

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

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 Loreto

Alejandra Zamora

Iliana Monterroso

Documento de trabajo 229

© 2017 Centro para la Investigación Forestal Internacional



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

DOI: 10.17528/cifor/006516

Zamora A y Monterroso I. 2017. *Una visión regional y local sobre la seguridad de tenencia comunal de la tierra y el bosque en Loreto*. Documento de trabajo 229. 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	3
3 Una mirada a la región de Loreto	5
4 La situación de tenencia colectiva en Loreto	6
5 ¿Cómo estamos?	7
6 ¿Hacia dónde vamos?	12
6.1 Lo ideal	12
6.2 Retroceder lo avanzado	13
6.3 Nuestra realidad	14
6.4 Un Estado paternalista	15
6.5 Gobierno prioriza actividades extractivas	16
6.6 La comunidad desaparece	17
7 ¿Por dónde empezar a actuar?	18

Lista de tablas

Tabla

1 Descripción de las etapas y pasos para la implementación de la metodología de análisis prospectivo	4
--	---

Agradecimiento

El estudio comparativo global sobre reformas de tenencia en tierras forestales del Centro para la Investigación Forestal Internacional (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 en este documento 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 el apoyo de las siguientes personas que apoyaron la facilitación e implementación de los talleres realizados en la ciudad de Iquitos, Loreto: Silvia Leticia Jarama Escudero, Joe Sixto Saldaña Rojas, Gerardo Hidalgo Meléndez y María Antonieta Saldaña. 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

- Loreto es la región con el mayor número de comunidades nativas reconocidas en Perú (50% del total del país). A pesar de que en los últimos 40 años, el Gobierno Regional de Loreto ha apoyado la titulación de más de 600 comunidades, Loreto sigue siendo la región de Perú con el mayor número de comunidades nativas pendientes de titulación (más del 60%, según datos de IBC al 2016).
- Además, esta región cuenta con 125 comunidades ribereñas reconocidas, 50 comunidades ribereñas tituladas y un sinnúmero más que carecen de reconocimiento legal y formas de representación propias a nivel nacional que les permitan canalizar sus reclamos de reconocimiento territorial (datos IBC, 2016).
- Más del 50% de los bosques amazónicos del país están ubicados en la región de Loreto. Las comunidades nativas ocupan cerca de 5,5 millones de hectáreas de las cuales 3,5 millones de hectáreas se encuentran tituladas y 2,0 millones de hectáreas son áreas clasificadas de uso forestal.
- A partir de la discusión y análisis con los actores, se identificaron seis posibles futuros para la tenencia comunal en la región de Loreto. Estos escenarios varían de acuerdo a: (1) el papel que asumen los gobiernos regionales y nacional respecto al tema indígena; (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 tiene en las propuestas de desarrollo económico.
- Aunque existe una multiplicidad de variables que generan inseguridad de tenencia en las comunidades de esta región; de acuerdo a la perspectiva de actores regionales y locales, las fuerzas de cambio principales (*drivers*) se pueden resumir en cuatro: (1) la falta de entendimiento de la cosmovisión indígena; (2) la desarticulación entre instituciones del Estado; (3) la falta de coherencia entre la política pública y la realidad local; y (4) la insuficiencia del título como fuente de seguridad.
- Se identificaron acciones en las que el gobierno tanto nacional como regional debería empezar a trabajar para evitar aquellos escenarios no deseados, incluyendo: (1) realizar un diagnóstico por cuenca que refleje las diferentes realidades en la región; (2) promover la creación de un sistema de información que permita contar con información oficial, de libre acceso; (3) mejorar la gestión del recurso humano en las instancias públicas que tienen que ver con comunidades nativas; (4) promover el reconocimiento de la identidad indígena de manera que se revaloricen los conocimientos y prácticas propias; (5) fomentar la creación de un fondo indígena que garantice el acceso equitativo de las comunidades a los procesos para su reconocimiento y titulación; (6) aplicar los procesos de consulta en la discusión de decisiones normativas y el desarrollo de proyectos.
- 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 60 grupos étnicos que dependen de estos bosques de forma directa. También tiene implicaciones 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 suelos 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)³.

La evolución histórica de estos dos marcos regulatorios definieron la forma en que actualmente las comunidades indígenas 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.

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 aplicó en dos regiones de la Amazonía, Madre de Dios y Loreto, para construir de forma participativa escenarios futuros que muestran como puede variar la seguridad de tenencia comunal en estas regiones. A partir de discusiones con diversos actores, se identificaron acciones que

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). 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/>.

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, Bogor, 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/>.

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 CIFOR⁵ (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 Loreto. 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 refieren 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

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 sobre la base del 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 a los que esta situación podría llevar 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, 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 regional y 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 en la sección ¿Hacia dónde vamos? Finalmente, la metodología permitió desarrollar una estrategia de

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

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

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

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

12 Bourgeois, R.; Liswanti, N.; Zamora, A.; Mukasa, C.; Herawati, T.; Monterroso, 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, Bogor, Indonesia.

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

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	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	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. Desarrollo de escenarios
Etapa III: Identificación de una estrategia	8. Estrategias y acciones planteadas

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 Loreto se realizaron dos talleres de dos días cada uno, en el mes de abril y mayo del 2016. El primer taller abarcó toda la etapa I y el segundo taller la etapa II y III. Se contó con la participación de 38 personas en el primer taller y 24 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 desde la perspectiva de los actores regionales y locales para fomentar el conocimiento, 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 produjo 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, 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 Loreto 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-problematica-de-la-tenencia-colectiva-desde-la-perspectiva-de-los-actores-regionales?fnl=es>.

3 Una mirada a la región de Loreto

Loreto es la región más grande del Perú, ocupa el 28,7% del territorio nacional (casi 37 millones de hectáreas). Es una de las regiones menos pobladas, con solo el 3,3% del total nacional (una población un poco mayor al millón de habitantes). Del total de su población, un 11,9% son indígenas (INEI, 2015)¹⁷. Loreto es también una región con una gran riqueza natural, pues tiene la mayor superficie de bosques: más de 35 millones de hectáreas que representan el 50,9% de los bosques amazónicos del país.

Por su geografía, Loreto ha mantenido forzosa distancia del resto del país. Incluso ahora, gran parte de su territorio es accesible solo por vía fluvial y únicamente aquellas zonas con algún interés económico y/o político particular se han desarrollado. Históricamente, hubo dos grandes auges extractivos en la región: la fiebre del caucho (1880-1925) y la del petróleo (a partir de 1970). El primero de ellos implicó la migración de caucheros hacia la región, la expansión de la ciudad de Iquitos, el crecimiento de puertos fluviales y la explotación sin control de los indígenas¹⁸. La industria cauchera dependió de las poblaciones indígenas amazónicas como principal fuente de trabajo, por lo que durante esta época, más de 40 000 nativos¹⁹ migraron hacia otros lugares de la Amazonía escapando de los procesos de explotación. En la actualidad, los principales conflictos que afectan la región están relacionados con las actividades hidrocarburíferas a causa de la contaminación ambiental y la ausencia de consulta previa²⁰.

17 INEI, 2015. Proyecciones al 2015; INEI 2007. Censos Nacionales XI de Población y VI de vivienda.

18 Tello Imaina, L. & Fraser, Barbara, 2016. Rubber Barons' Abuses Live On in Memory and Myth <http://www.sapiens.org/culture/rubber-era-myths/>

19 La infeliz promesa del negocio del caucho en el Perú. <http://elcomercio.pe/economia/peru/infeliz-promesa-negocio-caucho-peru-noticia-1770486>

20 Defensoría del Pueblo. 2016. Reporte de Conflictos Sociales N° 144. Lima, Perú.

4 La situación de tenencia colectiva en Loreto

Loreto es, a nivel nacional, la región con el mayor número de comunidades nativas tanto reconocidas como pendientes de reconocer. Según la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Loreto (datos del 2016), existen 983 comunidades nativas reconocidas, de las cuales 682 están tituladas; además existen 125 comunidades campesinas ribereñas reconocidas²¹, de las cuales solo 50 se encuentran tituladas. Según datos de la DRA-Loreto solo 20 de estos títulos se encontraban registrados al 2016.

