

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



**LA BÚSQUEDA DE LA TITULACIÓN DE LA COMUNIDAD CAMPESINA
CCARHUAC LICAPA: APLICACIÓN DE UNA NORMA Y APARICIÓN DE
UN CONFLICTO SOCIAL**

Tesis para optar el Título de Abogado, que presentan las

Bachilleras:

LORENA DEL PILAR CORDERO MALDONADO

GABRIELA AÍDA SALVADOR CÁRDENAS

Asesor: Gustavo Arturo Zambrano Chávez

LIMA, 2017

Índice

Introducción	4
Marco Teórico	7
CAPITULO I: BREVE REPASO DE LA TITULACIÓN DE COMUNIDADES CAMPESINAS Y LA GESTIÓN ESTATAL DE CONFLICTOS ENTRE COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL PERÚ	16
1. El proceso de titulación de comunidades campesinas desde el 1920 hasta el 2015	16
1.1. Antecedentes de la titulación: 1920-1980	16
1.2. La década de 1980: la emisión de la normativa vigente para el reconocimiento y titulación de comunidades en el contexto del conflicto armado interno	23
1.3. La década de los 90: ¿promoción de la titulación comunal o estrategia del paradigma inversionista?	29
1.4. La titulación de comunidades campesinas en medio de la descentralización	38
2. La gestión de conflictos sociales estatal desde 1920 hasta el 2015	43
2.1. Antecedentes de la gestión de conflictos sociales: 1920- 1987	43
2.2. Los conflictos sociales bajo la Ley de Deslinde y Titulación	48
2.3. El inicio de la gestión actual de conflictos sociales	52
CAPITULO II: LA COMUNIDAD CAMPESINA CCARHUAC LICAPA EN BÚSQUEDA DE LA TITULACIÓN DE SUS TIERRAS EN UN CONTEXTO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL	58
1. Metodología del caso de estudio	59
2. Antecedentes socio políticos de las comunidades materia de estudio	60
2.1. Una sola historia, la creación de los departamentos de Ayacucho y Huancavelica: No sólo son distritos, sino también comunidades campesinas	60
3. Ccarhuac Licapa y Lillinta Ingahuasi: la búsqueda de la titulación en el marco normativo vigente	69
3.1. La titulación de Ccarhuac Licapa: veinte años de espera	70
3.2. Lillinta Ingahuasi: una titulación amenazada	73
3.3. Ccarhuac Licapa y Lillinta Ingahuasi: el conflicto y la abstracta línea divisoria	74
4. La gestión estatal en la transformación de los conflictos generados entre comunidades campesinas en el marco de la titulación de sus tierras	78
4.1. Análisis de las acciones realizadas por el Estado para la titulación de Ccarhuac Licapa y el conflicto latente con Lillinta Ingahuasi: 1990-2015	78
4.1.1. La competencia en titulación de las DRA: de la transferencia a la realidad	78
4.1.2. La intervención de la Defensoría del Pueblo desde el 2009: la primera entidad en llegar al conflicto	81
4.1.3. La intervención de la ONDS: articulación con el gobierno regional	84
CAPITULO III: ¿POR QUÉ NO SE TITULAN LAS COMUNIDADES?: FACTORES IDENTIFICADOS	89
1. Emisión y aplicación de normas sin considerar el contexto	89
1.1. La creación de la provincia de Huaytará ¿morir en el intento?	90
1.2. Los requisitos exigidos para la titulación de comunidades campesinas	91
1.3. La hipertrofia legal: el factor invisible	95
2. La inadecuada rectoría para la titulación de comunidades campesinas	95
3. La gestión del diálogo para transformar los conflictos sociales entre comunidades campesinas en un contexto de aplicación vertical de la norma.	99
Conclusiones	105
Bibliografía	108
Anexos	122

Agradecimientos

Quizás la parte más compleja y emotiva es decir gracias, porque algunos nombres se escapan, algunos hechos la memoria no guardó del todo o, algunas veces, simplemente no salen las palabras.

Gracias a Alfredo Villavicencio Ríos por darle a una de estas dos tesis la oportunidad de continuar creciendo y reaccionar. Gracias a Armando Guevara Gil por germinar la idea de una tesis desde el primer día del curso de Antropología Jurídica, en la que tirado en una mesa explicaba un debate antropológico imitando a Bohannan, hasta las últimas preguntas sobre la hipertrofia legal y la deformación del Derecho.

Gracias a Gumer por sus rezos, a Cristel por sus interminables muecas cuando tu hermana no podía pasar tiempo a tu lado por avanzar la tesis; y, a Elena Maldonado porque sin tu empuje diario Lorena no sería nada. Gracias a ti, Zelmira, porque -sin saberlo- eres simplemente todo para Gabriela, a Victoria porque fuiste –literalmente- el motor para redactar, a Víctor y a Rita por estar sin estar; y, a Valentina, Lucas y Tobías Otto (amigos con cuatro patas) que nos ayudaron a concentrarnos y desconcentrarnos. A César y a Salvador por, a su manera, forzarnos a avanzar.

Gracias y mil veces gracias a Tania porque con un té, risas y algo más nos enseñó a aterrizar; y, a Julián por los interminables Almodóvar, Star Wars y Berlanga en las horas críticas. Gracias a cada uno de nuestros jefes y jefas por no dejar un solo día de atormentarnos al preguntar cuándo era la sustentación.

Gracias al Programa de Apoyo al Desarrollo de Tesis de Licenciatura - PADET por haber apostado por este trabajo y hasta el último momento, seguir confiando. Gracias Gustavo por aceptar ser parte de este camino, por guiarnos, por apoyarnos, y ser el catalizador de cada uno de nuestros momentos desesperados. En serio, gracias Gustavo.

Finalmente, gracias a todos los profesores convencionales que nos impulsaron a escribir sobre el Derecho, desde esa hermosa y necesaria cara social que algunas veces no se refleja en códigos o normas.

Introducción

Las comunidades campesinas ven en sus tierras el espacio para el ejercicio de otros derechos relacionados a su identidad, cultura, soberanía alimentaria y, aquellos que permitan su subsistencia; así, la propiedad comunal defiende más que un espacio de tierra en el cual se edifican construcciones o cercan linderos. Pese a la importancia del tema, la falta de titulación de comunidades campesinas en nuestro país es un problema estatal aún no resuelto que generaría la indefensión de la propiedad comunal.

Desde mediados de la década de 1960 hasta la actualidad se han emitido gran cantidad de normas y creado instituciones con distintos matices dependiendo de cada contexto, pero con la única finalidad de lograr la titulación¹. Frente a ello resulta pertinente cuestionarse si las acciones estatales han logrado avances para titular a todas las comunidades campesinas del país; sin embargo, si uno revisa datos estatales, vemos que para COFOPRI al 2009 existían 1469 comunidades campesinas en todo el territorio nacional, por su parte según el CENAGRO del 2012 existían alrededor de 6277, mientras que para los gobiernos regionales al 2014 existían 4359 (Defensoría del Pueblo, 2014). Ante ello, nos planteamos la pregunta ¿cómo el Estado podría emitir normas, crear instituciones y planificar programas de titulación de comunidades campesinas, si no cuenta con un número exacto de las mismas?

Esta situación conllevaría a que la falta de titulación genere conflictos sociales entre comunidades campesinas limítrofes que alegan ser propietarias ancestrales de un mismo territorio, lo que se acrecienta cuando la disputa se genera entre comunidades cuyas tierras fueron modificadas por la creación de nuevos distritos o provincias. Al igual que en la titulación de comunidades, el Estado ha implementado mecanismos para gestionar -desde los diferentes niveles de gobierno- los conflictos sociales; sin embargo, pareciera que el cambio constante de estrategia y rectoría habría permitido que éstos continúen y se intensifiquen con el tiempo, hasta el punto de generar actos violentos.

La problemática expuesta nos motivó a realizar la presente investigación, por ello el objetivo principal de la tesis es responder a la interrogante ¿por qué, pese a los intentos del Estado para titular a las comunidades campesinas y a resolver los conflictos sociales por la tierra entre comunidades limítrofes, no se logra la titulación de las mismas? Para ello la hipótesis de nuestra investigación consiste en demostrar que la aplicación vertical del marco normativo para la

¹ La titulación de comunidades campesinas como figura para “proteger un determinado espacio físico” puede encontrarse desde años anteriores; sin embargo, esta definición incluía la semejanza entre posesión y propiedad. Por ello, conforme se verá en el desarrollo del primer capítulo, desde mediados de 1960 se entendió la diferencia entre propiedad y posesión.

titulación de comunidades campesinas podría generar conflictos entre las mismas comunidades y no permitir que la titulación sea efectiva.

A fin de comprobar nuestra hipótesis analizaremos el conflicto entre las comunidades campesinas limítrofes de Ccarhuac Licapa y Llillinta Ingahuasi, ubicadas en Ayacucho y Huancavelica, respectivamente. Dicho conflicto se originó en 1984 por una disposición normativa: la creación de la provincia de Huaytará en Huancavelica que reconfiguró los límites comunales e incluso departamentales. Así surgió una disputa por los sectores de la comunidad de Ccarhuac Licapa en Ayacucho que ahora pertenecerían a la comunidad de Llillinta Ingahuasi en Huancavelica. No obstante ello, el Estado permitió la continuación y escalamiento del mismo en virtud de una norma, la Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas, al indicar que ambas comunidades son las competentes para resolver las disputas limítrofes ocasionadas por el mismo Estado. Por ello, desde hace más de veinte años la comunidad campesina de Ccarhuac Licapa en Ayacucho intenta lograr la titulación de este espacio en disputa.

Para alcanzar el objetivo principal y demostrar nuestra hipótesis, utilizaremos una metodología diversa. Primero realizaremos el análisis histórico de las normas referidas a las comunidades campesinas, la titulación de sus tierras y a la conflictividad social. Ello nos permite identificar el problema central de la tesis. Luego, analizaremos el acervo documentario del caso materia de estudio, así como la documentación estatal solicitada mediante acceso a la información pública². Adicionalmente, la metodología utilizada cuenta con un recojo de información de tipo cualitativo basado en entrevistas a los principales actores estatales en materia de titulación de comunidades campesinas y conflictos sociales, y a miembros de la comunidad campesina de Ccarhuac Licapa. Finalmente, a través de la deducción buscaremos identificar los factores que permitieron la continuidad del conflicto.

En ese sentido, la investigación se desarrollará en cuatro partes. Primero presentaremos el marco teórico a fin de lograr un acercamiento a las principales posturas sobre los temas centrales que se desarrollan en la presente tesis: comunidad campesina, propiedad comunal/titulación y conflictos sociales, lo cual nos permitirá orientar el desarrollo de la presente investigación.

Luego, se presenta el primer capítulo que tiene como objetivo responder a la pregunta ¿cuál ha sido la relación entre Estado y comunidad campesina respecto a la titulación de éstas? Para ello analizaremos el contexto histórico –desde 1920 hasta el 2015– sobre titulación de comunidades

² Se recurrió a la solicitud de acceso a la información en los casos en que funcionarios públicos se negaron a dar entrevistas.

campesinas, propiedad comunal y conflictos sociales. Esto nos permitirá identificar la problemática en la relación descrita y evidenciar que el marco jurídico intentó regular a las comunidades campesinas de manera vertical.

Por otro lado, el segundo capítulo tiene por objetivo responder a la interrogante ¿cuál fue el alcance de la intervención estatal en el conflicto limítrofe entre las comunidades campesinas de Ccarhuac Liccapa y Lillinta Ingahuasi? Para responder ello se presentará el caso de estudio detallado anteriormente, cuya construcción y análisis implicó que se realicen entrevistas y visitas a los principales actores estatales competentes en la titulación de comunidades y conflictos sociales, así como a los representantes de la comunidad Ccarhuac Licapa. Este estudio permitió evidenciar los problemas referidos a la gestión estatal para la titulación y la resolución de conflictos sociales suscitados entre comunidades limítrofes.

El tercer capítulo tiene por objetivo identificar los principales factores que permitieron que, pese a los intentos estatales, no se logró cumplir con la titulación de comunidades limítrofes ni con la resolución de conflictos sociales entre estas. Así, los factores identificados fueron los siguientes: (i) emisión y aplicación de normas sin considerar el contexto, (ii) la débil institucionalidad en las entidades rectoras de la titulación y de la gestión de conflictos, y (iii) la gestión del diálogo para transformar los conflictos sociales entre comunidades campesinas en un contexto de aplicación vertical de la norma.

Para finalizar, consideramos que la problemática no se resuelve con la emisión o derogación de una norma. La problemática tiene distintas aristas que implican un cambio estructural en la forma cómo el Estado se relaciona con las comunidades campesinas. Por ello, invitamos al lector del presente trabajo a un recuento de la historia entre comunidad campesina y Estado, en el cual este último asumió roles paternalistas a la par de un creciente intento de autonomía de las comunidades. Los resultados de esta historia, nos los darán las generaciones futuras que deberán enfrentar a un Estado moderno y a una comunidad campesina reinventada, minimizada o fortalecida.

I. MARCO TEÓRICO

La relación entre Estado y comunidad campesina en un contexto de falta de titulación comunal y conflictividad social no es abstracta. Para entenderla se requieren conceptos básicos sobre comunidad campesina, propiedad comunal/titulación de tierras y conflictos sociales que permitan contextualizar los criterios, en tanto estos variaron acorde a los requerimientos o necesidades de cada época.

Por ello, en las siguientes líneas se desarrollarán las principales posturas teóricas que giraron en torno a dichos conceptos con la finalidad de orientar el recorrido de verificación de nuestra hipótesis.

1. Comunidad campesina

El concepto de comunidad o la existencia de las mismas no ha sido un consenso. Fuenzalida señala que existieron posturas que negaron a las comunidades, reduciéndolas a federaciones de propietarios, ya que, en un forzado intento de vincularlas a la propiedad individual, cuestionaron la propiedad comunal que se impartía dentro de ellas³.

Para el año 1964 se publicaron aproximaciones parciales que intentaron resaltar la importancia del estudio de las comunidades (Escobar, 1945; Valcárcel, 1959; Matos, 1951). Sin embargo, recién con Henry Dobyns se realizó el primer balance exhaustivo de los estudios antropológicos sobre las llamadas “comunidades de indígenas” el cual recapituló investigaciones enfocadas en definir el origen histórico, las características organizativas y las perspectivas de las comunidades de indígenas (Pajuelo, 2000).

Intentar definir el concepto de comunidad ha sido producto de una larga historia (Flores Galindo, 1987; Diez, 2011; Matos Mar, 1976). Para efectos de la presente investigación emplearemos tres ideas centrales referidas a la comunidad campesina: posturas teóricas sobre la definición de comunidad campesina, la organización comunal y la interacción con el Estado.

Veamos, en 1924, Hildebrando Castro Pozo escribió la primera descripción etnográfica de comunidades en la sierra central. Según esta observación, el autor determinó dos rasgos fundamentales que definen a una comunidad: la propiedad en común de las tierras y el origen gentilicio de toda la comunidad.

³ Esto no significaba que ante nos existieran estudios que avalaran las posturas en contra y a favor de la existencia de comunidades campesinas, por ejemplo Tudela y Varela en su trabajo Socialismo Peruano en 1905 apoyaron la disolución de la comunidad campesina. En contraposición se encontraba Manuel Vicente Villarán que, a pesar de señalar que la posesión de tierras bajo el régimen de las comunidades es incompatible con una vida civilizada y progresiva, defiende su subsistencia (Pajuelo, 200 pp.128-132).

