. A su vez, las capacidades de las comunidades nativas y de sus organizaciones no están suficientemente fortalecidas para conseguir una participación relevante en el gobierno local. Existen esfuerzos por parte del gobierno regional por establecer un sistema de monitoreo y fiscalización en conjunto con las comunidades, pero aún existe un clima de desconfianza que afecta las relaciones entre ambas partes.

6.4 Cuando las ONG cumplen el papel del gobierno



Es un escenario en que el gobierno regional se encuentra debilitado, pues no cuenta con personal suficiente, equipos ni el presupuesto para realizar sus funciones. Pese a la existencia de funcionarios con voluntad política, no cuenta con respaldo del gobierno central, lo cual se manifiesta en cambios constantes de personal. Esta situación dificulta cualquier esfuerzo de coordinación y trabajo conjunto entre el gobierno regional y otros actores de sociedad civil, incluyendo comunidades a nivel local. Pese a esto, existen diversos esfuerzos promovidos por ONG y otros actores que desarrollan proyectos y acciones en las comunidades, por lo que estas logran mejorar sus capacidades para gestionar tanto iniciativas de desarrollo como manejo de recursos naturales. La comunidad mejora su calidad de vida y sus servicios básicos son cubiertos por proyectos no gubernamentales. El bosque se mantiene por el apoyo externo, que orienta las acciones de manejo hacia actividades de turismo y otras que promuevan la conservación. Estas acciones conjuntas mejoran la situación de las comunidades en el corto plazo, pero es incierta la sostenibilidad a largo plazo. Si la ayuda de las ONG acaba, pese a tener comunidades fortalecidas, el gobierno regional no estará en la capacidad de asegurar la continuidad del bienestar de la comunidad.

6.5 Un gobierno regional autoritario



Existe un marco jurídico sobre el tema comunal indígena a nivel del gobierno central, pero en la práctica, el gobierno regional promueve su propia agenda. La lejanía del gobierno central con el regional y la falta de coordinación entre los mismos hacen que no exista una real fiscalización, y que por lo tanto, el gobierno central no encuentre irregularidades en la gestión del gobierno regional. A su vez, el gobierno regional, con suficientes recursos propios para ocultar situaciones y mover intereses, tiene potestad casi absoluta para regir a voluntad, la cual es contraria a los intereses de la comunidad. Los conflictos causados por la superposición empeoran, pues el gobierno regional promueve actividades extractivas en detrimento de las actividades sostenibles. Como resultado, la calidad de vida en las comunidades empeora y la situación de los bosques también.

7 ¿Por dónde empezar a actuar?

Esta sección, resume los resultados de la Etapa III (Taller 2). Se obtuvieron siguiendo los pasos que se describen en la Tabla 1 a partir de la discusión colectiva sobre las acciones que, de acuerdo a los actores que participaron en los talleres, son necesarias para evitar los escenarios negativos identificados y promover los positivos que se presentan en la sección anterior. La discusión de acciones permite a su vez identificar recomendaciones de política para enfrentar las fuerzas de cambio que generan inseguridad de tenencia. Estas recomendaciones incluyen:

- **Promover la existencia de sistemas de información que aseguren el acceso a datos oficiales.** Debe promoverse el intercambio de información dentro de las diferentes instancias del Estado y otras instituciones afines. Por ejemplo, la disponibilidad de un sistema de catastro a nivel nacional evitaría los conflictos por superposición y promovería el libre acceso a la información. Esta gestión de información de libre acceso debe extenderse a los procesos y la legislación. La información siempre debe estar actualizada y la fuente de información debe ser única.
- **Involucrar a la sociedad civil y las comunidades en la toma de decisiones.** Esto se debe dar en dos instancias (i) en la toma de decisiones que las afectan y (ii) en las labores de monitoreo y fiscalización. Aplicar los procesos de consulta, ya normados en la legislación actual, permitiría iniciar de manera concreta con este proceso. Si las comunidades participan en la definición de la norma y su percepción se ve reflejada en ella, entonces se estará asegurando el entendimiento y la aplicabilidad de la ley. Su actitud respecto al aparato normativo cambiará a positivo. Por otro lado, tener una población vigilante desincentiva la corrupción. El que se conozca la norma no es suficiente, deben existir medidas necesarias para que las denuncias de la población lleguen a entidades que respondan a sus demandas. Estas entidades, a su vez, deben estar fortalecidas y ser autónomas.
- **Invertir en los recursos humanos de las instituciones públicas.** La parte fundamental de toda institución son sus trabajadores; si se fortalece este recurso, se fortalece la institución. Se necesita mejorar los procesos de contrataciones, la motivación del personal, asegurar el presupuesto para ello e invertir en capacitación. Esta capacitación debe darse en temas clave como tenencia colectiva, pueblos indígenas, manejo de resolución de conflictos. Esto ayudará a disminuir la burocracia y desincentivará la corrupción.
- **Revalorizar la cultura de la comunidad.** Esto se debe dar en tres escalas: a nivel de la comunidad, fomentando la misma comunidad la continuidad de sus prácticas ancestrales; a nivel del gobierno regional, poniendo la cultura indígena como parte de su patrimonio y de su atractivo, fomentando su valor con el turismo, y promoviendo actividades culturales en la misma ciudad; a nivel nacional, las federaciones comunales pueden ejercer presión para que se fomente la cultura indígena amazónica a la par de las culturas indígenas de costa y sierra.
- **Revisar la política educativa.** La educación en las comunidades, además de ser de calidad, debería ser en el idioma propio, con textos acordes a sus valores. Se debe formar profesores dentro de la misma comunidad que continúen esta labor. Además, se debe hacer énfasis en la educación en el hogar que contribuya a reafirmar los valores enseñados en la escuela. Debe revisarse la aplicación de las normas de educación intercultural ya existentes y monitorearse su implementación adecuada a nivel local.
- **Fortalecer a las organizaciones indígenas, incluyendo sus federaciones.** La educación elevará las capacidades de la comunidad en sí, pero además deben contemplarse otros mecanismos de formación de capacidades. Los líderes comunales y sus federaciones deben recibir otro tipo de capacitación tanto para fortalecer su liderazgo como para fortalecer una organización comunal de manera que tengan una representación afectiva en la política y puedan ser el nexo entre ambas culturas.
- **Plantear proyectos productivos acordes a las características de la región tanto culturales como físicas.** Un proyecto que responde a la necesidad de la región puede mejorar la calidad de vida de las comunidades, ayudar a conservar el bosque donde viven y ser sostenible en el tiempo. Se debe procurar que la comunidad quiera y sea capaz de continuar el proyecto, aun cuando el financiamiento externo haya terminado, de manera que se vuelva autosuficiente.

DOI: 10.17528/cifor/006512

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.

Este documento resume los resultados del análisis de prospectiva participativa en la región de Madre de Dios. El objetivo principal fue evidenciar las diversas perspectivas regionales y locales sobre la seguridad de tenencia de comunidades nativas. A través de talleres que reunían representantes de organizaciones indígenas, gobierno regional y no gubernamental y universidades que trabajan en procesos de reconocimiento de derecho colectivo se identificaron las fuerzas de cambio principales que, de acuerdo a los participantes, generan inseguridad de tenencia. Se desarrollaron cinco escenarios para la región que describen como puede ser el futuro de la tenencia comunal en la región. La discusión de estos escenarios permitió identificar recomendaciones de política necesarias para enfrentar la inseguridad de tenencia que afecta a comunidades nativas. Los resultados forman parte de las actividades que están siendo implementadas por el Estudio comparativo global sobre diseño e implementación de reformas de tenencia en tierras 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 Internacional de Investigación Agroforestal (ICRAF).



IFAD
Enabling poor rural people to overcome poverty



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura



RESEARCH PROGRAM ON Policies, Institutions, and Markets

cifor.org | blog.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.