Las comunidades nativas se encuentran distribuidas en las 8 provincias de la región, siendo las provincias de Loreto (143 comunidades), Maynas (120 comunidades), Datem del Marañón (107 comunidades) y Alto Amazonas (102 comunidades) las que tienen un mayor número de comunidades nativas tituladas. Según datos de la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Loreto (datos 2016), en total, estas comunidades ocupan 5,7 millones de hectáreas, de las cuales 3,5 millones se encuentran tituladas (áreas clasificadas de uso agrícola y pecuario) y 2,0 millones bajo cesión en uso (áreas clasificadas de uso forestal). No se ha podido determinar cuántas de estas comunidades cuentan con un contrato de cesión en uso, dado que desde la Ley Forestal del año 2000 se abrieron vacíos legales que obstaculizaron su entrega a comunidades (Chiriff, 2012:6²²).

Si bien el avance en materia de reconocimiento y titulación en esta región es importante, el Gobierno Regional (DRA-DISAFILPA, 2016) indica que del total de comunidades tituladas en Loreto, solo el 15% están registradas (cuentan con partida registral), el 75% cuentan únicamente con fecha de título y el 10% carece de fecha de título y de partida registral. Esto implica que, si bien es cierto 682 comunidades están tituladas, muchas de estas comunidades pueden tener problemas de superposición y/o carecen de datos geoespaciales, situación que puede vulnerar el ejercicio de los derechos adquiridos. Más del 60% de las comunidades pendientes de titulación a nivel nacional se encuentran en este departamento (IBC, 2016)²³.

21 Según el Decreto Supremo No. 008-91-TR, las comunidades ribereñas son aquellas comunidades que “están conformadas por poblaciones asentadas en las riberas de los ríos de la Amazonía, identificadas como «ribereñas mestizas», «campesinas ribereñas» o simplemente «ribereñas», que cuentan con un mínimo de 50 jefes de familia o familias y que, sin tener un origen étnico y cultural común tradicional, mantienen un régimen de organización, trabajo comunal y uso de la tierra propio de las comunidades campesinas, y se encuentran en posesión pacífica del territorio comunal.” A diferencia de las comunidades nativas, el reconocimiento legal de estas comunidades se establece en la Ley General de Comunidades Campesinas Ley No. 24656 y la Ley de Comunidades campesinas, deslinde y titulación de territorios comunales, Ley No. 24657.

22 Chirif A. 2012. *Derechos Indígenas en la Legislación Peruana: Informe Final*. Lima: Territorios Seguros para las Comunidades del Perú.

23 IBC. Instituto del Bien Común. 2016. *Tierras comunales: más que preservar el pasado es asegurar el futuro*. El estado de las comunidades indígenas en el Perú - Informe 2016. Perú.

5 ¿Cómo estamos?

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

Definición utilizada en los talleres

Esta sección, resume los resultados de la Etapa I del análisis de prospectiva participativa realizado en Loreto (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 Loreto. 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 Loreto 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 cuatro 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 Loreto disponibles en la página web del proyecto.

La situación de la tenencia de la tierra comunal en Loreto es heterogénea. Por la gran extensión de su territorio y su difícil acceso, cada cuenca es una realidad diferente con sus propias dificultades y oportunidades. Dado el enfoque del trabajo a nivel comunal realizado por este estudio en los ríos Napo y Ampiyacu las perspectivas comunales presentadas en este documento parten de las realidades de las comunidades que se encuentran en estas localidades. En los talleres realizados, se contó con la participación de representantes de las Federaciones FECONAMNCUA (Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela, la cual cuenta con 37 comunidades miembros) y FECONA (Federación de Comunidades Nativas del Ampiyacu, la cual cuenta con 14 comunidades miembros). Además se convocó 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 tener 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 influyen de manera positiva o negativa la seguridad de tenencia de tierras comunales 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 sobre los que se mantuvieron diversas perspectivas.

No se ama lo que no se conoce. La cosmovisión indígena amazónica no es entendida por el Estado. La tierra para la comunidad es su identidad; la tierra para el Estado es un bien negociable.

Comentario de participante, Iquitos

Según los actores participantes, una de las fuerzas principales (*driver*) que genera inseguridad de tenencia comunal de la tierra y el bosque es la falta de una visión de desarrollo que articule las diferentes perspectivas que hay sobre la tierra y el territorio. El Sr. Richard Rubio, presidente de FECONAMCUA explica así su visión de la tierra: “La tierra es nuestro mercado, medicina, cosmovisión espiritual, la identidad cultural. La tierra es la existencia, la que da vida. La tierra nos pertenece, por ley y por uso”. El Estado, en contraste, considera a la tierra como un recurso y como tal, puede dividirse, negociarse o alquilarse a diferentes entes según las prioridades. Si bien es cierto que la postura del Estado respecto a la tierra ha ido evolucionando en el tiempo, la tierra vista como un medio para alcanzar un fin, principalmente económico, se ha mantenido en cada gobierno.

Desde 1993, el Estado Peruano está adscrito al Convenio 169 y se ha comprometido a defender la identidad indígena, pero ¿cómo defender adecuadamente aquello que no se logra entender? De hecho, de acuerdo a varios de los actores de la región, el Estado vulnera la identidad indígena desde su marco jurídico más elevado: la Constitución. Según la Constitución vigente aprobada en 1993, los bosques son propiedad del Estado y solo se pueden otorgar en usufructo mediante los títulos habilitantes establecidos en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N.º 29763. Por consiguiente, el Decreto Ley 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, establece que solo se puede titular el área con aptitud agrícola. Las tierras de las comunidades en Loreto son bosques y tienen aptitud forestal. De acuerdo con la legislación actual, estas tierras no pueden titularse y los derechos se establecen mediante contratos de cesión en uso; pero desde la perspectiva comunal, el territorio les pertenece ancestralmente.

Otro punto en el que estas visiones sobre la propiedad y el territorio colisionan es cuando el Estado diferencia la propiedad de la tierra en tres: suelo, subsuelo y vuelo. Una comunidad puede poseer la tierra que pisa, pero no así la riqueza debajo de ella (minerales, hidrocarburos). Puede poseer la tierra, pero los árboles pueden ser propiedad de un tercero. El primer caso es más mencionado como una amenaza a la seguridad de tenencia en la región al ser varias las comunidades que tienen concesiones petroleras que se superponen con sus territorios. El segundo caso también genera conflictos dado que varias comunidades han visto suspendidos sus procesos de titulación por tener traslapes con áreas definidas como Bosques de Producción Permanente sujetas a ser otorgadas como concesiones forestales. Si bien en el 2014 se estableció una resolución ministerial para que esto no ocurra (0547-2014-MINAGRI), los gobiernos regionales deben seguir procedimientos de redimensionamiento, los cuales pueden retrasar los procesos de titulación. La perspectiva de algunos de los actores en la región es que la propiedad de la tierra debe ser integral sobre el territorio. No ven posible que el bosque y la comunidad mantengan su calidad de vida cuando hay extracción petrolera o de otra índole en su territorio. Esto se ha exacerbado dado el aumento del área de bosque amazónico asignado para la prospección. En este sentido, según datos de Orta-Martínez para el año 2010, más del 41,2% de la Amazonía peruana se encontraba con algún tipo de superposición de concesiones de gas o petróleo, con 52 concesiones activas. De estas concesiones, más del 50% se superponían con comunidades tituladas, 20% se superponían con áreas protegidas y 60% sobre áreas de reservas territoriales para los pueblos en aislamiento voluntario o contacto inicial²⁴. Las soluciones planteadas