Por su parte, Diez (2012) conceptualiza a la comunidad como una unidad de regulación económica y social sobre la cual sus miembros interactúan como colectivo, esto se refleja en la propiedad compartida. Es preciso señalar que al igual que cualquier grupo humano, las comunidades no son estáticas ni idénticas, ya que cuentan con variaciones dependiendo de la geografía, prácticas sociales, culturales⁴, económicas y políticas, sobre todo en las organizaciones indígenas⁵. Por su lado, Plaza (1980) señala que la comunidad existe en tanto hay una organización de vida que escapa a la producción y difiere a lo comúnmente establecido en el mundo urbano, o rural no comunal. Sobre el mismo punto, Urrutia (2005) indica que el concepto de comunidad ha estado definido por cuatro aspectos: (i) como un sujeto creado por disposiciones normativas, (ii) como un conjunto de pequeños propietarios, (iii) sinónimo de pueblo indígena, y (iv) sinónimo de pueblo para convertirlo en pueblo indígena.

Por su parte Castillo (2007) considera a la comunidad campesina como una de las formas de organización más antiguas en el espacio rural, reconocidas como tales por el Estado el cual les otorga existencia legal y personería jurídica. El autor indica que las comunidades no son entes aislados, pero han sido relegadas y su problemática se ha abordado como un tema de informalidad de la propiedad agraria y la titulación de la tierra, sea individual o familiar, a fin de dinamizar el mercado de tierras y hacerlas rentables para el agro nacional. En esta línea, el Estado ha equiparado la importancia de la comunidad campesina con la rentabilidad de sus tierras, por ello Hildebrando Castro Pozo (1936) señaló que las comunidades se han mantenido como una institución económica social agropecuaria y que el reconocimiento constitucional de las comunidades en 1920 obedeció a la lógica de insertarlas económicamente en la sociedad, más no como un reconocimiento que genere un cambio en la perspectiva de los grupos de poder hacia las mismas.

En este sentido, la idea de insertar al Estado algo preexistente –comunidades campesinas– necesitaba un nexo que pueda articular las exigencias comunales como las estatales. Sobre ello,

⁴ A mayor abundamiento, entre 1920 y 1950 los científicos sociales norteamericanos crearon aproximadamente 157 definiciones del término cultura (Kuper, 2001). La definición de cultura que usaremos es la usada por Clifford Geertz (1993) al indicar que la misma “denota una norma de significados transmitidos históricamente, personificados en símbolos, un sistema de concepciones heredadas expresadas en formas simbólicas por medio de las cuales los hombres se comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento de la vida y sus actitudes con respecto a esta”. Como puede observarse, esta definición implica necesariamente la dinámica entre los seres humanos, es decir no existe cultura sin sujetos (Gimenez: 2001)

⁵ Alejandro Diez (2011) señala que: “(...) en el Cusco encontramos comunidades heredadas de los ayllus y de las haciendas, mayormente quechua hablantes, en tensión permanente entre modernidad y tradición; en Ayacucho, comunidades pobres, que integran comités de autodefensa y en situación de posguerra; en Cajamarca, comunidades/caseríos sostenidas por las rondas en espacios con débil tradición colectiva; en Huancayo, comunidades emprendedoras, con altos porcentajes de población emigrante e inmigrante, que comparten el espacio político con los distritos; en la costa de Piura, macro comunidades costeñas, asediadas por la urbanización y tentación constante hacia la parcelación; en la costa de Lima, comunidades de no agricultores, que especulan con terrenos eriazos de playas; en Puno circunlacustre, comunidades-parcialidades de pequeños propietarios, agricultores y ganaderos. Y podríamos seguir enumerando otras variantes existentes.”

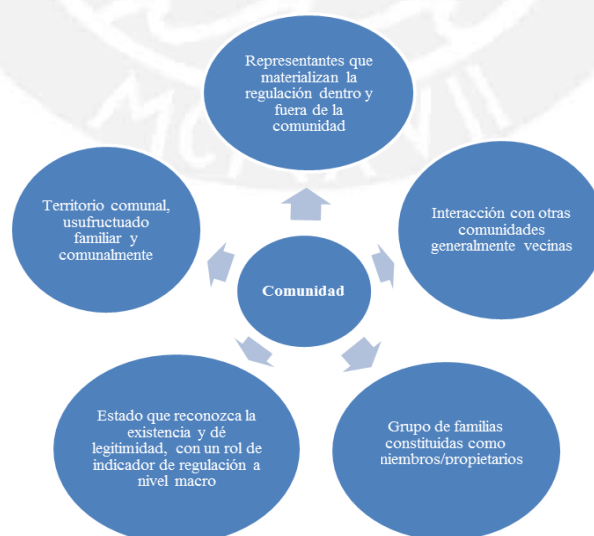
Matos Mar (1976) señala que inicialmente la organización comunal estaba definida como el trabajo colectivo, años después la organización incluía autoridades tradicionales con un rango al interior de las comunidades y otro al exterior de las mismas, el usado frente al gobierno (Pérez Galán 2004 citado en Diez 2007). En esta línea, la comunidad campesina estaba inmersa en un campo político al integrarse como indica Diez (2007) en “una múltiple red ascendente de intermediaciones desde los dirigentes locales hasta las autoridades políticas locales y regionales”.

Esta misma idea la comparte De la Cadena (1989) al indicar que una de las razones de la existencia de la directiva comunal es la capacidad de solucionar conflictos, sea de manera intracomunal, con otras comunidades, o frente al Estado. Por ello, en los años posteriores la directiva comunal aparece como parte de la definición de la comunidad (Diez, 2007).

Por último, concordamos con Marlene Castillo (2004) al indicar que la comunidad es una institución que tiene características básicas que la definen, pero evolucionan mediante procesos diferenciados que están vinculados a las historias regionales y no sólo a la historia nacional.

De lo expuesto, podemos encontrar puntos comunes para determinar la existencia de una comunidad, tales como grupos de familias constituidas como miembros propietarios, territorio comunal, representantes que materializan la regulación dentro y fuera de la comunidad, interacción con otras comunidades vecinas y reconocimiento estatal, conforme se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Características de las comunidades campesinas



Elaboración: Propia

Fuente: Castillo, Pedro, Diez, Alejandro, Burneo, Zulema, Urrutia, Jaime y del Valle, Pablo (2007) ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? Lima: Allpa, Comunidades y Desarrollo

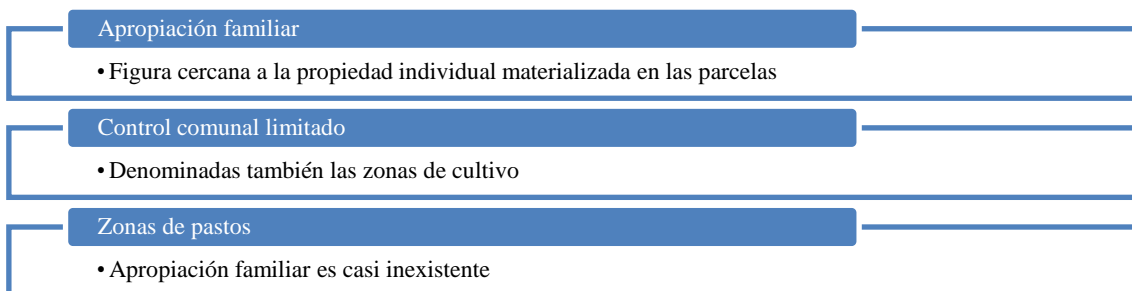
2. Propiedad comunal / titulación de tierras

La propiedad comunal de la tierra ha sido esencial para definir la comunidad campesina. Diversos autores consideran ello, Vizcardo (2004) realiza una tipología de comunidades campesinas en comunidades libres⁶ y comunidades de hacienda⁷ basadas en la propiedad de la tierra. Por su parte, Plaza (1980) considera que la comunidad gira en torno a los recursos que brindan sus tierras (entendido como utilización concertada del territorio) y a la propiedad de los mismos (entendido como posesión de tierras).

La propiedad comunal implica la vinculación entre la tierra y la comunidad, por ello es un proceso histórico de construcciones que nos traslada a procesos sociales ligados a la formación de una identidad y la valoración cultural. De esta manera la historia de la tierra es producto de un proceso de defensa o de recuperación de su territorio “ancestral” que establece una serie de vínculos con la tierra y el territorio ocupado, por lo cual resulta indisociable de la identidad del grupo comunero (Diez, 2003). Estos vínculos pueden generarse por la realización de distintas ceremonias como las referidas a la adscripción del territorio (limpieza de acequias) o transitar por los límites de la comunidad, revisando los linderos e hitos. Ahora bien, este tipo de relación con su territorio no los desvincula del Estado Nacional, ya que los comuneros apelan al Estado para que avale y garantice la continuidad de la comunidad (Barriga, 2012).

Sobre ello, el tratamiento de las tierras dentro de la comunidad campesina no es uniforme. Burneo y Diez (2007) identifican una coexistencia de apropiaciones –propiedad y posesión– dentro de las tierras de la comunidad para lo cual grafican a la misma como una gran masa de tierra con distintos tipos de segregación. Así la propiedad comunal incorpora a las zonas de apropiación familiar, control comunal y zona de pastos, basada en prácticas propias que tienen usos exclusivos y comunes, conforme se muestra a continuación:

Gráfico N° 2: Organización de la tierra en las comunidades campesinas



⁶ Las comunidades libres las conforman las comunidades nativas, tradicionales, transicionales y occidentaloides.

⁷ Las comunidades de hacienda o cautivas las conforman las comunidades cautivas, usufructuarias, mixtas y liberadas.

Elaboración: Propia

Fuente: Eguren, Fernando; Del castillo, Laureano y Burneo, Zulema (2008). Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas. Informe Final. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Centro Peruano de Estudios Sociales. Disponible en: <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/los-derechos-de-propiedad-sobre-la-tierra-en-las-comunidades-campesinas.pdf>

La propiedad comunal es vital para las comunidades campesinas debido a distintos factores, entre los cuales Burneo (2005) indica lo siguiente: (i) la identificación de la comunidad con el territorio⁸, (ii) en situaciones de conflicto la posesión de las parcelas declina ante la propiedad de toda la comunidad, (iii) poseer un territorio común genera el reconocimiento del Estado, y (iv) al ser comunidad se encuentra exenta del impuesto predial.

El marco jurídico de la propiedad comunal se encuentra en distintos dispositivos normativos. En el ordenamiento peruano el Artículo 70 de la Constitución de 1993 indica que el derecho a la propiedad es “inviolable” y que el Estado garantiza el desarrollo del mismo, incluso no permite la expropiación indebida. Hasta este punto, existe –o pareciera existir– un sentido garantista de la propiedad. Por otro lado, en dicha Constitución se reconoce el derecho a la propiedad comunal, en los Artículos 88 y 89 del Capítulo VI correspondiente al régimen agrario y las comunidades campesinas y nativas. Así, se señala la personería jurídica que ostentan las comunidades, la autonomía de las mismas respecto al uso de sus tierras respetando las concepciones culturales de cada una de ellas; y además, se establece la imprescriptibilidad del derecho a la propiedad de las tierras comunales. En ese sentido, no sólo hay un carácter garantista de derechos, sino que existe un carácter de reconocimiento de interculturalidad y derechos del “otro”. Es por ello, que la titulación de comunidades campesinas y nativas cobra especial relevancia en tanto es el medio que permite no sólo el reconocimiento de la propiedad comunal, sino también el derecho a la seguridad territorial.

Sumado a ello, la Ley de deslinde y titulación de territorios comunales declaró de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas. En ese sentido, el Estado reconoce como una obligación la titulación del territorio de estas comunidades y por lo tanto realizar las acciones necesarias para lograr que ésta sea efectiva.

En este contexto, para que las comunidades campesinas puedan defender su propiedad comunal, la misma debe contar con un título de propiedad –entendida como un certificado de posesión refrendado por el Estado, que garantiza sus derechos colectivos (Barriga, 2012)- e inscrita en Registros Públicos. En este sentido, la titulación es un proceso que contribuye a consolidar el derecho de propiedad, pues acredita plenamente el derecho que históricamente ya ejercen las comunidades. No obstante, en la búsqueda de asegurar su propiedad, las comunidades

⁸ Esta identificación, según Burneo, generó que muchas veces tierra y comunidad sean vistas como una unidad.

consideran que si tienen más certificados de posesión, títulos de propiedad y demás documentos, mayor será la seguridad de sus derechos sobre las tierras (Diez, 2003, citado en Eguren, Del Castillo, Burneo y Wiener, 2008).

3. Conflictos sociales

El conflicto social ha sido abordado desde la mirada de distintas disciplinas, entre ellas el derecho, la filosofía, la psicología y las ciencias sociales. Para efectos de la presente investigación usaremos la definición de conflicto referida a un proceso complejo en donde los actores consideran que sus percepciones e intereses son contrapuestos, frente a las cuales se plantea la necesidad de una respuesta⁹. En las líneas siguientes esbozaremos determinadas características que consideramos necesarias para entender la gestión del conflicto estatal en el caso de análisis.

No toda disputa es un conflicto social, lo será siempre y cuando esta manifestación tenga la necesidad de producir transformaciones en un determinado aspecto de la estructura de gobierno (Caballero, 2010), En esta misma línea, Locke (1690 citado en Guerrero, 1991) consideraba que el conflicto social podría ser similar al estado de naturaleza denominado por Hobbes y tener una capacidad transformadora que genere una cohesión social que puede usarse como una oportunidad para el cambio. Asimismo, D'Medina (2009) indica que el conflicto es un proceso de confrontación entre grupos de interés de una sociedad que disputan intereses manifiestos de apropiarse de parte de la autoridad ejercida desde el Estado. De esta manera, un conflicto social implica necesariamente al Estado como un actor inherente.

Otro aspecto importante en su definición es el rol que juega el derecho. Entre las teorías del conflicto más representativas se encuentra la propuesta planteada por Marx (1848)¹⁰. Dicha teoría establece que el conflicto es inherente a la persona y motor principal para el cambio social, dentro de la estructura social existente y en todo el sistema social, ya que altera drásticamente sus estructuras principales, las instituciones básicas y el sistema prevaleciente de valores. En esta teoría el derecho no cumple la función de impulsar el cambio social, sino que la finalidad es eliminar ese derecho que legitima la propiedad de los medios de producción en la clase opresora, en perjuicio de una parte de la sociedad que no se beneficia con la misma (Campagna, 2004).

⁹ Lewis Coser (1961), Hubert Touzard (1977), Raymond Aron (1964), Morton Deutsch (1973) y Jeffrey Z Rubin, Dean G, Pruitt y Sung Hee Kim (2004) opinan que un conflicto existe cuando ocurren actividades incompatibles, con lo cual una actividad impide o interfiere con la ocurrencia o efectividad de una segunda actividad.

¹⁰ No obstante, Marx y Engels consideraban que el conflicto social surge estrictamente por la lucha de clases. En el Manifiesto Comunista se indica que: "La historia de toda sociedad es la historia de la lucha de clases".