24 Finer, M., Orta-Martínez, M., 2010. A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: Trends, projections, and policy implications. *Environmental Research Letters*, 5 014012 doi: 10.1088/1748-9326/5/1/014012. Ver también Haselip, J. 2001. Transparency, consultation and conflict: Assessing the micro-level risks surrounding the drive to develop Peru's Amazonian oil and gas resources. *Natural Resources Forum* (35): 283-292.

durante conflictos vinculados a los derrames petroleros, como la compensación monetaria o la reubicación de la comunidad, son poco aceptables por los comuneros: la tierra no se negocia. A este respecto, la visión de desarrollo es uno de los factores donde existen perspectivas diferentes entre los actores y sectores especialmente a lo interno del gobierno regional. Mientras que para algunos es posible que la región siga planteando una visión de desarrollo basada en la extracción de petróleo; para otros la situación actual de Loreto marcada por derrames²⁵ y conflictos socio-ambientales relacionados con las actividades hidrocarburíferas (Defensoría del Pueblo, 2016) y una marcada reducción del canon petrolero²⁶ es una oportunidad para redefinir la estrategia de desarrollo que se espera para la región.

*Un Estado desarticulado tanto a nivel nacional como regional y entre instituciones afines.
No sabemos comunicarnos ni coordinar funciones.*
Comentario de participante, Iquitos

El segundo *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. En primer lugar, no hay continuidad de las políticas, pues cada gobierno de turno (tanto a nivel central como regional y local) establece sus propias reglas en vez de retomar las acciones del gobierno anterior o mejorarlas. Los presupuestos públicos se pierden en plantear los mismos programas sociales con nombres diferentes o rotando funcionarios para ingresar gente de confianza del partido político en turno. En segundo lugar, no hay una visión compartida entre los diferentes ministerios y tampoco en los diferentes niveles de gobierno (nacional/regional/local). Esto genera ineficiente comunicación entre instituciones públicas y también dentro de cada institución; lo que a su vez resulta en contradicciones en políticas, procedimientos que cambian con frecuencia y procesos sobrerregulados que generan demoras debido a que se debe consultar con un sinnúmero de oficinas.

Otro efecto de este problema es la falta de articulación de la información entre las mismas entidades del Estado y con las instituciones que tienen a su cargo los procesos de titulación y saneamiento de las comunidades. Por ejemplo, la información de catastro de las comunidades a nivel regional es diferente de la que existe a nivel central; y en la misma región, solo algunas entidades cuentan con estos datos y no las comparten libremente. También sucede que la información sobre un mismo tema varía según la institución que la genera y no existen datos oficiales. Esto genera conflictos, dado que hablamos de procesos que involucran varias instancias de gobierno, y esta información sirve de base para generar, a su vez, más información.

Para que el proceso se logre de forma adecuada, debe haber coordinación de manera que a nivel central se conozca la situación de las oficinas regionales y se identifiquen sus necesidades actuales y las que surgirán con la transferencia de funciones. Para que las diversas entidades del Estado puedan articularse es importante que cuenten con las capacidades necesarias incluyendo equipos, presupuestos adecuados y personal suficiente y capacitado en las oficinas del gobierno regional. Mención especial se hizo a la necesidad de reforzar la capacidad de planificación presupuestaria a nivel de gobierno regional, no solo para realizar los requerimientos de presupuesto, sino para ejecutarlo correctamente a través de proyectos. Se mencionó también la importancia de que un mismo proceso sea total y no

25 Según el diario *El Comercio* hacia mediados de noviembre del 2016 se habían registrado 13 derrames en la región, generando diversos conflictos. http://elcomercio.pe/sociedad/loreto/loreto-petro-peru-confirma-derrame-crudo-cinco-dias-despues-noticia-1947065?ref=flujo_tags_136325&ft=nota_7&e=titulo.

26 Según publicó el diario *La República* en abril del 2016, Loreto recibió la más baja transferencia del canon petrolero en su historia. <http://larepublica.pe/impresia/economia/763424-loreto-recibe-la-mas-baja-transferencia-por-canon-petrolero>. Con una reducción del 93% según la Sociedad Peruana de Hidrocarburos, el canon petrolero representa el 40% del presupuesto del Gobierno Regional. <https://www.diariovoces.com.pe/71501/canon-sobrecanon-petrolero-loreto-cierra-ano-caida-76>, mientras otros periódicos registraron los conflictos que esto ocasionó <http://rpp.pe/peru/loreto/iquitos-protestan-por-baja-recaudacion-del-canon-petrolero-noticia-959838>.

parcialmente transferido a la región, pues de lo contrario, se continuará con las demoras ante la espera de la respuesta del gobierno central.

En último término, esta desarticulación genera burocracia, la que, a su vez implica un clima laboral negativo para los funcionarios públicos. Esto es sumamente importante pues de acuerdo a los participantes la actitud de los funcionarios en atender a los asuntos indígenas juega un rol primordial en los procesos de tenencia de tierra: puede acelerar los procesos, así como puede obstruirlos. Además, el apoyo conjunto del gobierno regional, las instituciones no gubernamentales y las federaciones indígenas permite que el tema de titulación avance en la región de Loreto. Es cierto que el Gobierno Regional cuenta con recursos económicos limitados, pero dadas sus competencias, brinda el respaldo político para que se den estas actividades²⁷. Este apoyo evidencia una voluntad política que en el caso de la región de Loreto ha permitido que los procesos de titulación avancen, aunque siempre con dificultades.

La política no responde a las necesidades de la región. Loreto es tan grande que cada cuenca tiene su propia realidad, y en cada una de ellas, hay decenas de comunidades esperando ser reivindicadas.

Comentario de participante, Iquitos

El tercer *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 la realidad local. Las grandes diferencias culturales y geográficas en el país ocasionan que, para algunos temas, no sea posible establecer normas o procedimientos estándares. Las leyes y los consecuentes proyectos deben adecuarse con la visión intercultural mencionada anteriormente y adecuar la legislación e iniciativas de desarrollo a las características particulares de las diferentes regiones del país; de lo contrario, la norma existirá en el papel, pero no en la práctica.

Un ejemplo de esta incoherencia son las exigencias que el Estado impone a las comunidades para reconocerse y titularse sin asignar el presupuesto necesario para que las instancias del gobierno puedan apoyar estos procesos. Cada proceso exige una lista de documentos a presentar con los respectivos estudios que los respaldan. Lógicamente, cada estudio exige un presupuesto. Además, el trámite burocrático que implica salir de la comunidad hacia Iquitos representa también gastos de movilización y hospedaje significativos. La situación actual es que una comunidad no reconocida o titulada tiene escasa o nula posibilidad de reunir los fondos requeridos. Las instancias del gobierno tampoco cuentan con fondos suficientes, por lo que la única posibilidad para la comunidad de cumplir lo que la normativa exige es recurrir a otras instituciones para obtener el financiamiento. Ahora, se debe considerar que las comunidades nativas y campesinas en Loreto ascienden a más de mil, sin contabilizar aquellas que aún no han sido reconocidas. Según los participantes, solo el 20% de ellas accede a este financiamiento externo quedando las demás sin ningún respaldo.