En la década de 1960, Lewis Coser (1961), considerado como el iniciador moderno del estudio del conflicto, publica “The Functions of Social Conflict” el cual distingue y subraya las consecuencias positivas –funciones- del conflicto para la vida de los grupos. Coser, desde la perspectiva del funcionalismo sociológico, definía al conflicto en su utilidad en la sociedad en la medida que evidencian los problemas que afectan al sistema y posibilitan su tratamiento para garantizar la estabilidad social. En esta teoría la función del derecho consiste en lo siguiente: (i) determinar qué disfunción deben limitar, reprimir o en cuales pueden mediar como solución para la disfunción de la anomia y la desorganización social; y, (ii) qué acción concreta pueden procesar para modificar la disfunción negativa de los actores en funciones positivas para la sociedad (Campagna, 2004)

Por otro lado, un punto importante en la definición de conflicto es lo referido al poder. Sobre ello, Max Weber (1982, citado en D`Medina, 2009) indica que en una situación de conflicto el poder es sumamente importante, ya que refleja la posibilidad o la capacidad de que un individuo pueda conseguir lo que quiere contra toda resistencia que se le oponga. Sobre el particular, Ralph Dahrendorf (1962)¹¹ agrega que el origen de los conflictos está en la desigual distribución de la autoridad, entendida como la posición social y no en el poder encarnado en una persona.

En este sentido, el común denominador es que los conflictos se perciben, por las partes que los protagonizan, como procesos que pueden ser resueltos “capturando” para sí porciones de la autoridad que deviene del Estado (Paredes, 2015). Ello puede verse desde distintas vías, algunas veces la violencia es el camino que encuentran las comunidades campesinas ante la desigualdad reflejada en la ausencia estatal. Por su parte, D` Medina (2009) indica que las partes del conflicto buscan entrar al sistema político participando por cargos congresales o ministeriales, porque así comprenden que defienden sus intereses grupales o buscan la influencia mediática, para incidir en decisiones de determinados poderes del Estado.

En contraposición a todo lo señalado, el sociólogo Talcott Parsons (1937, citado en Domingues, 2008) consideraba que el conflicto es anormal y generalmente destructivo, ya que los cambios repentinos tienden a romper la vida social, provocando desequilibrios y tensiones; en este sentido, Parsons concluye que el conflicto debe ser combatido socialmente.

En resumen, en el plano teórico el conflicto fue visto como los desajustes manifiestos que se desencadenan en los diversos ámbitos de la vida, por lo que el Estado se ocupaba solo de la regulación (no resolución) de sus efectos últimos, esto es cuando alteran la apariencia de orden

¹¹ Dahrendorf elaboró un modelo teórico que explica la formación de grupos de conflicto y su acción social para la integración mediante los necesarios cambios de estructura en la sociedad. Difiere con Marx en que los conflictos sociales no siempre son producto de un conflicto de clases y que no todo conflicto desemboca en una revolución social.

o generan una situación de desorden. Después de ello el conflicto es visto como una parte intrínseca de la vida social, no como fruto de procesos de desviación, sino de las diversas formas de disentimiento, rebelión, represión, patología sociales, etc, como expresión consustancial a las formas de vida imperantes en el mundo moderno (Manzanos, 1998).

Por otro lado, otro punto importante para definir el conflicto es ¿en qué consiste terminar con el mismo? En algunas ocasiones el conflicto es un sistema de alerta, no necesariamente atendido y, no necesariamente un cambio social. Sin embargo, resulta importante leer los cambios estructurales en nuestras sociedades a partir de los conflictos que los provocan, así el conflicto se convierte en un indicador de alteraciones en la sociedad que puede servir de herramienta al Estado y, de alerta, al sistema jurídico (Pavarani, 1988). En este sentido, el conflicto evidenciará los problemas que afectan al sistema social – es decir, una norma mal planteada o mal aplicada. Entonces, el Estado debe analizar las implicancias para gestionar el conflicto y, más allá de reemplazar una norma o una institución, la finalidad debe ser crear un marco jurídico que no caiga en abstracciones netamente legales, sino que considere aspectos culturales, sociales y económicos de la realidad nacional para así generar un terreno propicio para el cambio social.

Sobre ello, Manzanos (1998) indica que “el final de un conflicto no significa que la situación conflictiva y los factores estructurales que lo producen hayan desaparecido (...) de esta manera cuando se hace referencia al derecho como un mecanismo para hacer frente a los conflictos, se habla de una perspectiva a corto plazo y localizada”, por ello entendemos que si el conflicto permite solamente la derogación de una norma y crea una nueva sin tener en cuenta el contexto no generará mayores alteraciones a las estructuras sociales. De esta manera, para que el conflicto genere un cambio social sostenible debe ser afrontado desde una perspectiva amplia.

La pregunta entonces es ¿cómo un conflicto puede ser transformado? ¿Es posible en cualquier sociedad? Al respecto, la efectiva transformación de un conflicto consistirá en mantener el equilibrio y reducir los factores de desorganización social; sin embargo, lograr ello necesita de un orden jurídico que enmarque las implicancias del conflicto:

El conflicto podrá procesarse y ser funcionalmente positivo para la sociedad en los sistemas sociales que permiten que los conflictos cumplan su función. Si la sociedad no presenta en su organización medios que permitan que el conflicto cumpla su función, será negativo y podrá transformarse en un factor de desequilibrio y disfunción. En este proceso, el orden jurídico será el contralor del conflicto, permitiendo que cumpla su función, no sancionando su acción y limitando su expansión para que no se transforme

en un conflicto negativo y disfuncional para el grupo social y la institución social (Campagna, 2004: 158)

De esta manera, el derecho puede tener un doble rol. Veamos, por un lado puede ser un instrumento para el cambio social, usado desde el Estado o desde los particulares –comunidades campesinas- ya que puede enmarcar el orden jurídico que controle el conflicto y así generar un terreno propicio para el cambio social¹² o como una oportunidad de mejora de la normativa y su aplicación.

Por otro lado, el derecho también puede generar el conflicto social. En este sentido si bien, hay encuentros y desencuentros teóricos en los diferentes autores señalados, hay un tema central: el conflicto va a estar presente en la sociedad y surge ante la inconformidad materializada en una brecha de desigualdad entre Estado y sociedad. Por ello, la aplicación de una norma, como en la presente investigación, puede generar conflictos sociales.

Por lo expuesto, el Estado es garante de derechos, promotor de la titulación y competente para resolver los conflictos, por ello se convierte en un actor principal para asegurar la propiedad comunal a través de la titulación de comunidades campesinas.

¹²

Cabe indicar que Luis Pásara (1967) equipara a la función el derecho con la planificación, textualmente indica lo siguiente: (...) derecho como instrumento de objetivos más amplios y planes de largo alcance. En términos contemporáneos, el derecho tiene que corresponder a la planificación. (...) El derecho debe preocuparse menos de consagrar hechos consumados, cuanto de situarse como un elemento propulsor e instrumental del cambio social. El derecho, ejecutor coactivo de la planificación, buscará así la nueva estabilidad necesaria para lograr una seguridad más justa. En este sentido, se explica toda una evolución constante del derecho, que en el fondo nos hace comprender la relación profunda entre el desarrollo y el derecho, realidades no ajenas en tanto que ambas buscan la justicia.

CAPITULO I: BREVE REPASO DE LA TITULACIÓN DE COMUNIDADES CAMPESINAS Y LA GESTIÓN ESTATAL DE CONFLICTOS ENTRE COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL PERÚ

El presente capítulo intentará responder a la interrogante siguiente ¿cuál ha sido la relación entre el Estado y las comunidades campesinas? Para ello mostraremos un breve repaso del contexto en el cual se desarrolló esta relación, cuáles fueron los principales factores para las modificaciones jurídicas referidas a la titulación de dichas comunidades, y analizaremos la transversalidad de la gestión de conflictos sobre titulación de tierras y las dificultades para ello. El periodo analizado abarca desde el reconocimiento como comunidades campesinas en 1920 hasta el 2015.

1. El proceso de titulación de comunidades campesinas desde 1920 hasta el 2015

El siguiente acápite está conformado por cuatro partes: (i) antecedentes de la titulación: 1920-1980; (ii) la década de 1980: la emisión de la normativa vigente para el reconocimiento y titulación de comunidades en el contexto del conflicto armado interno; (iii) la década de 1990: ¿promoción de la titulación comunal?; y (iv) la titulación de comunidades campesinas en medio de la descentralización.

1.1. Antecedentes de la titulación: 1920-1980

Al inicio de la República el debate¹³ sobre la permanencia de las comunidades de indígenas fue extenso. La tesis planteada en 1907 por Manuel Villarán¹⁴ en “La condición legal de las comunidades indígenas¹⁵” señalaba la importancia del reconocimiento jurídico de las comunidades, a fin de que éstas sean incorporadas al escenario estatal. Así, la Constitución de 1920 abrió un abanico de derechos para estas comunidades¹⁶, tales como el reconocimiento legal de las mismas y de sus tierras. De esta manera, dicha Constitución fue considerada como

¹³ A partir de 1900, el Perú abandonó el paradigma de la “ciudadanización” forzada dentro de un proyecto de nación mono cultural y concedió algunos derechos específicos a una población que, constitucionalmente había sido descartada (Gregor, 2003).

¹⁴ Representante del indigenismo jurídico, el cual tuvo inicio en la ciudad del Cuzco y tuvo como principal objetivo el planteamiento del “problema del indio” en el debate socio-político de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX.

¹⁵ Para efectos de definir el concepto de comunidad de indígenas y comunidad campesina, en el presente acápite usaremos el término comunidad, ya que ambos conceptos significan lo mismo y, conforme se desarrolle la presente tesis, evidenciaremos que el concepto de comunidad se ha definido en función a la propiedad.

¹⁶ En 1921 se creó la Sección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Fomento con la finalidad de atender las quejas y reclamos de cualquier tipo presentado por los indígenas, mientras que el Patronato de la Raza Indígena fue creado en 1922 con la finalidad de proporcionar un marco legal para la atención de los reclamos de las comunidades, todo ello bajo el contexto de diversos conflictos suscitados entre comunidades campesinas y los dueños de fundos colindantes, y en 1925 se inició el Registro Oficial de comunidades.

el inicio del proteccionismo comunal (Burneo, 2007) por ser el primer indicador estatal de la existencia de comunidades y su incursión en el escenario político (Albán, 1998, citado en Defensoría del Pueblo, 1998).

El reconocimiento estuvo influenciado¹⁷ por teorías indigenistas como las de Mariátegui o Arguedas que abogaban por mayor proteccionismo para las comunidades y, por las alianzas obrero campesinas¹⁸. En ese sentido, dicha Constitución¹⁹ permitió el ingreso de las comunidades al espectro jurídico como sujetos colectivos cuyas tierras eran imprescriptibles, reparando así una injusticia con poblaciones relegadas (Mariátegui, 1928; Pareja, 1934).

Sin embargo, pese a los intentos de inclusión, en 1931 el problema continuaba, debido a la existencia de latifundios, despojo de tierras y masificación de las haciendas. Por ello, el Congreso Constituyente debatió sobre la permanencia de las comunidades²⁰⁻²¹.

Así, la Constitución Política del Perú de 1933 también tuvo una carga proteccionista a favor de las tierras comunales (Aróstegui, 2011), ya que las declaró imprescriptibles, inalienables²², inembargables²³ y, reconoció la integridad de las mismas. Sin embargo, el poder político de la época recaía en los mismos hacendados, por lo que la protección habría sido un tanto más simbólica. El reconocimiento –aunque meramente nominal- permitió controlar posibles desbordes sociales, básicamente en las azucareras que agrupaban organizaciones políticas.

Sumado a ello, esta Constitución estableció el requisito del registro previo para el reconocimiento legal como comunidad campesina (Artículo 193.7) lo cual fue reafirmado en el Código Civil de 1936. Esto ocasionó que el registro ostente un carácter constitutivo de derechos

¹⁷ Algunos autores señalan que el reconocimiento en mención fue abordado desde el Código de Aguas (1902) o la Ley de Caminos (1916) –ya que ambas normas hacían referencia a las comunidades de indígenas– este se formalizó con la Constitución de 1920.

¹⁸ Cabe resaltar que el modelo garantista de la Constitución de 1920 se repetía en países como México, en donde se había logrado la generación de importantes movimientos campesinos.

¹⁹ Durante el debate previo a la Constitución de 1920, la Comisión de Constitución de la Asamblea Constituyente de 1919 aceptó el proyecto de Juan José Calle, para el reconocimiento legal de las comunidades de indígenas. El fundamento de dicho proyecto recaía en la diversidad cultural del país, pero además en una visión proteccionista ante los abusos generados por hacendados y gamonales. Sin embargo, las opiniones al respecto no eran uniformes, ya que desde la mirada conservadora de algunos miembros de la Comisión, el reconocimiento en sí mismo sería a la vez reconocer la existencia de la heterogeneidad en un Estado que debiera englobar ideas comunes entre sus propios colectivos.

²⁰ En este contexto, el 8 de julio del 1935 se creó el Consejo Superior de Asuntos Indígenas considerando que es función primordial del Estado dar acertada solución a los problemas de la raza indígena (SINAMOS, 1977)

²¹ El Diario de Debates evidenció que los legisladores – sean liberales o socialistas –veían a la "raza indígena" como "rezago" de una cultura anacrónica que debían ser protegidas por el derecho (Gálvez, 2001).

²² La excepción era el caso de expropiación por causa de utilidad pública

²³ La inembargabilidad está referida a la imposibilidad de perder las tierras por embargo y remate posterior.

–más que declarativo– no pudiéndose garantizar la efectividad de los derechos de las comunidades.

Además, el Estado no consideró la complejidad del registro en los contextos sociales y culturales en los que estaban inmersas estas poblaciones. Corresponde indicar que desde 1926 hasta 1965 fueron 3059 comunidades reconocidas aproximadamente. Esta cifra alcanza a casi el 50% del total de comunidades campesinas reconocidas hasta el 2012, según el CENAGRO de dicho año. Una explicación a esta cifra es que los gobiernos dictatoriales permitieron la mayor cantidad de reconocimientos de comunidades campesinas, entre otras acciones de corte social (Pedro Castillo comunicación personal, abril, 2016; Trivelli, 1992). Las cifras por años se detallan a continuación:

Cuadro N° 1: Comunidades reconocidas desde 1926 a 1965

Decenio	Comunidades reconocidas
1926-1935	470
1936-1945	637
1946-1955	292
1956-1965	1660
TOTAL	3059

Elaboración: Propia

Fuente: Román Robles Mendoza (2002)

La pregunta que surge inmediatamente es si las medidas adoptadas en esta época permitieron o no la titulación de comunidades y cuántas se titularon durante la vigencia de la Constitución de 1920 hasta 1933, año en el que se promulga una nueva Constitución. El registro fue importante, pero el reconocimiento de comunidades no generó títulos habilitantes que significasen, en frases de Burneo (2005: 9), “una herramienta importante para defender su territorio y evitar conflictos con agentes externos o con comunidades vecinas por la definición de los linderos”.

Por ello, en 1925 se emitió el Decreto Supremo del 24 de julio que situó la defensa de la propiedad de la tierra como uno de los pilares del problema indígena, por lo cual se determinó que el Ministerio de Fomento tuviese como prioridad levantar los planos catastrales de las tierras de propiedad de las comunidades campesinas²⁴. Dicho Ministerio realizaría comisiones de ingenieros bajo la supervisión del Patronato de la Raza Indígena²⁵ de cada departamento, a

²⁴ El 16 de setiembre 1927 se emitió una resolución ministerial referida a los hitos que deben colocarse en los linderos de las comunidades campesinas cuyo levantamiento de plano se efectúe por intermedio del gobierno. De esta manera, las características que debían tener los hitos eran los siguientes: “Base: 1.40 x 1.40- Profundidad de la Base: 0.60 o más cuando el terreno sea deleznable. Altura de la base sobre el nivel del suelo: 0.10, Altura del tronco de cono: 2m. Ancho de la coronación del cono: 0.40 Altura de la cúspide: 0.30. Material: piedra rajada con arena cal o cemento en proporción adecuada.

Posteriormente, el 18 de noviembre de 1927 se emitió una resolución ministerial que detallaba los puntos que debían considerar los ingenieros al momento de indicar los linderos, de esta manera se indicaba que debían señalar con claridad las quebradas, nacimientos de riachuelos, cerros y todo accidente notable que apareciera.

²⁵ El Patronato de la Raza Indígena se creó el 29 de mayo de 1922 para proteger al sector rural y mejorar su situación social, política y económica.

fin de levantar el plano catastral y realizar el censo de la población de cada comunidad. Sin embargo, pese a que hubo señales de reconocimientos de derechos y de avances, no hubo registros claros sobre el número de comunidades tituladas en el periodo 1920 a 1964.

La reforma agraria: del reconocimiento de las comunidades campesinas, la propiedad comunal y la reivindicación de derechos (1964-1979)

Otro hito importante para las comunidades llegó en 1964 con la Ley N° 15037²⁶ (en adelante, Ley de la primera reforma agraria) que fue definida como distributiva²⁷. Dicha Ley debía combatir la concentración de tierras, limitando la venta de predios rústicos o minifundios. Sin embargo, se identificaron los siguientes problemas: (i) los propietarios de las tierras seguían siendo los mismos; (ii) algunos sectores la consideraron contraria a la autonomía de las comunidades; y, (iii) el cambio estructural en el agro generó una crisis económica (Figallo, 1989).

La reforma no generó mayores cambios en la concentración de tierras. El panorama de descontento social y de crisis financiera fue antesala del golpe de Estado del 3 de octubre de 1968, a cargo de la Junta Militar encabezada por Juan Velasco Alvarado que se autodenominó Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas²⁸. Ante este cambio, la segunda reforma a favor de las comunidades campesinas fue el 24 de junio de 1969, mediante el Decreto Ley 17716 (en adelante, Ley de la segunda reforma agraria). La cual fue considerada estructural al promover cambios fundamentales para el uso y disposición de la tierra; sin embargo, de acuerdo a Burt²⁹ los cambios no fueron significativos.

²⁶ Para Manrique (2009) la alianza popular revolucionaria americana (en adelante, APRA) y sectores conservadores de Odría veían un posible déficit fiscal y mayor inflación como riesgo para el Perú al no conocerse el sustento fiscal para capacitar a los dueños y financiar los nuevos emprendimientos agrarios.

²⁷ Durante su primer periodo se inició la construcción de la carretera marginal con la consecuente desarticulación de los territorios étnicos, y también se había ideado el Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen orientado densamente a la integración de dicha población al Estado-nación peruano (Agüero, 1996).

²⁸ Debido a que planteaba reformas estructurales bajo la dirección militar, lo que fue considerado como un fenómeno en Latinoamérica (Jaquette y Lowenthal, 1986). Esto abrió el debate sobre las perspectivas en torno al desarrollo y la economía desde la militarización, así como el nivel de autonomía del poder político, ya que éste se perfilaba como “ni puramente capitalista, ni absolutamente socialista” (Jaquette y Lowenthal, 1986). En este sentido, la hoja de ruta del gobierno se fundamentó en reformas con un trasfondo social que permitieran la reivindicación de sectores desfavorecidos como el campesinado y la recuperación del control del país mediante la estatización de los sectores privados.

²⁹ “El proyecto de Velasco fue el más ambicioso de construcción del Estado y la nación en la historia moderna del Perú. Las reformas constituyeron un esfuerzo por transformar radicalmente las relaciones Estado-sociedad a través de la redefinición del rol del Estado frente a la economía, su capacidad de influir e integrar la sociedad, y de modernizar el país, (...) estas medidas constituían un esfuerzo doble por construir la nación promoviendo una mayor conciencia de la “peruanidad” (...); sin embargo, el programa reformista de Velasco fracasó (...), las contradicciones en el gobierno causaron estragos en las Fuerzas Armadas, creando divisiones al interior de la institución militar(...) (2011: 64).

La Ley de la segunda reforma agraria estuvo cargada de elementos reivindicativos para el campesinado. Uno de ellos fue el cambio etimológico, de comunidades de indígenas pasaron a ser “comunidades campesinas”. El cambio nominal permitió “corregir” simbólicamente una historia de connotaciones peyorativas (Urrutia, 1992); pero, no significó que la segunda reforma dejara de ser igual de opresiva que la anterior, ya que no existía una directriz para la participación activa del campesinado (Caballero, 1980).

En esta línea, la ley de la segunda reforma agraria generó un cambio de paradigma sobre la propiedad, pero incluía aspectos de la primera ley de reforma sobre el tratamiento legal de las comunidades. Esto se debería a que en la primera reforma agraria había capacidad técnica para implementarla, pero no había voluntad política desde el Ejecutivo³⁰ para dar un giro social a las concepciones sobre tierra y propiedad (Chirinos-Almanza, 1975, 1976). No obstante, la falta de funcionarios y capacidad técnica no permitió lograr los objetivos propuestos sobre propiedad y forma de producción (Ballón, 1986).

La finalidad de la ley de segunda reforma agraria fue reestructurar a las comunidades, a través de la reivindicación de derechos, y tecnificarlas a fin de que se genere mayor redistribución de la tierra. Sobre este proceso Rubio (1972: 75) afirma que “se transformó sustancialmente la concepción del derecho de propiedad, haciéndolo girar en torno a tres elementos indesligables: propiedad-tenencia-explotación directa a través del trabajo (...) estableciendo sanciones de pérdida del derecho de propiedad por usarla contra el interés social”. De esta manera, las reformas normativas no sólo brindaron eficacia al reconocimiento de las comunidades, sino que además, dieron un carácter principal de organización a las asambleas comunales.

Por otro lado, de manera paralela se fueron aprobando estatutos para las comunidades campesinas, los cuales aumentaban los requisitos necesarios para el reconocimiento de las mismas. Los requisitos fueron un indicador del poco conocimiento estatal sobre las comunidades campesinas. Los requerimientos no siguieron un criterio fijo. Muestra de ello fue que la solicitud de planos que dieran cuenta de la extensión de la comunidad dejó de ser solicitada en 1966, pero se retomó en 1970. Por su parte, el Estatuto de 1970 reconoció a la comunidad campesina como la única propietaria de sus tierras e indicó que a falta de título de

³⁰ La reforma agraria de Velasco propició que la propiedad fuese vista como un “complejo social” con características propias e incluso con “las contradicciones entre los diferentes grupos dominantes que han forjado los sistemas de explotación y las contradicciones mismas de los trabajadores” (Deverre, 1984: 35-36).

propiedad era válido demostrar la posesión de las mismas³¹. Lo señalado se encuentra en el cuadro N° 12 (ubicado en los anexos de la presente investigación).

Los estatutos nos evidencian la importancia del título de propiedad de las comunidades campesinas para lograr su reconocimiento; no obstante, ello resultaba contradictorio, ya que en esta época el Tribunal Agrario había emitido diversas sentencias referidas a que la posesión inmemorial significa propiedad (SINAMOS, 1976).

La ley de segunda reforma agraria en concordancia con la Constitución de 1933 establecieron la adjudicación a favor de comunidades campesinas; sin embargo, esto no significó su titulación. Las adjudicaciones a comunidades tuvieron por finalidad que estas cedan sus tierras a las CAP³² o las SAIS³³ integradas exclusivamente por comuneros que trabajasen directamente la tierra³⁴⁻³⁵. Ello no estuvo exento de problemas, ya que existieron deficiencias en el registro de las tierras adjudicadas, en tanto hubo casos en los que las mismas aparecían en las oficinas de Registros Públicos a nombre del antiguo titular (Del Castillo, 1997).

En 1964 se creó el Instituto de Reforma y Promoción Agraria que debía –entre otras funciones– otorgar el título de propiedad a las CAP o SAIS en representación de la corporación financiera de la reforma agraria. Posteriormente, en 1971 a través del Decreto Ley 18896 se creó el SINAMOS³⁶ con la finalidad de, entre otras³⁷, reactualizar los títulos tradiciones coloniales, así como otorgar a las comunidades documentos modernos y fehacientes basados en la posesión

³¹ Como hemos señalado en el presente capítulo, las normas en materia de comunidades campesinas que precedieron al referido Estatuto mermaban el derecho de las comunidades, ya que permitían que terceros puedan acceder a las tierras comunales mediante la sola oposición al registro y reconocimiento.

³² Las cooperativas agrarias de producción -CAP son las típicas cooperativas, donde cada socio tiene derecho a voz y voto siendo todos ellos propietarios y responsables de la marcha de la unidad de producción a través de su participación en la Asamblea General y la elección de sus líderes. (Chirinos-Almanza, 1975)

³³ Las sociedades agrícolas de interés social -SAIS, por otro lado son organizaciones en las cuales la unidad de producción corresponde a la antigua hacienda eficientemente manejada, unidad que reparte su excedente entre las comunidades campesinas que la rodean, las que no poseen mayores recursos. Estas comunidades tienen representantes ante la unidad de producción con voz y voto. (Chirinos-Almanza, 1975)

³⁴ La finalidad de las adjudicaciones fue que se anexaran tierras a comunidades campesinas existentes con la idea de convertirlas en una lógica empresarial (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la reforma agraria y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1976).

³⁵ El Estado recreó un modelo de gestión en base a lo impartido en las haciendas, lo que finalmente era un modelo empresarial. Recreación que consistió en cambiar la figura de la administración, ya que de hacendados se pasaba a las CAP y a las SAIS que, a modo de reivindicación, estuvieron bajo el mando de los trabajadores de las antiguas haciendas y con un régimen sui generis estatista. Eguren (1975) señala que dicha adjudicación fue el traslado de tierras e instalaciones de la hacienda a la cooperativa

³⁶ El SINAMOS estuvo vigente hasta 1978. Dentro de las funciones del SINAMOS -Dirección General de Organizaciones Rurales- también se encontraba la referida a realizar el inventario, censo y estudios e inventario del patrimonio comunal.

³⁷ Promover el desarrollo y organización del campesinado en unidades dinámicas, tales como comunidades campesinas, realizar el saneamiento y reestructuración de las comunidades a fin de determinar los territorios comunales, y actualizar la organización de las comunidades (Chirif y García, 2007).

inmemorial (SINAMOS, 1976). Entre sus funciones más importantes se encontraba la de realizar la Brigada Técnica de Campo en coordinación con diversas entidades, a fin de delimitar el territorio y linderos de comunidades campesinas³⁸.

Sin embargo, para 1975, un 70% de las comunidades no contaban con título de propiedad ni tenían linderos delimitados. Para el SINAMOS (1977) las causas de la falta de linderos se debía -entre otros- a que no habían medios legales para demostrar la posesión ininterrumpida de las tierras comunales, la ausencia de títulos adecuados a la estructura jurídica, los costos elevados para que la comunidad³⁹ financie el levantamiento de planos conjuntos⁴⁰, y, por último, la confusión de las características de la propiedad comunal, privada y estatal.

Ante esta problemática, en 1976 se emitió el procedimiento expeditivo para el saneamiento y consolidación de la propiedad comunal campesina a cargo del SINAMOS. Es así que en esta época se planteó una estrategia conjunta entre distintas entidades estatales para (i) obtener el plano de conjunto comunal, con linderos debidamente establecidos y aceptados por los colindantes, y, (ii) emitir una resolución que refleje la aprobación del plano y la suscripción de las actas de colindancia. Así, el SINAMOS analizó el contexto social desde el diálogo con las organizaciones sociales y generó una intervención conjunta para la titulación de comunidades campesinas; sin embargo, fracasó⁴¹ debido a que se convirtió en un operador político del gobierno militar enfocado a legitimar las acciones del mismo.

Por último, en 1975 Morales Bermúdez⁴² inició un tercer y último periodo que tuvo como objetivo “reformular” los efectos de la segunda ley de reforma agraria (CEPES, 2010). Tuvo como planteamiento la modificación de las políticas agrarias previas dando inicio a un intento de masificación de la parcelación de tierras que habían sido entregadas a cooperativas,

³⁸ Ministerio de Agricultura, Tribunal Agrario, Ministerio del Interior, Ministerio de Guerra, Ministerio de Aeronáutica, Presidencia de la República.

³⁹ Específicamente en el caso de Ayacucho se tenía gran cantidad de expedientes de reconocimiento paralizados debido, en su mayoría, a lo siguiente: (i) la falta de planos catastrales, ya que las brigadas técnicas de campo encargadas de levantar los planos no eran suficientes –recordemos que este problema intentó erradicarse en la década de 1920 bajo las brigadas de ingenieros, supervisados por el Patronato de la Raza Indígena; (ii) problemas de linderos entre comunidades campesinas; y, (iii) la tendencia de las comunidades madres a no permitir la independización de sus anexos (SINAMOS, 1976).

⁴⁰ Esta situación se debía corregir con el apoyo del SINAMOS, sin embargo, los resultados no demuestran ello

⁴¹ Si bien el SINAMOS generó vínculos con las organizaciones que apoyaban al gobierno militar; con las organizaciones sociales contrarias había un enfrentamiento constante. De esta manera, en un contexto en el que se intentaba recuperar la democracia y los espacios perdidos, la existencia del SINAMOS no tenía lugar.

⁴² “El golpe de Estado del 29 de agosto de 1975, no sólo liquidó el tercer reformismo sino que también canceló la fase de lucha anti oligárquica en el país, abriéndose un nuevo escenario social en el que viejos y nuevos actores debían enfrentar los graves problemas de nuestro desarrollo en términos históricamente redefinidos. Así se inicia el segundo momento de esta larga crisis, que se desarrolla entre 1975 y 1980. Periodo marcado de manera especial por la presencia masiva del pueblo organizado en la lucha contra un gobierno militar que se alejaba de sus “encantos reformistas” y hacía frente a la crisis económica con una política de claro corte neo-liberal. (cita: Ballón, Eduardo y otros. Movimientos sociales y crisis: El caso Peruano. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Perú: 1986, X).

asociaciones o campesinos. Durante esta fase reformista se buscó adecuar la ley de la segunda reforma agraria y el Estatuto de Comunidades Campesinas, a un enfoque más empresarial como el de las cooperativas.

Algunas de las CAP y las SAIS fueron trasladadas a la gestión de grupos campesinos y de comunidades campesinas. La incorporación de las comunidades a las SAIS se debía a que las tierras de las haciendas ganaderas habían sido históricamente reclamadas por las comunidades circundantes, argumentando la pertenencia ancestral; sin embargo, los beneficios recibidos por las comunidades fueron mínimos, por ello muchas SAIS fueron invadidas o reducidas (Eguren, 2009)⁴³. Sobre este contexto, Alcalde Cardoza (2003: 33) acota que desde las reformas del régimen militar se abrió una “caja de pandora”, pues si bien habían contribuido a la liberación de grupos sociales reprimidos, y canalizado demandas populares, estas a corto plazo no podían ser manejadas, lo que complejizó aún más el proceso.

Durante esta fase, se paralizaron las políticas reivindicativas con las comunidades campesinas, lo que no sólo volvía a invisibilizarlas, sino también coadyuvó a su marginación. Este fue el escenario para la promoción de la parcelación, contraria a la propiedad comunal.