Una de las exigencias para la titulación que merece especial mención son los estudios de capacidad de uso mayor de suelo²⁸ cuyos resultados sirven de base técnica para definir cuál será el área a titular y cuál será el área a darse bajo cesión en uso. La ley 22175 establece que solo se titula suelos de aptitud agrícola, mientras que los suelos con capacidad de uso forestal serán otorgados en usufructo a través de un contrato. Para saber dónde están esos suelos, la norma exige que se tomen cierta cantidad de muestras de suelo dependiendo de la extensión del terreno (Resolución Ministerial 0355-2015-MINAGRI). Sin embargo, la incoherencia no recae en los elevados costos, sino en el uso que se le da a estos estudios. Las tierras en Loreto son de aptitud forestal por naturaleza y así lo

²⁷ Es importante también mencionar que desde el 2016 se han estado implementando en esta región, proyectos de financiamiento internacional que tienen metas específicas vinculadas al reconocimiento y titulación de comunidades nativas (para más información ver IBC, 2016).

²⁸ 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).

demostrará el análisis. Para las comunidades, los resultados de estos análisis limitan sus reclamos sobre las áreas demarcadas al utilizar documentos legales diferentes para formalizar sus derechos de manera diferenciada a través de un título agropecuario y un contrato de cesión en uso. La situación se agrava, cuando existe poca claridad sobre los procedimientos que se deben seguir para obtener el contrato de cesión en uso.

La titulación no es suficiente para alcanzar la seguridad de tenencia. Las comunidades quieren empoderarse y alcanzar una calidad de vida acorde a sus valores culturales
Comentario de participante, Iquitos

El cuarto *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. La titulación no siempre resuelve los conflictos territoriales de las comunidades. Gran parte de las comunidades tituladas tienen conflictos por límites. Esto ocurre en parte porque los procesos de titulación han sido implementados en diferentes momentos y con tecnologías diferentes. En la mayoría de los casos, las áreas tituladas no están georreferenciadas o carecen de información espacial. En otros, los títulos, si bien emitidos y entregados a las comunidades, nunca fueron inscritos en registros públicos. Para resolver esta situación, es necesario realizar un proceso de saneamiento integral, lo que implica correcta demarcación, actualización y registro de datos. Según datos de la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Loreto, del total de comunidades registradas, solo el 15% se encuentra saneada (2016). También existe superposición de derechos sobre la tierra, en términos legales posibles por la diferenciación que hace el Estado en la propiedad del suelo y subsuelo.

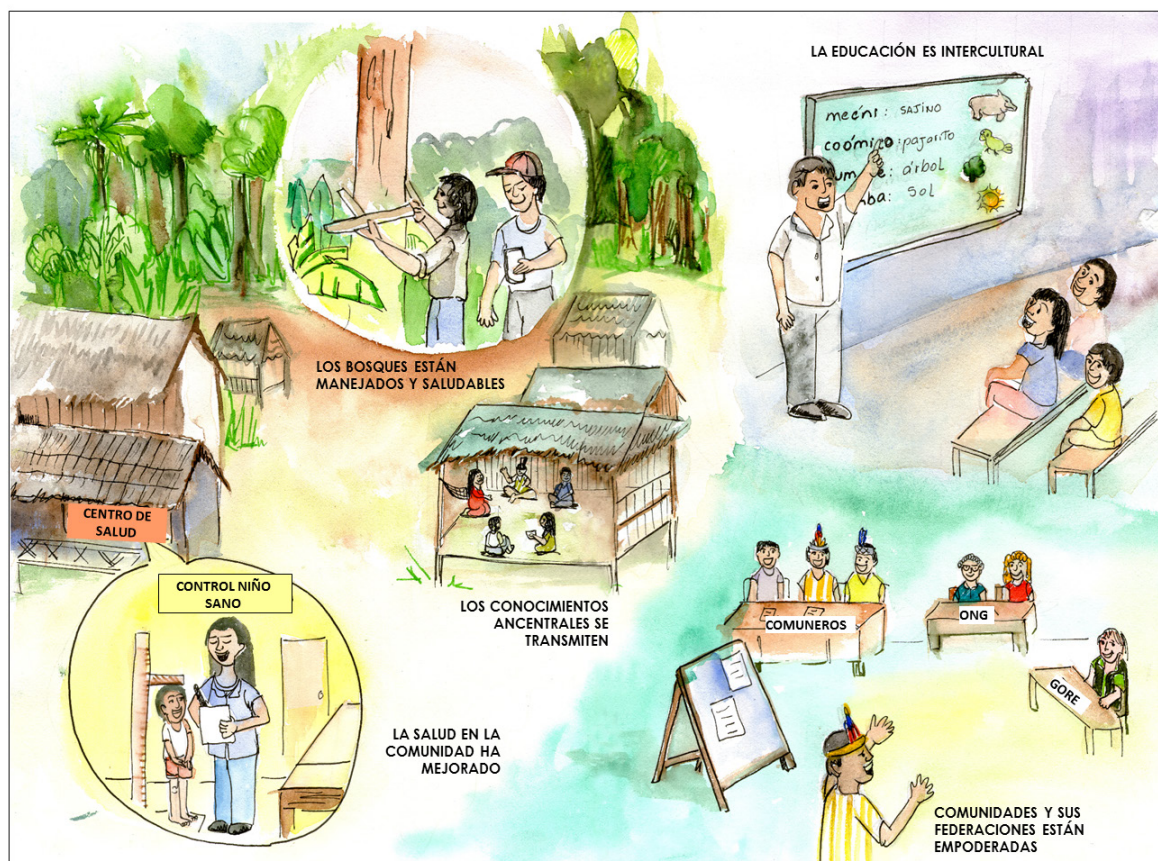
Además, la titulación no será suficiente si no viene acompañada de las capacidades para poder aprovechar los recursos existentes en los territorios comunales. Las comunidades necesitan desarrollar actividades económicas que sean rentables, pero que impliquen un manejo sostenible de sus bosques y sea acorde a su cosmovisión. Un primer impedimento es que los conocimientos tradicionales de la comunidad no siempre son suficientes para insertarse competitivamente en el mercado. Se requiere mayor capacitación técnica y herramientas adecuadas. Otro impedimento ya mencionado son las exigencias del Estado en cuanto a permisos. De nuevo, acá se encuentra una contradicción, pues la realidad de una comunidad que va a obtener su permiso para aprovechamiento por primera vez es que sus ingresos son insuficientes, por lo que quiere salir de las actividades de subsistencia y empezar a ser rentable. No tiene fondos para realizar los estudios requeridos para legalizarse, de modo que muchas comunidades optarán por hacer contratos con terceros ya sea formales o informales a través de “avales”, los que muchas veces van en detrimento de la comunidad y sus bosques.

Por último, la titulación favorece las condiciones, pero no garantiza que la comunidad “viva tranquila en su tierra”. Esta calidad de vida, según los actores regionales, está dada por los siguientes indicadores, cuya importancia varía según las diversas perspectivas de los actores: la salud en el bosque, el empoderamiento de la comunidad y la preservación de las costumbres ancestrales. El estado del bosque siempre será un buen indicador del estado de salud de la comunidad. Un bosque saludable se refleja en una población saludable, pues es fuente de alimento y recursos comerciales. Una comunidad empoderada es reflejo de una buena educación. Si a esto le sumamos organizaciones intercomunales fortalecidas, entonces tendremos comunidades capaces de actuar como agente fiscalizador de las obligaciones del Estado y capaces de velar por los derechos indígenas ante las instancias pertinentes. En última instancia, lo que garantiza que la comunidad se mantenga en el tiempo será la transmisión del conocimiento ancestral de la comunidad, generación tras generación.

6 ¿Hacia dónde vamos?

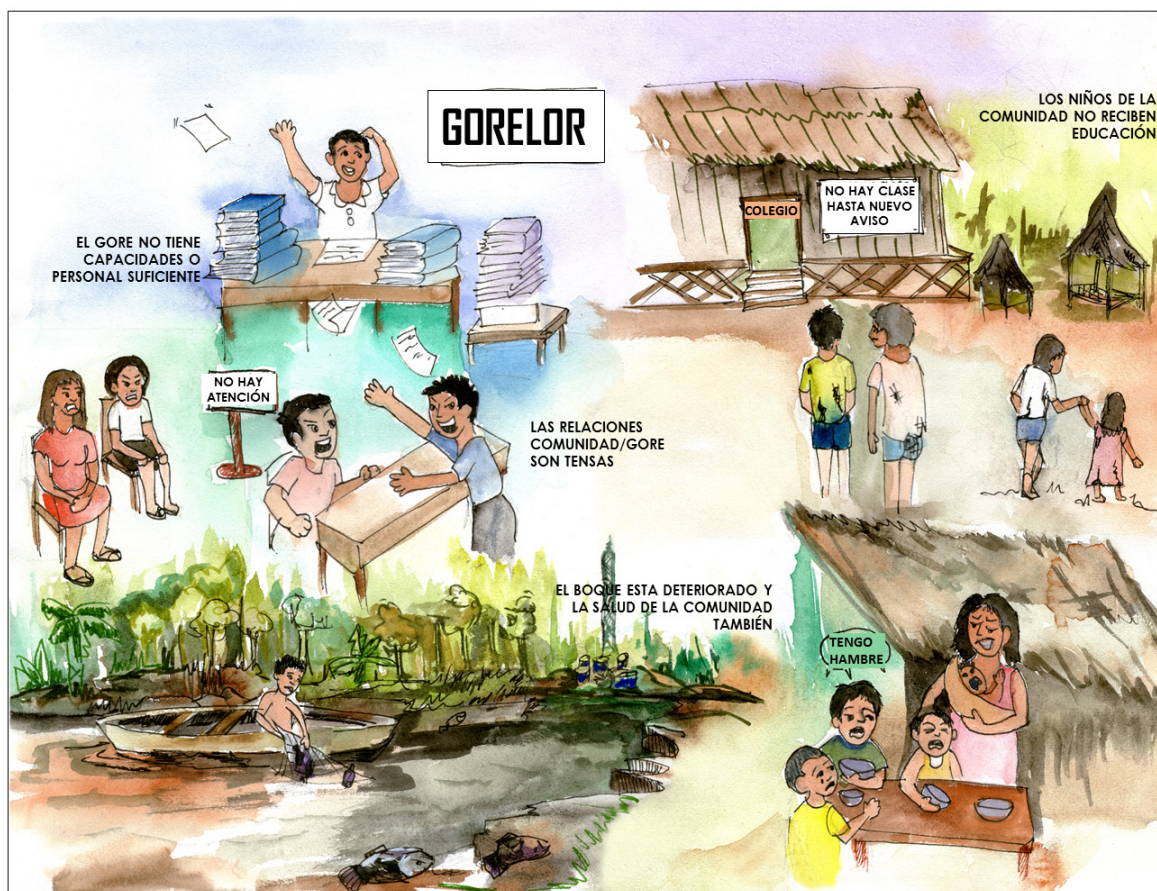
Esta sección, resume los resultados de la Etapa II. Incluye la descripción de los escenarios desarrollados a partir del análisis de los cambios de los diferentes *drivers* identificados en la Etapa I, a estos cambios se les denominan “estados”. Estos estados pueden ser totalmente positivos, totalmente 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 seis posibles futuros para la tenencia comunal en la región de Loreto. Los escenarios varían según los siguientes temas: las prioridades del gobierno en relación al reconocimiento de derechos de las comunidades indígenas, la descentralización de funciones y capacidades, la coherencia entre las normas existentes, la burocracia y la actitud de los funcionarios políticos, la capacidad de los funcionarios públicos, el financiamiento para la titulación y el saneamiento, el empoderamiento de las comunidades y la política educativa. Los escenarios describen de acuerdo a la perspectiva de los actores claves que participaron en los talleres de discusión, como puede ser el futuro de la tenencia comunal de Loreto en los próximos 15 años. Los dos últimos fueron identificados como los escenarios futuros más factibles para la región, si la situación no cambia y no se modifican las fuerzas que generan inseguridad de tenencia.

6.1 Lo ideal



El Estado prioriza el tema indígena, reconoce la pluriculturalidad del país y adopta una visión intercultural en todas sus líneas de acción: educación, salud, proyectos económicos y culturales. El Estado prioriza también la educación invirtiendo en infraestructura y recursos humanos e ideando una política educativa adecuada para las diferentes realidades locales. Se da una reestructuración de las gestiones del Estado para volverlo eficiente y lograr una adecuada transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales (GORE). Existe una coherencia en la política en todos los niveles, gobierno central y regional tienen planes de acción coordinados. Existe una adecuada comunicación entre ministerios, y entre entidades con las comunidades. Existe un marco legal para el país con reglamentos que toman en consideración las particularidades regionales según se requiera. Las propuestas de regulación son consultadas con las comunidades, recibiendo sus aportes e incorporándolos en la medida de lo posible. El Gobierno Regional de Loreto (GORELOR), con capacidades, presupuesto y funciones correctamente transferidos, reestructura su sistema de gestión de recursos humanos. Adopta una política de trabajo diferente, en la que se busca el crecimiento profesional de los funcionarios. Los funcionarios, a su vez, se sienten motivados y eso se transmite en su buen desempeño y el trato hacia la población. Las comunidades y sus federaciones se empoderan de tal manera que en el tiempo se vuelven autosuficientes. Son capaces de exigir sus derechos y velar por su cumplimiento. Hacen uso integral de su territorio, aprovechando los recursos de manera sostenible, pero gestionándolo de manera que sea una fuente de ingreso para ellos. Se realiza un diagnóstico catastral del territorio y se realizan las labores de saneamiento necesarias.