1.2. La década de 1980: la emisión de la normativa vigente para el reconocimiento y titulación de comunidades en el contexto del conflicto armado interno

La ley de segunda reforma agraria había fracasado económicamente en el sector agrario, por lo que las medidas referidas a comunidades campesinas fueron vistas como simbólicas (Matos Mar y Manuel Mejía, 1980). En este sentido, tras el Paro Nacional de julio de 1977, se convocó a una Asamblea Constituyente⁴⁴ con miras a lo que sería la Constitución Política de 1979.

Dicha Constitución estableció que la propiedad de las comunidades tenía carácter inalienable, inembargable e imprescriptible, garantizando así el derecho de las mismas a un territorio.⁴⁵ Además, recogió los mismos principios que la de 1933 respecto del reconocimiento y la

⁴³ En el acápite correspondiente a la década de 1980 mostramos que la intervención del Partido Comunista Peruano - Sendero Luminoso (en adelante, PCP-SL), obligó a la redistribución de las tierras y del ganado entre los comuneros, lo cual aceleró la descomposición de estas empresas (Eguren, 2009).

⁴⁴ Dicha asamblea estuvo compuesta por distintas fuerzas políticas, de las cuales ninguna obtuvo mayoría absoluta, por lo que se tuvieron que establecer acuerdos para aprobar cualquier artículo del texto constitucional. Así, el APRA obtuvo el 37% de representantes, el Partido Popular Cristiano (en adelante, PPC) alcanzó un 27% y un conjunto de distintas agrupaciones de izquierda, principalmente marxistas, superaron el 30% de miembros la Asamblea. (García y Eguiguren, 2008¹)

⁴⁵ Constitución Política de 1979
Artículo 163. Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la Comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de esta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos con pago previo en dinero. Queda prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la Comunidad.

personería jurídica de las comunidades, pero también realizó una distinción entre ellas: las comunidades campesinas para la costa y sierra; y, las comunidades nativas para la selva. Asimismo, suprimió la inscripción en el Registro Especial, ya que dio paso al reconocimiento de la personería jurídica de la comunidad⁴⁶. Sin embargo, mermó su autonomía al indicar que debían contar con el acuerdo de los dos tercios de los miembros calificados de la comunidad para disponer de sus tierras⁴⁷ (Rubio y Bernal, 1983). De esta manera, las comunidades campesinas cuyas tradiciones eran distintas al porcentaje de la norma, debían adecuar su sistema organizativo e incluso jerárquico. Ello evidenció que el Estado trataba similarmente a estas y a los sujetos privados, al omitir que las comunidades eran núcleos sociales, con características disímiles y particularidades culturales.

Durante estos años, la crisis económica⁴⁸ y los altos índices de desempleo agro industrial ocasionaron la migración de la población rural al mundo urbano, lo cual desarticuló la organización de las comunidades. Las elecciones de 1980 fueron el regreso a la democracia y un posible cambio en el sector agrario⁴⁹, pero también fue el inicio de la violencia política ante la quema de ánforas en Chuschi por parte del PCP-SL⁵⁰, organización subversiva y terrorista que profesaba una supuesta reivindicación para el campesino. El PCP-SL se posicionó principalmente en la zona andina (Ballón, 1986)⁵¹ donde se ubicaban las comunidades campesinas más empobrecidas (CVR, 2003), lo que generó una mayor discriminación ante las

⁴⁶ Constitución Política de 1979

“Artículo 161. Las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y personería jurídica. Son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece. El Estado respeta y protege las tradiciones de las Comunidades Campesinas y Nativas. Propicia la superación cultural de sus integrantes.”

⁴⁷ Constitución Política de 1979

“Artículo 163. Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la Comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de esta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos con pago previo en dinero. Queda prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la Comunidad”.

⁴⁸ Según Javier Alcalde Cardoza, la inflación que en 1974 era de 17% a fines de los 70 había escalado a 4 dígitos.

⁴⁹ Tanto Fernando Belaunde Terry, como Armando Villanueva del Campo mantenían en sus discursos la reactivación del agro y la agroindustria.

⁵⁰ Paradójicamente, pese a que el discurso político senderista se basaba en la lucha de tierras a favor del campesinado, frente a lo que consideraron el fracaso de la reforma agraria, años más tarde se adjudicarían el asesinato de campesinos “de a pie” y de los líderes de los mismos. Así, según cifras de la CVR, las comunidades campesinas, en calidad de sujetos colectivos, fueron además víctimas de grupos paramilitares y de ataques provenientes del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (en adelante, MRTA), lo que permitió la disgregación de muchas de ellas, debido a la eliminación de un considerable número de sus miembros.

⁵¹ Cabe resaltar que durante este tiempo las investigaciones en materia de comunidades campesinas se paralizaron para dar paso al estudio social alrededor del migrante (Burneo, 2005; Mossbrucker, 1990). Pajuelo señala que durante “los años 80 existen algunos estudios antropológicos sobre comunidades en el Perú como los estudios de Ossio en 1983 y Fonseca en 1985. Del mismo modo, en 1987 Karsten Paerregard realizó un trabajo sobre el impacto de la reforma agraria sobre las comunidades, mediante el registro de los cambios ocurridos en la tenencia de la tierra y la organización de la producción en el contexto de la reforma agraria en las comunidades de Chaquicocha y Usibamba. Asimismo en 1989 Heraclio Bonilla elaboró un trabajo sobre el conflicto de tierras entre las comunidades de San Juan de Ochos y Pampas en Ayacucho, la conclusión del trabajo fue que la comunidad fue fortalecida por el conflicto, en tanto se trata de una instancia que expresa los intereses de sus miembros”.

mismas y los pueblos indígenas constituidos en éstas. Desde las esferas estatales y sociales se generó una identificación entre lo andino, el campesinado, y el PCP-SL.

Pese a ello, en esta década se promulgaron distintos dispositivos legales referidos a dichas comunidades. En julio de 1984 se promulgó el Decreto Legislativo N° 295, mediante el cual se aprobó el nuevo Código Civil, en reemplazo del de 1936, el cual recogió las nuevas nociones sociales instauradas en la Constitución de 1979. Sin embargo, para Pedro Castillo (2005) este albergaba un principal problema respecto a la existencia legal de las comunidades. El Artículo 135° de dicho código estableció que para la existencia legal de las mismas se requería el reconocimiento oficial además de la inscripción en el registro respectivo⁵². Al respecto, en su Artículo 77° la personería jurídica en el sector privado se daba desde el día posterior al registro de la misma. No obstante, para las comunidades campesinas, que también son parte del derecho privado, la existencia se daba recién mediante el reconocimiento⁵³. A nuestro parecer, esto último evidenciaba, las vallas burocráticas respecto a la titulación y personería jurídica para las comunidades, las que denotaban un trato diferenciado que constituía la vulneración a sus derechos colectivos.

La Ley General de Comunidades Campesinas

En 1985, tras las elecciones generales, hubo un discurso político enmarcado en mayor impulso del agro y una mayor atención a las comunidades; sin embargo, esto no se concretizó debido a que se optó por la promoción de la importación agraria (Del Castillo, L. y Castillo, P: 2012). En este contexto, en 1986 el Estado realizó el primer Rimanacuy -palabra quechua que significa “conversemos”- con la finalidad de consolidarse como un espacio de diálogo directo entre el Estado y representantes de las comunidades campesinas y nativas (Casafranca y Vargas, 2010). En 1987, bajo la influencia del Rimanacuy, se promulgaron la Ley 24656 -Ley General de Comunidades Campesinas y la Ley 24657 -Ley de deslinde y titulación del territorio de las comunidades campesinas⁵⁴.

⁵² Decreto Legislativo N° 295
Artículo 135.- Para la existencia legal de las comunidades se requiere, además de la inscripción en el registro respectivo, su reconocimiento oficial.

⁵³ Decreto Legislativo N° 295
Artículo 77.- La existencia de la persona jurídica de derecho privado comienza el día de su inscripción en el registro respectivo, salvo disposición distinta de la ley. La eficacia de los actos celebrados en nombre de la persona jurídica antes de su inscripción queda subordinada a este requisito y a su ratificación dentro de los tres meses siguientes de haber sido inscrita. Si la persona jurídica no se constituye o no se ratifican los actos realizados en nombre de ella, quienes los hubieran celebrado son ilimitada y solidariamente responsables frente a terceros

⁵⁴ Cabe indicar que mediante Decreto Supremo 014-87-MIPRE se señala las funciones específicas del Instituto Nacional de Desarrollo de Comunidades Campesinas, adscrito al Ministerio de la Presidencia, y tenía por finalidad promover e impulsar el desarrollo integral de las comunidades. Fue desactivado en 1991 durante el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori.

Los primeros seis artículos de la Ley General de Comunidades Campesinas⁵⁵ reconocen el desarrollo integral de las comunidades como el eje de las políticas públicas sobre la materia y el reconocimiento de derechos vinculados a la vida en comunidad entendida desde la perspectiva cultural. Además, la existencia legal y personería jurídica mantenía un rol importante en la norma⁵⁶.

Por otro lado, en lo que refiere al reconocimiento de las comunidades campesinas, Castillo (2005) consideró que la referida ley derogó el Estatuto Especial de comunidades campesinas dictado en 1970 que contenía los requisitos para el reconocimiento estatal de la comunidad. Desde la vigencia de la referida ley, cada comunidad debía elaborar su propio estatuto para regir su organización y funcionamiento dependiendo de las complejidades y particularidades. De esta manera, si este hubiera sido derogado en 1987 y, dado que recién en 1991 se emitió el reglamento de la ley de comunidades campesinas -el cual estableció los nuevos requisitos para el reconocimiento de una comunidad- entonces no existiría norma alguna para las comunidades que inicien el proceso de reconocimiento ante el Estado desde 1987 a 1991.

La Ley de Deslinde y Titulación del territorio de las comunidades campesinas

Tras la desactivación del SINAMOS en 1978, la falta de titulación de tierras continuaba siendo una traba para la propiedad comunal⁵⁷, lo que complejizó aún más a las poblaciones desplazadas por la incursión de grupos terroristas y de las fuerzas armadas (CVR, 2003). Las comunidades campesinas que durante los años 80 lograron titularse no alcanzaron los $\frac{3}{4}$ del

⁵⁵ Ley General de Comunidades Campesinas, Ley 24656
Artículo 1.- Declárese de necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas. El Estado las reconoce como instituciones democráticas fundamentales, autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro de los marcos de la Constitución, la presente ley y disposiciones conexas. En consecuencia el Estado:

- a) Garantiza la integridad del derecho de propiedad del territorio de las Comunidades Campesinas;
- b) Respeta y protege el trabajo comunal como una modalidad de participación de los comuneros, dirigida a establecer y preservar los bienes y servicios de interés comunal, regulado por un derecho consuetudinario autóctono;
- c) Promueve la organización y funcionamiento de las empresas comunales, multinacionales y otras formas asociativas libremente constituidas por la Comunidad; y,
- d) Respeta y protege los usos, costumbres y tradiciones de la Comunidad. Propicia el desarrollo de su identidad cultural.

Artículo 2.- Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país. Constituyen Anexos de la Comunidad, los asentamientos humanos permanentes ubicados en territorio comunal y reconocidos por la Asamblea General de la Comunidad.

⁵⁶ Otro aspecto importante en la norma es el sentido económico de la misma, pese a que nominalmente se buscaba la equidad respecto a la proporción de tierras, tal como lo señala en su Artículo 9. Esta idea de la norma como un mecanismo impulsor de la economía se reflejó también en la disposición de que todas las tierras debían ser explotadas -esto en el marco de la función social de la propiedad, pero además en la idea de la "necesidad pública" como excepción para embargar tierras comunales.

⁵⁷ El cambio de paradigma sobre seguridad jurídica -de posesión a propiedad, entendiéndola como un título (Meizen y Pradhan, 2006)- se realizó de manera tan superficial lo que generó distintos conflictos que incluían a las mismas comunidades campesinas.

total, ya que se entendía que la simple posesión de tierras garantizaba la propiedad frente a terceros, y no se avanzó en promover la formalización de las tierras comunales (CEPES, 2010).

Por ello, entre agosto de 1980 a junio de 1985 aún se hablaba de adjudicaciones⁵⁸ que beneficiaron a agricultores, incremento de tierras a comunidades y otorgamiento de títulos de propiedad a empresas asociativas, grupos y comunidades⁵⁹ (Mejía, 1990). Ello no estuvo exento de cuestionamientos como el de las comunidades de Antacollana y Huancané Bajo en Cusco que denunciaron la inexistencia de plan de acción para la desocupación de las tierras adjudicadas que fueron entregadas al campesinado en la reforma agraria (Remy, 1985).

En este contexto se promovió la conversión de los grupos campesinos en comunidades campesinas como estrategia para asegurar las tierras que les habían sido adjudicadas con la Reforma Agraria; producto de ello se formaron un total de 1321 nuevas comunidades en el periodo 1981 – 1985 (Naganoma, 2012). No obstante, las adjudicaciones o la conversión de grupos campesinos a comunidades no significaron una promoción de la propiedad comunal, ya que la posesión de las tierras no implicaba la seguridad jurídica de tener un título de propiedad. Ello lo explican Valero y López (1998) con las invasiones de las comunidades campesinas de Santa Rosa y Macarí en Puno a empresas asociativas ante la inseguridad jurídica, ya que la tierra colectiva seguía siendo un elemento de movilización campesina (Remy, 1985).

Al respecto, consideramos importante destacar algunas acciones que podrían haber generado un cambio en este contexto. Se intentó promover el acceso al crédito y a la asistencia técnica, pero esto solo albergó a 1000 comunidades campesinas de las aproximadamente 4451 que existían en dicha época⁶⁰. Asimismo, se intentó reestructurar la tenencia y propiedad de la tierra a través del “redimensionamiento de la propiedad asociativa y consolidación de la propiedad comunal, asignando la incorporación de tierras eriazas y abandonadas al uso productivo como gran tarea al sector privado” (Mejía, 1980). No obstante, estas acciones no tuvieron mayor repercusión, ya que fueron intentos solitarios que evidenciaron la ausencia de directrices claras para la titulación de comunidades campesinas en medio del conflicto armado CEPES (2010).

⁵⁸ Por otro lado, de 1985 a 1990 se continuó con el proceso de adjudicación; sin embargo, en las adjudicaciones no hubo preferencia a las tierras de las comunidades campesinas, sino a familias campesinas o predios privados. Es así que se adjudicaron un total de 1556 439 ha. en favor de 16 852 familias campesinas, pero sólo se adjudicaron tierras a 479 comunidades campesinas⁵⁸; mientras que un 12,8% de las tierras fueron adjudicadas a beneficio de 9559 privados individuales (Mejía, 1990).

⁵⁹ Mejía señala que se adjudicaron 698 154 ha beneficiado a 41 659 agricultores, se incrementó las tierras a 83 comunidades y se realizó adjudicaciones a 23 153 beneficiarios individuales, lo cual significa que un 98.7% de los beneficiarios pertenecían a la economía campesina. Asimismo se otorgó títulos de propiedad definitivos a 286 empresas asociativas y grupos y comunidades adjudicatarias, cumpliendo la disposición constitucional y el decreto ley 22748 que condonaban el pago de la deuda agraria.

⁶⁰ La cifra es referencial, toda vez que no se tenía un registro oficial de las comunidades campesinas en el país.