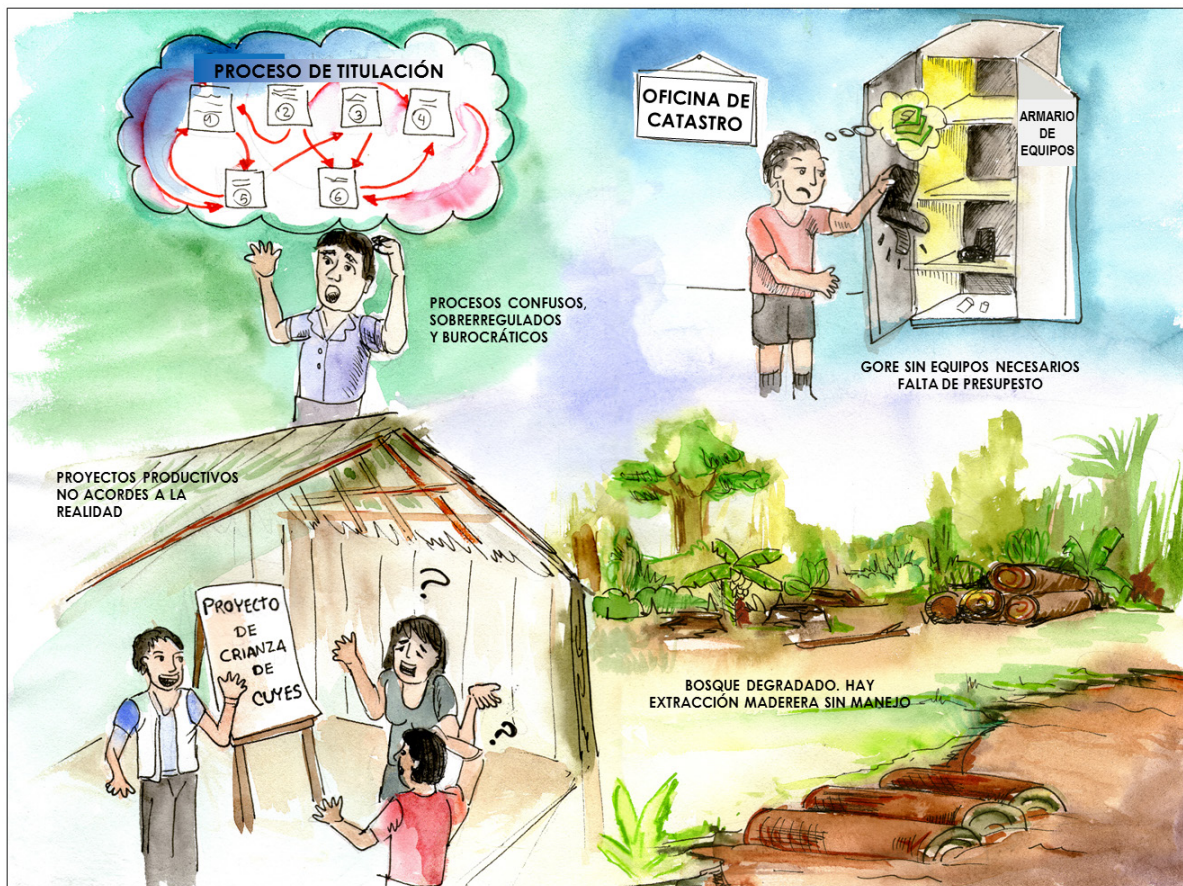
6.2 Retroceder lo avanzado



El Perú retrocede en el tema indígena. Es una situación de crisis, por lo que el país cambia drásticamente sus prioridades y las entidades gubernamentales enfocan sus fuerzas para paliar la

crisis. Se cambia el marco legal y se vulneran, derechos constitucionales o, en el peor caso, se cambia la constitución. Prima la corrupción en los altos niveles y fluye hacia las más bajas instancias. Las oficinas del Estado están desabastecidas. Existe mucha burocracia, los trabajadores están descontentos y se aferran a su trabajo de manera que están a merced de la voluntad de los jefes. Las soluciones y esfuerzos se concentran en las grandes ciudades, por lo que no hay recursos para atender otras zonas. La gente se ve imposibilitada de hacer valer sus derechos. Los servicios básicos en la ciudad son insatisfactorios, más aún en las regiones y aún más en las comunidades alejadas de las capitales regionales. Ante un estado de crisis, son las minorías y las poblaciones vulnerables las primeras en sufrir los “recortes” del Estado. Las políticas económicas ponen poca atención en los impactos que las actividades impulsadas generan en el bosque, que sufre un marcado deterioro. Esta situación afecta fuertemente las comunidades, cuyos medios de vida se basan en el aprovechamiento de los recursos forestales.

6.3 Nuestra realidad



Existe un avance en el tema indígena, pero la Constitución actual pone en riesgo la seguridad de derechos de tenencia, dado que los procesos que las comunidades deben seguir son confusos y se encuentran sobrerregulados. No se conoce la realidad indígena ni la regional, por lo que la legislación y los procesos que se enmarcan en ella son a veces imposibles de aplicarse en las realidades locales. No hay una comunicación real entre el gobierno central y los regionales, por lo que las demandas del gobierno regional al central no ven resultados. Existen leyes a favor de los indígenas, pero no son aplicadas, por desconocimiento o porque la población no las hace valer. Por otro lado, no hay entidades de control competentes y menos aún el presupuesto suficiente para realizar labores de fiscalización en lugares poco accesibles, como las comunidades. Hay funciones transferidas, pero las capacidades técnicas y operativas en el GORELOR no van de la mano con las funciones que

debe cumplir. La capacidad de gestión del GORELOR es inadecuada, de manera que el presupuesto que existe no puede ser ejecutado o lo es en proyectos que no son viables en el largo plazo. Existe burocracia tanto a nivel central como a nivel regional, por lo que los procesos pueden demorar años y, por lo tanto, hay frustración tanto por parte de las comunidades como de los funcionarios públicos. Los funcionarios que tienen voluntad no tienen las herramientas necesarias para ejercer como debe ser su trabajo; otros carecen de motivación para cumplir sus funciones y se muestran indiferentes. No hay una política intercultural que promueva desde la educación una reivindicación de valores de la comunidad. La legislación ambiental vigente regula la actividad petrolera; pero cuando se dan los derrames de petróleo, la deficiente fiscalización y las débiles sanciones hacen que las medidas de remediación no sean las más adecuadas para el grado de impacto en el ambiente y la población local. Esta débil fiscalización, ocasionada en parte por la falta de presupuesto y el tiempo para acceder a lugares remotos, da pie a que persista la extracción ilegal de madera.

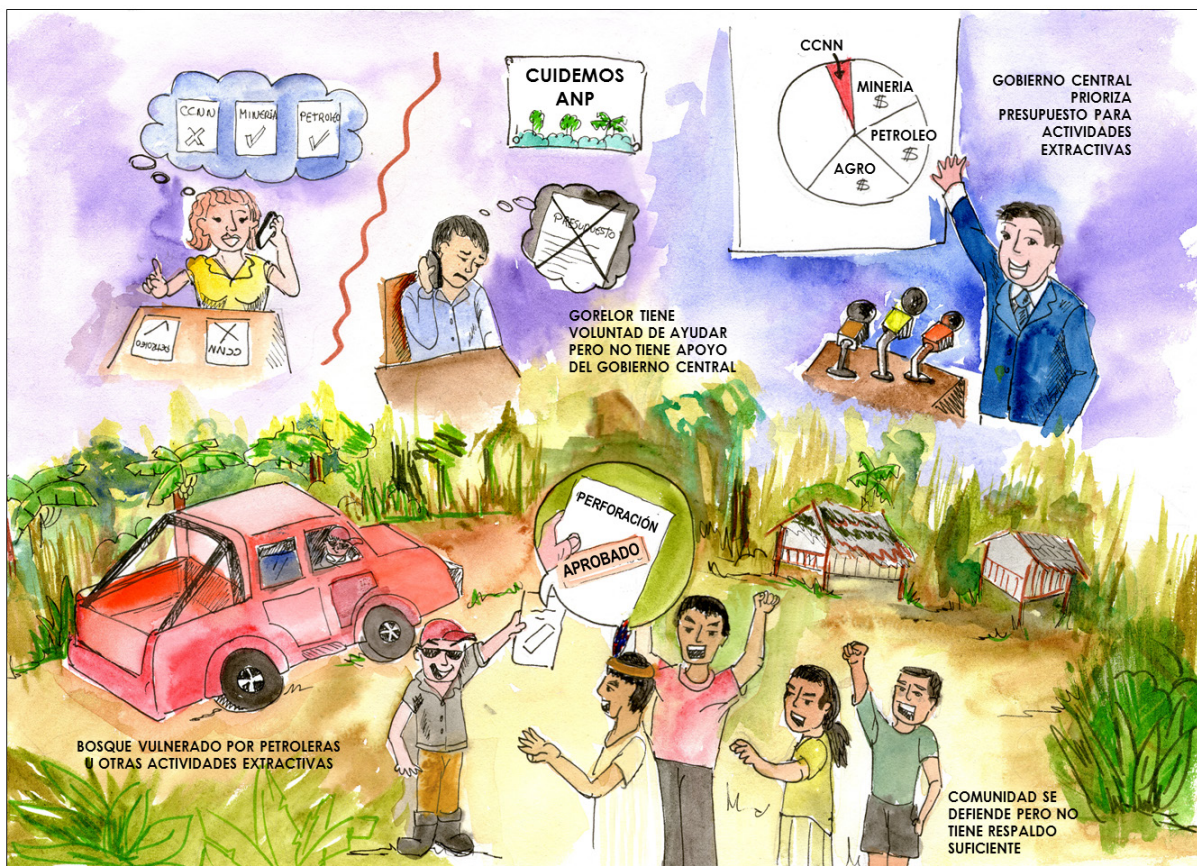
6.4 Un Estado paternalista



Este escenario es particular porque aparentemente todo anda muy bien. Se tiene un gobierno que, a nivel central, toma conciencia de la importancia del tema indígena. Es un Estado ordenado, con una economía estable y que ha evolucionado en una correcta transmisión de funciones a sus gobiernos regionales. El GORELOR tiene las capacidades necesarias para cumplir con sus funciones, tiene gente capacitada y mantiene una relación armónica con las comunidades. Entonces las comunidades tienen el apoyo que siempre han solicitado, pero el problema es la visión del Estado hacia la comunidad, que es una posición proteccionista. A manera de resarcir a la comunidad, el Estado planifica programas de capacitación en gestión y aprovechamiento de los recursos naturales, mejoras en infraestructura, salud y educación. Un punto clave es que el Estado establece un monto que se paga de forma mensual a cada familia a nivel comunal. Esa mensualidad cubre gran porcentaje de las necesidades familiares,