En este contexto, en 1987 se promulgó la Ley de deslinde y titulación del territorio de las comunidades campesinas con la finalidad de sentar las bases para lo que sería el proceso de titulación al delimitar las tierras que conforman el territorio comunal y las entidades estatales competentes para resolver las discrepancias referidas a dicho territorio, actualmente vigente. Dicha ley tuvo un contenido de amplitud de alcance en derechos colectivos. Ello se reflejó en su Artículo 2 al indicar que el territorio comunal estaba integrado por tres tipos de tierras: adjudicadas con fines de reforma agraria, originarias de la comunidad y las adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario. No obstante, en algunas ocasiones las entidades estatales responsables de la titulación se orientaban a titular sólo las tierras originarias (Del Castillo, 2005).

El procedimiento de titulación instaurado en la Ley de Deslinde y Titulación contiene las mismas acciones que las establecidas desde 1920: levantamiento del plano de conjunto y suscripción de actas de colindancia. Sin embargo, en la actualidad la autoridad competente para la titulación de comunidades campesinas es la DRA de cada departamento:



Elaboración: propia

Fuente: Ley de deslinde y titulación del territorio de las comunidades campesinas

Sin embargo, esta norma leída en su totalidad, presentaba algunos inconvenientes: (i) existían normas contradictorias como por ejemplo la existencia de la norma de titulación pero a la vez la promoción a la parcelación⁶¹; (ii) la norma no abarcó los problemas de colindancia desde el aspecto cultural; y (iii) la transferencia de funciones para la titulación no permitió una

⁶¹ Cabe señalar que a diferencia de la reforma agraria que impulsó a las cooperativas o empresas asociativas, Belaunde promovió la parcelación de las adjudicaciones de tierras, dadas en la reforma mediante la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario.

continuidad en el tiempo. A diferencia de otros años en los que el Estado creó distintas entidades para apoyar con el proceso de titulación de las comunidades, esta vez no existía alguna entidad encargada directamente de este tema.

Consideramos importante señalar que durante los primeros años de vigencia de la Ley de Deslinde y Titulación existió, a nuestro consideración, una práctica favorable para la titulación de comunidades campesinas en virtud del Artículo 16° de la misma, ya que se trasladaron expedientes del Ministerio de Agricultura -presentados por las comunidades campesinas- a los Registros Públicos, a fin de facilitar la inscripción de las tierras de las comunidades. No obstante, esta práctica no continuó debido a falta de presupuesto y a que las autoridades de Registros Públicos rechazaron las actas de colindancia suscritas por la comunidad⁶².

De esta manera, lo que a simple vista podría parecer un mínimo de documentos, debía ser entendido desde la posición en la cual se encontraban las comunidades, en el cual la quema de registros era un hecho común adoptado por Sendero Luminoso o, en algunos casos, era imperante la falta de una cultura de tramitología. Visto desde esa perspectiva, el requerimiento entonces se vuelve complejo e incluso imposible.

1.3. La década de los 90: ¿promoción de la titulación comunal?

La década de 1990 tuvo como principal propuesta la reactivación económica y abrió las puertas a la liberalización financiera, desregulación de lo económico y, privatización de empresas públicas. El 5 de abril de 1992 se da el denominado autogolpe de Estado⁶³ que dio paso a la falta de institucionalidad estatal y pérdida de la división de poderes estatales, fijándose una clara línea de autoritarismo. Sin embargo, el asistencialismo permitió que el gobierno consolidara sus bases de apoyo entre la población “indigente” (Cotler y Grompone: 2000, 40).

Producto del enfoque liberal, se promulgó la Constitución Política de 1993 que cambió la visión estatal sobre las tierras de las comunidades campesinas al garantizar el derecho de propiedad sobre la misma, en forma privada o comunal⁶⁴. Sin embargo, estableció solamente la

⁶² Dichas autoridades indicaron entre las razones para el rechazo a la mala redacción de las actas de colindancia suscritas por la comunidad y que el croquis requerido no establecía los límites claramente identificados, por lo que se generaba la posibilidad de que ocurran problemas limítrofes posteriormente (Barriga, 2012).

⁶³ El autogolpe de estado que disolvió el Congreso de la República, se intervino el Poder Judicial y además se fomentó la persecución de algunos miembros de la oposición.

⁶⁴ Constitución Política de 1993
Artículo 88°.- Régimen Agrario
El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las

imprescriptibilidad de dichas tierras, salvo en el caso de abandono⁶⁵. Esto mermó atributos a la propiedad en comparación a lo dispuesto en la Constitución de 1979 al referirse que las tierras de las comunidades eran inembargables, imprescriptibles e inalienables. Recordemos que las tierras de las comunidades fueron necesarias para atraer las inversiones; por ello dicha Constitución enmarcó la aplicación de la Ley General de Comunidades Campesinas al indicar que para la disposición de las tierras comunales sólo sea necesario el previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la comunidad en una asamblea General convocada expresa y únicamente con dicha finalidad⁶⁶. De esta manera, quedo atrás el requisito de contar con una ley fundada en el interés de la comunidad.

Asimismo, en estos años se emitieron diversos dispositivos legales referidos a la titulación de comunidades campesinas a fin de dinamizar el mercado de tierras. A la par, en 1995 entró en vigencia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo para pueblos indígenas y tribales⁶⁷. Esto implicó un análisis respecto a las comunidades campesinas y si éstas se considerarían pueblos indígenas, dada la vinculación con la tierra, territorio y cultura, más allá de los límites geográficos⁶⁸.

peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

⁶⁵ Constitución Política de 1993
Artículo 89°.- Comunidades Campesinas y Nativas
Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

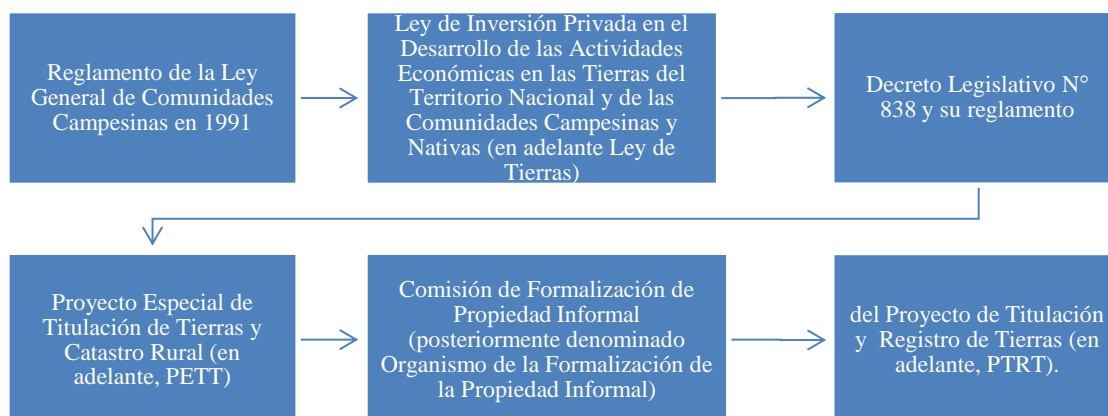
⁶⁶ Ley General de Comunidades Campesinas, Ley 24656
Artículo 7.- Las tierras de las Comunidades Campesinas son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación y son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables. Por excepción podrán ser enajenadas, previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la Comunidad, reunidos en Asamblea General convocada expresa y únicamente con tal finalidad. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por ley fundada en el interés de la Comunidad, y deberá pagarse el precio en dinero por adelantado. El territorio comunal puede ser expropiado por causa de necesidad y utilidad públicas, previo pago del justiprecio en dinero. Cuando el Estado expropie tierras de la Comunidad Campesina con fines de irrigación, la adjudicación de las tierras irrigadas se hará preferentemente y en igualdad de condiciones a los miembros de dicha Comunidad.

⁶⁷ Ratificado el 12 de febrero de 1994, vigente en el Perú un año después.

⁶⁸ Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.
Artículo 7
1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. (...)

Artículo 13
1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. (...)

Gráfico N° 4: Dispositivos legales referidos a comunidades campesinas



Elaboración: propia

Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas

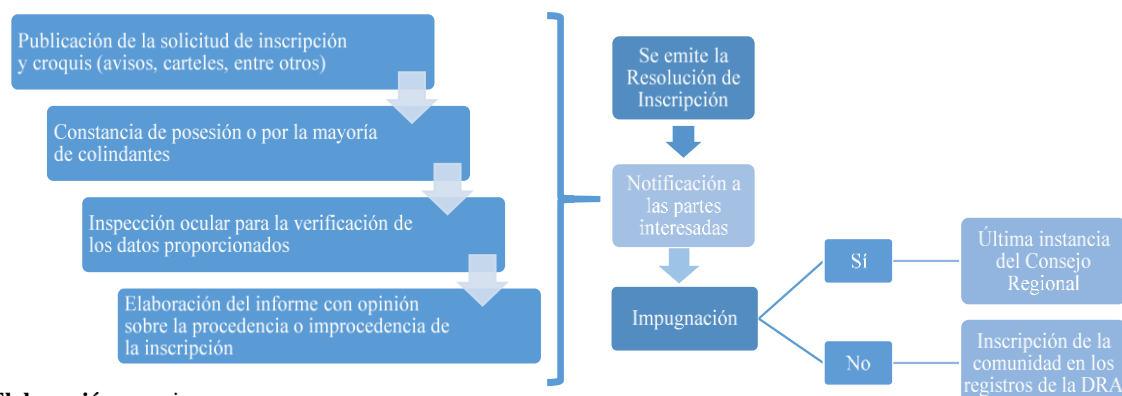
El Reglamento de la Ley de Comunidades Campesinas, aprobado mediante Decreto Supremo 008-91-TR, estableció que la personería jurídica se lograba mediante la inscripción de la comunidad, materializada en una resolución administrativa expedida por el Gobierno Regional⁶⁹, es decir un trámite instaurado y, en principio, más expeditivo.

De acuerdo con dicha norma, los requisitos vigentes para que una comunidad se inscriba son los siguientes: (i) constituir un grupo de familia, (ii) aprobación de los 2/3 de la asamblea general, y (iii) posesión de su territorio. Luego de ello, la inscripción requiere la (iv) aprobación del estatuto de la comunidad, (v) solicitud de inscripción, (vi) elección de directiva comunal mediante notario o juez de paz, (vii) censo de población proporcionado por una entidad, (viii) croquis del territorio comunal con linderos y colindantes. Esta información debe ser presentada –por las comunidades – ante la DRA, la cual publicará la solicitud de inscripción a fin de que terceros⁷⁰ puedan realizar observaciones al pedido. El siguiente gráfico muestra el procedimiento de reconocimiento de comunidades campesinas:

⁶⁹ Se entiende que la inscripción de la comunidad campesina significa implícitamente un reconocimiento como tal.

⁷⁰ Cabe precisar que, en caso otra comunidad campesina plantee oposición por lo señalado por el gobierno regional, la competencia para definir los linderos recae en el presidente del consejo regional. Posteriormente, en concordancia con la Ley de Comunidades Campesinas, correspondía a los juzgados especializados y mixtos resolver las controversias, ya que los tribunales agrarios fueron desactivados en 1993. Sobre este punto, sería importante señalar que si bien la norma indica al presidente regional como una suerte de juez entre comunidades, no podemos olvidar la relación cultural que existe en las mismas con relación a los conflictos que se generan.

Gráfico N° 5: Procedimiento de reconocimiento de una comunidad campesina a cargo de la DRA



Elaboración: propia

Fuente: Reglamento de la Ley de Comunidades Campesinas

Cabe precisar que de 1986 a 1995 fueron 336 comunidades campesinas reconocidas, mientras que de 1996 al 2000, la cifra fue de 712⁷¹. Sobre el particular, se hace necesaria una revisión de los requisitos descritos para viabilizar las solicitudes de reconocimiento y efectivizar la misma; lo que será analizado más adelante. Al respecto, Castillo, Diez, Burneo, Urrutia y del Valle (2007) consideran que el reconocimiento permitió posicionar a la comunidad como un ente privado en la sociedad, dejando de lado el bagaje cultural. Así, las comunidades debían ser vistas como grupos sociales con particularidades, más que como empresas.

El Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural – PETT

En 1991, en pleno contexto de liberalización del mercado⁷², se emitió el Decreto Legislativo N° 653 que derogó la ley de la segunda reforma agraria, esta norma dispuso la culminación de actividades de catastro y titulación para la inscripción de los predios rústicos de todo el territorio nacional que habían sido adjudicados durante la reforma agraria.

Al año siguiente en 1992, en el marco de la apertura al mercado de tierras de las comunidades, el Estado creó el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (en adelante, PETT)⁷³⁻⁷⁴ para la titulación masiva de las comunidades campesinas. Dicho proyecto aplicó el

⁷¹ Legislación peruana sobre comunidades campesinas, Román Robles Mendoza

⁷² Asimismo, el 13 de setiembre de 1991, se promulgó el Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales, el cual reguló el procedimiento para la formalización de los predios de propiedad del Estado y los de propiedad de particulares. Dicho Decreto estableció, entre otros aspectos, un procedimiento especial para adquirir la propiedad de un predio rural, basado en la posesión y explotación del predio. Cabe explicar que si bien no se aplicaba para las comunidades campesinas, es importante indicar que la norma en mención formaba parte de un paquete normativo orientado a la apertura de la inversión y a proyectos de gran escala.

⁷³ Creado mediante Decreto Ley 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura

procedimiento de titulación establecido en la Ley de deslinde y titulación de 1987, el mismo es aplicado en la actualidad. Es decir, después de más de 20 años de cambios sociales el procedimiento es el mismo.

La creación del PETT conforme lo estableció su Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante Decreto Supremo N° 064-2000-AG, tenía como finalidad levantar, conservar y actualizar el catastro rural jurídico de las tierras de uso agrario. Así como, la formalización de la propiedad para la inscripción de los predios expropiados y adjudicados por la reforma agraria, del territorio de las comunidades campesinas y nativas, de los predios rurales pertenecientes a particulares y de las tierras eriazas con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad del Estado. Entre las funciones referidas a comunidades campesinas se encontraba que ejecute y controle las acciones de titulación y saneamiento físico legal de las mismas.

Los beneficiarios del programa eran “agricultores que acreditaran la posesión y explotación económica en forma directa, continua, pacífica y pública por un plazo mayor de 1 a 5 años, según se trate de terrenos de propiedad del Estado o de particulares” (MINAG, 2013). El PETT se desarrolló en dos fases. La primera se dio entre 1993-2000 y la segunda entre 2000-2006. Una tercera fase se dio en el 2007 cuando el PETT se fusionó con la Organización de Formalización de la Propiedad Informal (en adelante, COFOPRI), añadiendo a ésta la responsabilidad de tratar con las áreas rurales además de las áreas urbanas. Así, COFOPRI asumía la rectoría en materia de titulación. Esta decisión se basó en que COFOPRI iba a ser la entidad competente para realizar el diagnóstico de la informalidad predial con la finalidad de identificar las superposiciones de tierras y así lograr la formalización predial (Mongylardi, 2015).

Cabe indicar el autogolpe del 5 de abril de 1992, perjudicó el proceso iniciado por el PETT, toda vez que eliminó a los gobiernos regionales electos en 1990 para reemplazarlos por los llamados Consejos Transitorios de Administración Regional (en adelante, CTAR). Ello trabó el proceso de descentralización iniciado que serviría como impulso para la titulación de comunidades.

En 1994 se realizó el tercer censo agropecuario, el cual registró una existencia de 5680 comunidades campesinas que ocupaban el 40% de la superficie agropecuaria del Perú, y evidenció que el 27% de las mismas no poseería título de propiedad (CENAGRO, 1994). Asimismo, del 73% con título, el 27% no lo tendría inscrito en los registros públicos (Valera, 1998). Los resultados de dicho censo se entrelazaron con las ideas de Hernando de Soto que sostenía que a mayor formalización de la propiedad habría mayor desarrollo en el agro. Por ello,

⁷⁴ Cabe señalar que el PETT estuvo integrado de tres órganos: Programa Nacional de Catastro, Dirección de Tenencia de Tierras y Estructura, y el Proyecto Especial de Desarrollo Agropecuario Cooperativo y Comunal.

la formalización supuso la propiedad de la tierra con lo cual se podría obtener seguridad y disponer de garantías suficientes para disponer la propiedad o acceder al crédito; así, nuevamente el factor económico fue el principal motivo de las reformas para la titulación.

En esta línea un sector de legisladores, apoyados por el gobierno de turno y el Instituto Libertad y Democracia, presidido por De Soto, impulsó la creación de un organismo rector en temas de la formalización predial urbana y rural. Es así como en 1996 se creó la Comisión de Formalización de Propiedad Informal que posteriormente cambia su nombre a Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), cuya norma de creación se funda en que “los procedimientos vigentes que la mayoría de peruanos debe cumplir para titular y registrar sus activos constituyen un régimen discriminatorio que los obliga a perder tiempo y dinero en el proceso”.

Ahora bien, cabe resaltar que el pensamiento de De Soto (2000) no era totalmente nuevo, ya que autores como Luis Pásara (1973) consideraron que el régimen de propiedad otorgado a las comunidades campesinas era incoherente con el resto del sistema y tuvo efectos congeladores sobre las comunidades, como por ejemplo el impedirles el acceso al crédito, debido a la imposibilidad de constituir garantía sobre los bienes comunales. No obstante, no podemos dejar de lado el aspecto cultural de las mismas. En este sentido, un estudio elaborado por Eguren, Del Castillo y Burneo (2009) sobre el mercado y derechos sobre la tierra en comunidades agro pastoril de Huancavelica concluyó que dichas comunidades no solían participar en el mercado de tierras ni en los mercados financieros rurales, ya que la figura de la hipoteca resultaba inexistente. De esta manera, la motivación de la tesis de Hernando de Soto no resultaba un incentivo a los comuneros para vender sus tierras⁷⁵.

Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas (Ley de Tierras) y Nativas y su reglamento

Esta ley promulgada en 1995 y su reglamento en 1997⁷⁶ eliminaron las restricciones que limitaban la promoción de la inversión privada en el sector agrario. La ley define el concepto de tierras como el espacio que sea de uso agrario, restringiendo así cualquier otro uso que pudiera

⁷⁵ Cabe indicar que la popularidad de las ideas de Hernando de Soto influyó en otras comunidades que optaron por tramitar la titulación individual de parte de las tierras de la comunidad ante el COFOPRI, aplicando erróneamente el Decreto Legislativo 667 el cual no era aplicable para las tierras comunales.

⁷⁶ Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Ley No. 26505, y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-97-AG.

otorgarle la comunidad. Los artículos siguientes señalan que las comunidades campesinas son libres para cambiar su organización y que las empresas asociativas campesinas lo son para contratar con cualquier empresa; ello fomentaba que las comunidades y empresas comunales estén acorde al modelo inversionista instaurado por la Constitución de 1993.

Asimismo el Artículo 11 de la referida norma estableció que se podrían disponer de las tierras de la comunidad campesina si es que así lo acuerdan no menos de los dos tercios de todos los miembros de la Comunidad⁷⁷. Cabe indicar que la promulgación de esta ley implicó que las acciones judiciales que se pudieran interponer por conflictos de titulación de comunidades campesinas se tramiten conforme al código procesal civil, ya que el Tribunal Agrario fue desactivado en 1993.

Por otro lado, en 1996, durante el segundo periodo de Alberto Fujimori, se promulgó el Decreto Legislativo N° 838, mediante el cual se facultó al entonces Ministerio de Agricultura que por un plazo inicial de dos años –el mismo que se prorrogó hasta diciembre del 2000⁷⁸– pudiese adjudicar tierras pertenecientes al Estado, a personas naturales o comunidades campesinas víctimas de la violencia política que se vivía en dicho momento a título oneroso. En ese sentido, se estableció como requisito que la adjudicación se realice en zonas de “economía deprimida”⁷⁹, la cuales comprendían el territorio nacional, salvo la costa.

Esta adjudicación tuvo un matiz reparativo con las comunidades campesinas y nativas como consecuencia de los desplazamientos forzados durante la violencia política. No obstante, el reglamento de la referida norma no las consideró, ya que las adjudicaciones se realizaría a favor de personas naturales: desplazados retornantes, personas naturales que fueron calificadas como beneficiarios de reforma agraria y personas naturales que no están en ninguno de los casos anteriores⁸⁰. De este modo, sin título o registro a favor de una comunidad sobre dichas zonas, el

⁷⁷ Conforme hemos indicado en líneas precedentes, esta disposición no es nueva, ya que desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993, el Artículo 7° de la Ley General de Comunidades Campesinas señalaba lo mismo.

⁷⁸ Ley N° 27041, Ley que prorroga el plazo de la vigencia del Decreto Legislativo N° 838, sobre adjudicación de predios rústicos en zonas de economía deprimida emitida el 30 de diciembre de 1998.

⁷⁹ Concepto esclarecido mediante el Decreto Supremo N° 018-96-AG, reglamento del Decreto N° 838.

⁸⁰ Reglamento del Decreto N° 838, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-96-AG Artículo 4°. La adjudicación se efectuará en favor de:

- a) Los desplazados retornantes, en este caso, la adjudicación se efectuara, sin exigencia de periodo mínimo de ocupación. La condición de desplazado retornante será establecida por el órgano competente del Ministerio de Agricultura en coordinación con el Programa Nacional de Apoyo a la Repoblación -PAR.
- b) Las personas naturales que fueron calificadas como beneficiarias de la Reforma Agraria mediante resolución administrativa firme.
- c) Las personas naturales que no tengan alguna de las calidades establecidas en los incisos anteriores sobre las áreas en que desarrollan actividades productivas en forma directa, continua, pacífica y publica durante un periodo mayor de un año anterior a la fecha de vigencia del presente Reglamento. La posesión podrá acreditarse con la declaración de los colindantes, y documentos preconstituidos, tales como plan de cultivo y riego, certificado de posesión u otros que la demuestren.

Estado podría adjudicarlas a cualquier particular que se acerque al Ministerio de Agricultura y solicite la adjudicación de parte de tierras comunales. Esta situación puede convertirse en el origen de un conflicto que sólo podrá resolverse ante la vía judicial, obligando a la comunidad a litigar contra el particular beneficiado, contra el Ministerio de Agricultura y, adicionalmente, a demandar la anulación de la inscripción en los Registros Públicos (Del Castillo, 1997).

Cabe precisar que sobre la base de la Ley 28867 –que declara la reversión al Estado de los predios rústicos, adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos- se indica que el derecho de propiedad otorgado por el Decreto Legislativo N° 838 no era perenne. De esta manera, era suficiente la “declaración” del gobierno local para extinguir la propiedad de aquellas adjudicaciones dadas a comunidades que estuviesen conformadas hasta el 31 de diciembre de 2004, ya que supuestamente esas tierras eran aptas para fines agrarios y no fueron usadas para ello. Para Laureano del Castillo (2014), esta situación de despojo de tierras afectó la seguridad jurídica de dichas comunidades. Adicionalmente, consideramos que ello evidenciaba nuevamente la dicotomía entre las acciones estatales enfocadas en la promoción de la titulación de comunidades y la realidad estructural a la que estas se enfrentaban; esto es, un Estado que legalmente no contemplaba el desarrollo a largo plazo de las mismas.

Cabe señalar además que en este escenario se dio el contrato de préstamos 906 OC/PE firmado, en 1996, con el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) que originó el PTRT para la ejecución de cuatro componentes:

Gráfico N° 6: Componentes a ejecutar por el PTRT



Elaboración: propia

Fuente: Ministerio de Agricultura. Disponible en: <http://minagri.gob.pe/portal/objetivos/69-marco-legal/titulacion-y-creditos/409-titulacion-agraria-en-el-peru>

Así, el PTRT que tuvo como objetivo la titulación de predios rurales, entre los que se encontraban las comunidades campesinas, tuvo como meta generar un millón de títulos de propiedad individual, los cuales debían estar inscritos en los registros de propiedad inmobiliaria. No obstante, en este contexto de una aparente apertura desde el Ejecutivo para la titulación de comunidades, en 1997 se promulgó la Ley 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa que señalaba las posibilidades de disponer libremente de

sus tierras y que los comuneros obtengan títulos de propiedad individual de las parcelas de las que a la fecha eran solo usufructuarios⁸¹.

Tal como se ha señalado, la década de los noventa permitió el retorno del debate sobre titulación de tierras y de acciones políticas, pese a que estas se enmarcaron en un enfoque neoliberal que aparentemente limitaba derechos a la propiedad colectiva. Sin embargo, dichas acciones se vieron inmersas en un periodo de corrupción y pérdida de institucionalidad, debido a la dictadura fujimorista que para fines de los 90 mantenía al país en un escenario de marchas y protestas en contra de dicho régimen. De esta manera la dación de normas a favor de la titulación fue importante al permitir un marco legal para las comunidades. Sin embargo, no fue suficiente para solucionar los problemas estructurales que aquejaban a las mismas.

Para inicios del año 2000, se vivía un contexto electoral que destapó actos de corrupción, seguido de un gobierno transitorio. En este panorama, la titulación de comunidades campesinas no era una prioridad en la agenda pública. Sin embargo, para el año 2001 se gestaban cambios a fin de recuperar la institucionalidad mermada durante la década anterior. Así, se retomó temas paralizados como producción, pobreza, desarrollo, descentralización y titulación de comunidades campesinas. Voltar la mirada hacia el sector rural se hizo necesario e impulsar el trabajo con los gobiernos locales con miras a recuperar el proceso de descentralización⁸². Pese a ello, los conflictos estuvieron presentes en el acontecer nacional, lo cual respondió –quizás– a años de represión ante las demandas, especialmente de las comunidades campesinas y nativas.

Por otro lado, entre el 2002 y 2003 se presentaron al Congreso de la República 49 proyectos de ley referidos a comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas. Proyectos normativos impulsados no sólo por un interés a dichas poblaciones, sino por un descontento generalizado en el interior del país, especialmente de la zona sur⁸³.

En este contexto, Laos (2005) identificó una serie de problemas referidos a la normativa sobre comunidades campesinas, como por ejemplo aquellas que se encontraban reconocidas por la ley, inscritas en Registros Públicos, pero que estaban parceladas de facto. Asimismo, identificó que solo el 30% de las comunidades inscritas y registradas, tenía reconocimiento jurídico vigente, lo cual no permitió la defensa de sus tierras. Adicionalmente, señaló que las condiciones

⁸¹ Al respecto, debemos señalar que un año antes de promulgada dicha Ley, las Naciones Unidas y la Federación Internacional de Geómetras establecieron la visión catastral al 2014 con la finalidad de proteger los derechos de propiedad, facilitar un mercado eficiente de tierras, desarrollar moderna infraestructura catastral y soporte del desarrollo sostenible. Asimismo en 1998 se decidió el plan de acción de la Cumbre de las Américas que sostuvo hacer más eficaces los procesos de adjudicación, titulación y registro de los derechos de propiedad a fin de disminuir los índices de pobreza.

⁸² El cual estuvo a cargo de Pedro Planas y que a la fecha no termina por implementarse.

⁸³ Verificación personal efectuada de la base de datos del Congreso de la República en el portal web.

propuestas por la ley para el reconocimiento de las comunidades impedirían que se creen nuevas comunidades, a partir de los grupos que van emergiendo de la misma.

En enero de 2004 se publicó la Ley 28150 que creó la Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas con la finalidad de elaborar una norma que reuniera la legislación vinculada a éstas. Dicha Comisión presentó, a fines del 2005, el anteproyecto de Ley de Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Pueblos Indígenas. Sin embargo, diversas organizaciones campesinas no estuvieron de acuerdo con la norma, ya que consideraban que no se tomaron en cuenta la propuesta consensuada de las organizaciones indígenas y tampoco contemplaba el derecho a la consulta previa establecida en el Convenio 169 de la OIT.

1.4. La titulación de comunidades campesinas en medio de la descentralización

Otro hecho importante fue el proceso de regionalización retomado como un mecanismo de descentralización de fuerzas, mejoras estatales para la atención de demandas y, de manejo del presupuesto para promover la inversión. En este contexto, las tierras comunales representaban un agente económico importante. Así, la descentralización debía servir para impulsar la titulación de comunidades, por lo que, en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, promulgada en el 2003 se dispuso el inciso “n” del Artículo 51. Dicho inciso estableció como una de las funciones de los Gobiernos Regionales la promoción, gestión y administración del proceso de saneamiento físico legal de la propiedad agraria, incluyendo las tierras de las comunidades. De esta manera, las DRA eran las competentes para la titulación de dichas comunidades; sin embargo, esto se efectivizó en años posteriores.

Es así que durante estos años se instalaron transitoriamente los gobiernos regionales, se aprobó la Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización⁸⁴, y la Ley 27683, Ley de Elecciones de los Gobiernos Regionales⁸⁵, de modo que en enero de 2003 se instalaron las primeras autoridades de los 25 Gobiernos Regionales, elegidas recién en el 2005. En este contexto, la titulación a cargo del PETT se encontraba estancada (Laos, 2005). En un primer momento se estimó que el proceso de regionalización y descentralización finalizaría el 31 de diciembre del 2008, tal como lo estableció el Decreto Supremo 074-2007-PCM⁸⁶; sin embargo, fue ampliado hasta el 30 de junio del 2009 mediante el Decreto Supremo 088-2008-PCM. Posteriormente, mediante el

⁸⁴ Promulgada el 17 de julio del 2002.

⁸⁵ Promulgada el 15 de marzo del 2002.

⁸⁶ Mediante el cual se prorrogó el plazo para la transferencia a los Gobiernos Regionales de la función específica prevista en el literal n) del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Decreto Legislativo 1089, emitido en el 2008, el plazo para la transferencia de la competencia de titulación a los Gobiernos Regionales fue nuevamente ampliado por cuatro años, hasta el 27 de junio del 2012.

En este contexto se emitió la Resolución Ministerial 303-2009-AG de abril de 2009 que aprobó la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones del Ministerio de Agricultura la cual permitió dilucidar las competencias con los gobiernos regionales, conforme se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: Competencias y funciones del Ministerio de Agricultura

Función General	Competencias Nivel Nacional	Competencias Gobiernos Regionales
Normativa, reguladora y de formulación de políticas	Formular y aprobar la Política Nacional Agraria en lo que comprende a las tierras de uso agrícola, pastoreo, forestales y eriazas con aptitud agraria (Artículo 4.2 y 5.1.1. del Decreto Legislativo N° 997)	Formular y aprobar la política de la región en aprovechamiento sostenible de las tierras agrícolas, pastoreo, forestales, eriazas con aptitud agraria y comunidades campesinas y nativas en base a la zonificación económica y ecológica, coordinando con las Políticas Nacionales (Artículo 51°, literal a) de la LOGR)
Planeamiento	Formular y aprobar planes sectoriales de desarrollo en lo que comprende a las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras forestales, eriazas y de aptitud agraria (Artículo 5° y 6° del Decreto Legislativo N° 997)	Formular y aprobar los Planes de la Región en aprovechamiento sostenible de las tierras agrícolas, pastoreo, forestales, eriazas, con aptitud agraria, comunidades nativas y campesinas en base a la zonificación económica y ecológica, coordinando con los Planes Sectoriales y las propuestas promocionales de desarrollo de las municipalidades (Artículo 51°, literal a) de la LOGR)
Administración y ejecución	Determinar la capacidad de uso mayor o aptitud agrícola, pecuaria o forestal (Artículo 6.1 del Decreto Legislativo N° 1064)	Administrar, gestionar y ejecutar el saneamiento físico legal de la propiedad agraria en concordancia con la Ley de Comunidades Campesinas y Nativas (Artículo 51°, literal n) de la LOGR)
	Autorizar el cambio de uso de las tierras (Artículo 6.3 del Decreto Legislativo N° 1064)	Formalizar y titular predios rústicos, tierras eriazas y comunidades campesinas y nativas. Gestionar y ejecutar la formalización de predios rústicos, tierras eriazas y comunidades campesinas y nativas.