por lo que en un corto tiempo la comunidad ya no necesita ocuparse de que sus productos ingresen al mercado y se ocupa solo de su autoconsumo. Con el tiempo, los talleres de capacitación se quedan sin gente, pues al no haber necesidad, no hay incentivo para participar en estas actividades. El bosque se recupera, pues la política central a favor de las comunidades incluye medidas para proteger sus tierras y, también porque la comunidad aprovecha sus bosques de manera poco intensiva. Sin embargo, la situación de las comunidades es vulnerable ante un cambio de gobierno, y si eso ocurre, la situación de la comunidad volvería a ser como antes o incluso peor, pues se han acostumbrado a un modo de vida determinado.

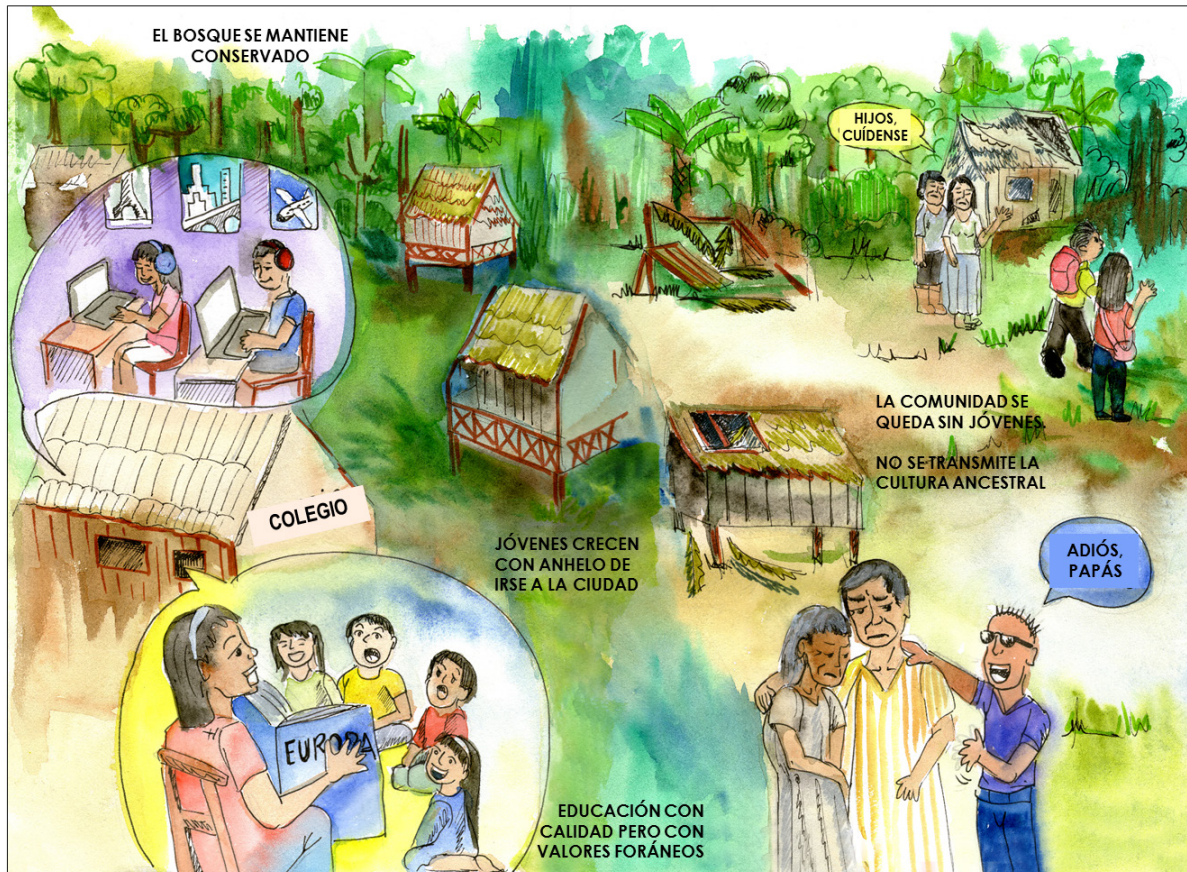
6.5 Gobierno prioriza actividades extractivas



Existe un GORELOR que ha trabajado en forjarse capacidades y en mejorar sus gestiones internas, de manera que ahora sus procesos se hacen de manera más eficiente. El GORELOR y las comunidades empiezan a crear alianzas y a trabajar hasta que hay un cambio de gobierno y con este cambio de gobierno, cambian las “reglas de juego”. El nuevo gobierno tiene como plan desarrollar el país a través de actividades extractivas. Empieza una búsqueda de nuevas reservas de petróleo y minerales. Si se trata de elegir entre comunidad y extracción, se prioriza la extracción porque es lo mejor para el desarrollo económico del país. Las comunidades serán recompensadas con dinero y con trabajo, pero ya no tendrán tierra. El GORELOR opone resistencia, pues su prioridad como región es defender sus recursos tanto culturales como ambientales. El Gobierno Central tiene maneras de hacer saber al GORELOR que no está de acuerdo, poniendo trabas y acortando presupuesto. Para actuar más libremente, el Estado decide volver al centralismo. El dinero de la minería y petróleo dan poder al Estado, y la corrupción empieza a crecer. El GORELOR tiene voluntad de hacer bien las cosas, pero está limitado por el gobierno central. Las actividades extractivas, afectan ciertas regiones, dado que la prioridad política del Estado central ha sido flexibilizar las normas ambientales para poder asegurar la

renta petrolera. Los derrames generados provocan conflictos a nivel local, donde la situación se agrava por la degradación de los recursos de los cuales dependen las comunidades.

6.6 La comunidad desaparece



El Estado central y regional apoyan a las comunidades y buscan su progreso, pero con una visión de desarrollo occidental. El Estado está presente en la comunidad implementando postas de salud y mejorando las vías de acceso, pero ninguna de estas acciones va a la par de programas de revalorización de la cultura indígena. La educación es excelente, pero basada en valores foráneos. Se publicita la idea de que lo externo es “lo mejor”, es el ideal de vida. Los niños aprenden sobre otros lugares, empiezan a desear vivir de otra manera. Las nuevas vías de acceso sirven para que lleguen nuevas personas a la comunidad, con otras costumbres; las comunidades las dejan entrar ansiosas de aprender más del mundo que vieron en la escuela. La mejora educativa sirve también para que los jóvenes, ya educados, consigan mejores trabajos afuera de su comunidad. La identidad de la comunidad empieza a desaparecer conforme pasan los años. La comunidad se mantiene, pero pierde su carácter de nativa y pasa a ser una población más. En cuanto al bosque, se mantiene con buena salud por un tiempo, pero ante la escasez de mano de obra joven, los adultos que quedan se ven limitados de trabajar el bosque y conseguir ingresos, por lo que una de las opciones podría ser recurrir nuevamente a contratos con terceros lo cual pondría a la comunidad en una situación de vulnerabilidad.

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:

- **Realizar un diagnóstico situacional a las comunidades.** El gobierno regional no sabe por dónde empezar a actuar porque cada cuenca en Loreto tiene sus propias características y necesidades. Es necesario un diagnóstico, al menos por cada cuenca, que incluya lengua, costumbres, creencias, actividades productivas actuales, situación legal de su territorio, amenazas a su tierra y planes de vida de la comunidad. Este diagnóstico debe ser la base para un plan de acción respecto al tema indígena en la región.
- **Promover sistemas de información que aseguren el libre acceso a datos oficiales.** La falta de acceso a la información genera duplicación de esfuerzos. Se debe promover la creación de un banco de datos nacional de libre acceso para las diversas instancias del Estado y otras instituciones afines, donde la información sea actualizada constantemente por las entidades a cargo de cada tipo de información. De esta manera, los datos de catastro y registro de las comunidades nativas y ribereñas, por citar un ejemplo, estarán disponibles para los diferentes ministerios y oficinas de los gobiernos regionales. Este sistema de información debe estar respaldado por el marco legal respectivo, debe contar con financiamiento y con las capacitaciones respectivas a nivel nacional, regional y local.
- **Mejorar la gestión de recursos humanos en las instituciones públicas.** Esta acción se planteó como una manera de combatir la burocracia y la corrupción. Dentro de la necesaria renovación de la gestión pública del gobierno regional, un rol fundamental lo desempeñan sus funcionarios. Un primer punto es ser riguroso en la contratación de los que ocuparán cargos de liderazgo, pues guiarán todo un equipo de trabajo. Otro punto son los trabajadores técnicos, que deben estar constantemente capacitados y tener los recursos necesarios para realizar su trabajo. Como tercer punto, están los funcionarios administrativos a cargo de procesos que pueden ser bastante engorrosos, por lo que deben estar motivados adecuadamente y actualizados en los procesos que les competen.
- **Revalorizar la cultura de la comunidad.** No se puede entender lo que no se conoce, por lo que esta acción apunta a que la sociedad civil y el gobierno a mayores instancias entiendan la visión de desarrollo de las comunidades indígenas de Loreto. Busca influir, a largo plazo, en la manera en que el gobierno central mira a la selva y a sus habitantes; y que a su vez, este cambio de enfoque se vea reflejado en políticas más acordes con la realidad. Esta revalorización debe darse en las siguientes instancias:
 - i. A nivel de la comunidad: el estatuto comunal debería evidenciar el compromiso de mantener el conocimiento ancestral. Aquí las madres juegan un gran papel, pues son ellas las principales encargadas de educar a los hijos, transmitirles el idioma y enseñar con el ejemplo las costumbres de la comunidad.
 - ii. A nivel del gobierno regional: se debe reconocer a la cultura indígena como parte del patrimonio y atractivo loreto. Se la debe promover con el turismo, y en espacios públicos, como la exhibición de danzas típicas en días festivos, creación de museo indígena, etc.
 - iii. A nivel nacional: se debe fomentar la cultura indígena amazónica a la par de las culturas indígenas de costa y sierra, y demostrar el respaldo reconociendo estas diferencias en los diferentes planes de desarrollo. Los planes de educación y salud deben incorporar la visión intercultural.

- iv. A nivel de instituciones: se debe incentivar temas de investigación relacionados a la cultura indígena que se traduzcan en resultados concretos como publicaciones, apoyar en la elaboración de planes de vida para cada comunidad, apoyo en la preservación de su cultura, como elaboración de diccionarios de las diferentes lenguas y otros textos.
- **Política educativa intercultural.** Se debe fomentar la educación intercultural bilingüe diferenciada por localidades, pues las realidades en Loreto son muy diferentes. En general, se deberían respetar los siguientes puntos:
 - i. Acorde a la realidad local: la educación debe contribuir a reforzar la identidad de la comunidad. Las clases debieran ser en la lengua materna de la comunidad con material didáctico local.
 - ii. Incentivo para la educación: se debe formar a profesores de la misma comunidad o comunidades afines con programas de educación intercultural bilingüe (establecer una escuela de docentes indígenas). Se debe crear convenios entre la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), Dirección Regional de Educación Loreto (DREL), universidades y el GORELOR para capacitación permanente.
 - iii. Apoyo presupuestario: tener un presupuesto designado para educación que sirva no solo para mantener la infraestructura y equipos, sino para dar incentivos a los maestros en zonas rurales y de frontera.
 - iv. Fiscalización: debe haber una fiscalización constante de la UGEL y del trabajo que desempeñan los profesores.
 - **Empoderar las organizaciones indígenas.** Esta acción busca tener comunidades autónomas y con capacidad de hacer valer sus derechos a instancias internacionales si es necesario. Se propone la creación de una escuela de líderes indígenas donde se les enseñe capacidad de gestión, liderazgo y administración de recursos. Se debe recordar que el alto número de comunidades de Loreto hace imposible que todas sean capacitadas por entidades externas; por lo que las organizaciones comunales podrían ayudar a completar esa brecha. Las organizaciones comunales ya fortalecidas deberían ser capaces de replicar las capacitaciones recibidas a comunidades alejadas o menos favorecidas por apoyo del estado o de ONGs.
 - **Capacitación con enfoque de género a nivel de las comunidades y el personal de instancias de gobierno y no gubernamentales que trabajan con estas.** Este es un tema que comúnmente no es tomado en cuenta, pero es necesario pues los hombres y las mujeres cumplen distintos roles en la comunidad y tienen distintas percepciones respecto a la situación de su comunidad y lo que esta necesita.
 - **Creación de un fondo indígena.** Según los participantes, solo un número reducido de comunidades en la región reciben financiamiento de instituciones para los trámites relacionados a la tenencia de su territorio. Las demás no cuentan con ningún apoyo, y por lo que ya se ha descrito, sin financiamiento no es posible realizar ningún trámite de titulación. Este fondo permitiría a las comunidades ser más independientes y poder replicar entre ellas las capacidades de gestión.
 - **Involucrar a las comunidades en la toma de decisiones que las afectan.** Las comunidades, lógicamente, quieren poder decidir sobre su futuro y el de su territorio. Esto involucra no solo la normativa, sino también los proyectos de desarrollos planteados para ellas. Aplicar los procesos de consulta, ya normados en la legislación actual, permitiría iniciar de manera concreta con este proceso. Si las comunidades se sienten involucradas en el proceso de creación de la normativa, es factible que la apliquen y sean agentes fiscalizadores. En el caso de los proyectos, involucrar a las comunidades garantiza que el proyecto sea realmente útil a la comunidad y esta lo pueda perpetuar.
 - **Sensibilizar a la sociedad civil para que sea participante activo de su política local.** Una sociedad consciente de lo que sucede en su localidad está en la capacidad de exigir con fundamento mejoras a sus gobernantes. Además, una población informada de su legislación, de sus derechos y deberes quita espacio a la corrupción y actúa como agente fiscalizador. A la par, se deben dar las medidas necesarias para que las denuncias de la población lleguen a entidades que respondan a sus demandas, entidades fortalecidas y autónomas.

DOI: 10.17528/cifor/006516

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 Loreto. Esta metodología permite analizar diversas perspectivas regionales y locales sobre la seguridad de tenencia comunal. A través de talleres que reunieron representantes de organizaciones indígenas, gobierno regional y no gubernamental y universidades que trabajan en procesos de reconocimiento de derecho colectivo se identificaron las fuerzas principales que se asocian con la inseguridad de tenencia comunal. Se desarrollaron seis escenarios para la región que describen como puede ser el futuro de la tenencia comunal en Loreto. La discusión de estos escenarios permitió identificar recomendaciones de política necesarias para enfrentar la inseguridad de tenencia que afecta a comunidades. 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).



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.