Elaboración: Propia

Fuente: Jaime Márquez “Análisis de la normatividad sobre funciones y competencias de los gobiernos regionales en materia de comunidades campesinas y nativas”.

Las acciones mencionadas en pro de la titulación se enmarcaron en la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (en adelante, TLC). El referido tratado pretendía incrementar los flujos de inversión privada, al otorgar certidumbre y seguridad jurídica al inversionista sobre las tierras en las que realizarían los proyectos, en su mayoría las tierras de las comunidades (Ministerio De Comercio Exterior y Turismo, 2004).

Este enfoque financiero⁸⁷ en torno a la propiedad comunal, originó que las poblaciones indígenas y sus organizaciones de base rechazaran los dispositivos legales antes señalados, ya que consideraron que eran contrarios a sus intereses colectivos al promover la parcelación de tierras⁸⁸. Asimismo, bajo ese enfoque inversionista se publicaron diversos dispositivos legales orientados a facilitar la disposición de la tierra de las comunidades campesinas, tales como los Decretos Legislativos 1015, 1064 y 1073, conformen se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Descripción de los Decretos Legislativos 1015, 1073 y 1064⁸⁹

Norma	Descripción
Decreto Legislativo 1015 y su modificatoria Decreto Legislativo 1073	Señaló que para que la disposición de las tierras de comunidades campesinas (arrendar, vender, etc.) era necesaria la aprobación de los 2/3 de comuneros hábiles inscritos en el padrón oficial de la comunidad. En ese sentido, mediante el presente Decreto Legislativo, se unificaron los procedimientos de las comunidades campesinas de la sierra y la selva con las de la costa, en la cual solo era necesaria la aprobación del 50% más 1 de los comuneros asistentes con el fin de disponer de las tierras.
Decreto Legislativo 1064	Dispuso que al realizar el deslinde y la titulación de las comunidades campesinas, los comuneros tuvieran que avalar la titularidad de las tierras eriazas con documentos, ya que de lo contrario, éstos las perderían. Este aspecto desvinculaba a las tierras eriazas, las cuales representan el 25% del territorio comunal, de la noción de ancestralidad; dejándolas libres para el comercio, vulnerando así las disposiciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT y el artículo 89 de la Constitución de 1993.

Ante ello, las comunidades consideraron que dichas normas afectaban el derecho de propiedad de sus tierras, por lo cual el 5 de junio del 2009, en Bagua, provincia del departamento de Amazonas, ocurrió un enfrentamiento entre indígenas (awajun y wampis) y la policía. Dicho enfrentamiento ocasionó la muerte de 23 policías, 9 indígenas, heridos y la intervención del relator de Pueblos Indígenas para Naciones Unidas. Ante ello el Congreso aprobó la Ley 29261 derogando los Decretos Supremos N° 1015 y N° 1073 y restableció la vigencia de los Artículos 10 y 11 de la Ley de Tierras.

Tras este suceso se inició la transferencia de funciones de titulación de comunidades de COFOPRI a los gobiernos regionales. Asimismo, en mayo del 2011 - antes del 27 de junio del 2012- plazo establecido en el Decreto Legislativo 1089 para la transferencia de la competencia de titulación- los gobiernos regionales de Ayacucho y Huancavelica culminaron con la

⁸⁷ El paradigma de la inversión privada fue el estandarte durante el segundo gobierno de Alán García Pérez tras suceder, en el 2006, a Alejandro Toledo. El fantasma de la inflación de 1985 a 1990 obligaba a la necesidad de generar una percepción de estabilidad económica y seguridad jurídica frente a la propiedad privada, por lo que se dejó de lado la defensa de derechos colectivos, toda vez que se contradecían con la seguridad jurídica de los privados.

⁸⁸ Tras un poco más de un año de asumido el gobierno, el presidente Alan García publicó “El síndrome del perro del hortelano”, difundido en octubre de 2007. Dicho manifiesto mostró con claridad la decisión política de transferir los recursos naturales, entre ellos la tierra, a aquellos con capacidad y posibilidad de realizar grandes inversiones, en detrimento de quienes los poseen actualmente, pero carecen de los recursos necesarios para aprovecharlos con mayor “eficiencia”. En ese sentido, la política asumida sobre la titulación de comunidades campesinas fue bastante clara, reflejándose en la falta de voluntad política.

⁸⁹ Para mayor información sobre las afectaciones generadas por dichos decretos consultar lo siguiente: Ortega, Milagros (2008). Análisis de los Decretos Legislativos que afectan a los Pueblos Indígenas, emitidos por el Poder Ejecutivo en Virtud A La Ley N° 29157. En II Congreso Peruano de Antropología “Derecho y Diversidad Cultural”. Congreso llevado a cabo en Colombia.

transferencia de funciones y fueron competentes para la titulación⁹⁰. A continuación se muestra una línea de tiempo sobre las distintas prórrogas para la transferencia de dicha función:

Cuadro N° 4: Transferencia de la función de titulación de comunidades campesinas

Año	Norma	Descripción	Plazo para la transferencia
27/11/1992	Decreto Ley N° 25902	Crean el Proyecto Especial Titulación De Tierras y Catastro Rural – PETT	El plazo para que el PETT culmine fue hasta el 31 de diciembre de 2005
2003	Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	El inciso “n” del artículo 51 que señaló como una de las funciones de los Gobiernos Regionales la promoción, gestión y administración del proceso de saneamiento físico legal de la propiedad agraria, incluyendo las tierras de las comunidades.	2003
22/02/2007	Decreto Supremo 005-2007-VIVIENDA	Se aprobó la fusión por absorción del PETT con el COFOPRI	Hasta el 23 de abril del 2007
21/04/2007	Decreto Supremo N° 012-2007-VIVIENDA	Precisan el ámbito de la fusión por absorción Amplían el plazo de vigencia de la fusión establecido mediante Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA, por un lapso que no excederá los sesenta (60) días. Se precisó que COFOPRI era la institución responsable de la transferencia de la titulación a los gobiernos regionales	Hasta el 20 de junio del 2007.
20/08/2007	Decreto Supremo N° 074-2007-PCM	Prorrogan plazo para la transferencia a los Gobiernos Regionales de la función específica prevista en el literal n) del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Hasta el 31 de diciembre de 2008.
31/12/2008	Decreto Supremo 088-2008-PCM	Prorrogan el plazo para la transferencia de la función prevista en el literal n) del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Hasta el 30 de junio del 2009
27/06/2008	Decreto Legislativo N° 1089	Creación del Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales. Redefinió las competencias a COFOPRI, de manera temporal y excepcional, por cuatro años, en materia de formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas. COFOPRI asumiría competencias para conocer los procedimientos en mención, hasta su conclusión.	Hasta el 27 de junio del 2012
18/09/2009	Resolución Ministerial 811-2009-AG	Aprueban relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura derivados de la función específica de titulación.	-
13/05/2011	Resolución Ministerial 114-2011-VIVIENDA	Establecen que los Gobiernos Regionales de Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Pasco, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali son competentes para la función establecida en el inciso n) del Artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	-
28/07/2011	Resolución Ministerial 161-2011-VIVIENDA	Declaran concluido proceso de transferencia de función en materia agraria a los Gobiernos Regionales de Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Piura y Municipalidad Metropolitana de Lima.	-
11/04/2016	Resolución Ministerial 084-2016-VIVIENDA	Declaran concluido proceso de efectivización de la transferencia de competencias al Gobierno Regional de Arequipa, de la función específica establecida en el inciso n) del art. 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	-

Elaboración: Propia

Del mismo modo, respecto al ente rector encargado de emitir las políticas, lineamientos y demás dispositivos para llevar a cabo la referida titulación, hubo diferentes cambios que evidenciaron la falta de una política organizada y un criterio estable en torno a dicho procedimiento (Defensoría del Pueblo, 2014). Dichos cambios se señalan en el cuadro siguiente:

⁹⁰ En ese marco debe destacarse las iniciativas de algunos Gobiernos Regionales, como el de Ayacucho, que crearon Oficinas Regionales de Comunidades Campesinas y Nativas.

Cuadro N° 5: Entes rectores en materia de titulación de comunidades campesinas

	Norma	Ente rector
27/11/1992	Decreto Ley N° 25902	Ministerio de Agricultura – PETT
22/02/2007	Decreto Supremo 005-2007-VIVIENDA	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento – Cofopri
01/2013	Decreto Supremo 001-2013-AG	Ministerio de Agricultura y Riego
06/2013	Resolución Ministerial 0200-2013-AG	Ministerio de Agricultura y Riego - Dirección General de Infraestructura Hidráulica
24/06/2014	Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego - Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural

Sumado a ello, la función de titulación de los gobiernos regionales debía engranarse con la de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP, la cual inicialmente tenía una normativa compleja y engorrosa que no permitía que las comunidades campesinas puedan concretizar la titulación (comunicación personal con la Defensoría del Pueblo en Lima). Afortunadamente esta situación cambió en mayo del 2013 cuando se aprobó la Directiva 05-2013-SUNARP/SN⁹¹ que reguló la inscripción de los actos y derechos de las comunidades nativas. Esta norma consideró lo señalado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹² al referir que el Estado tiene el deber de adecuar su derecho interno, procedimientos constitucionales, medidas legislativas o de otro carácter a los estándares de la Convención para efectivizar el derecho al reconocimiento de la personería jurídica y a la autonomía organizativa.

Pero fue en diciembre del 2013, que se aprobó la Directiva 10-2013-SUNARP-SN⁹³ mediante la cual se reguló la inscripción de los actos y derechos de las comunidades campesinas. Dicha norma se creó para facilitar el ejercicio de los derechos de las referidas comunidades, ya que la lejanía de las mismas, las diferencias idiomáticas, culturales y de recursos económicos no permitía acceder a los servicios de Registros Públicos.

Por otro lado, debemos señalar que no hay una cifra oficial de comunidades tituladas, ya que las bases de datos oficiales⁹⁴ como la de Cofopri, Cenagro 2012 y la de los propios Gobiernos

⁹¹ Aprobada mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 122-2013-SUNARP/SN

⁹² Convención Americana Sobre Derechos Humanos, firmada el 22 de noviembre de 1969, en vigor en el Perú el 18 de julio de 1978
 “Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno
 Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

⁹³ Aprobada mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 343-2013-SUNARP-SN

⁹⁴ El parlamentario Federico Pariona propuso un proyecto de ley en junio del 2015 que representa la región Junín, precisó que no existen registros oficiales sobre el número de comunidades nativas e indígenas, razón por la que esta norma establece que sean los gobiernos regionales los encargados de recopilar, sistematizar solicitudes de reconocimiento, deslinde, titulación o demarcación territorial anualmente a fin de que sean sistematizados por el Ministerio de Agricultura como ente rector.

Regionales, difieren entre ellas. Esta falta de universo conocido de comunidades restantes por titular, no permite que haya una política pública clara en la materia que permita determinar, entre otros aspectos, el presupuesto asignado para dicho fin; lo que evidentemente incrementaba la posibilidad de conflictos en la materia.

Así, es importante destacar lo señalado por el Jefe del PETT – Huancavelica quien manifestó que el costo de saneamiento físico legal por comunidad ascendía en promedio a U\$ 4,000.00 (cuatro mil dólares americanos). Este elevado costo respondía a las distancias geográficas, notificación a comunidades colindantes, el deslinde en campo, armado de expedientes, elaboración de planos y memorias descriptivas, número de equipos tecnológicos, número de profesionales y técnicos; etc (Pacheco, 2009); sin embargo, la distribución de dicho presupuesto no puede darse sin un número oficial que permita orientarlo.

2. La gestión estatal de conflictos sociales desde 1920 hasta el 2015

El siguiente acápite está conformado por tres partes: (i) antecedentes de la gestión de conflictos sociales: 1920- 1987; (ii) los conflictos sociales bajo la Ley de Deslinde y Titulación; y (iii) el inicio de la gestión actual de conflictos sociales.

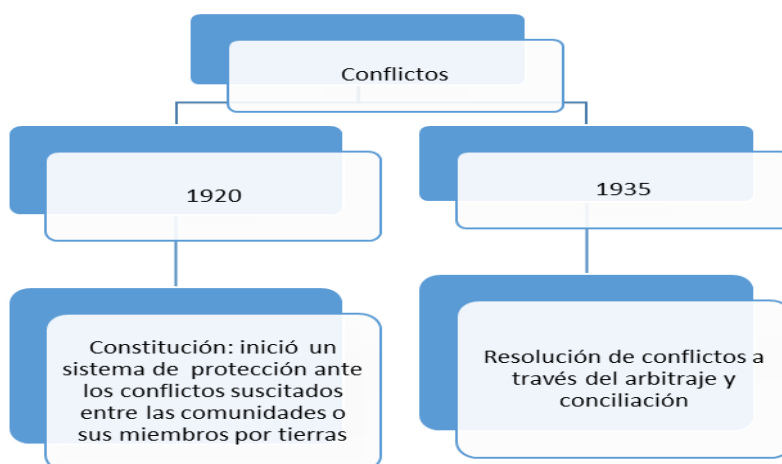
2.1. Antecedentes de la gestión de conflictos sociales: 1920- 1987

A lo largo de la historia la figura del conflicto ha sido latente y transversal. Las teorías sobre el conflicto han sido diversas, pero también los enfoques desde el Estado para abordar la gestión de los mismos. Para efectos de la presente investigación, el enfoque a estudiar será el de la gestión a través del diálogo, el cual es el enfoque utilizado por el Estado en la actualidad. La pregunta a responder entonces es desde cuándo el conflicto es entendido en el marco jurídico y cómo se ha ido desarrollando a lo largo de los años.

El siguiente cuadro evidencia dos momentos importantes sobre cómo el Estado vinculaba a las comunidades campesinas con la gestión de conflictos de 1920⁹⁵ a 1935:

⁹⁵ Constitución Política del Perú de 1920
“Artículo 58º.- El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan”

Gráfico N° 7: Hitos en la vinculación entre comunidades campesinas con la gestión de conflictos sociales



Elaboración: Propia

Posteriormente en 1937, se creó la Dirección General de Asuntos Indígenas (en adelante, DGAI) del Ministerio de Trabajo y Fomento, la cual tuvo entre sus funciones organizar los tribunales que conocerían los conflictos que se susciten entre indígenas, de conformidad con la Ley 8120 y; resolver administrativamente las quejas y reclamos de los indígenas (Robles, 2002).

Para 1941 se creó la Procuraduría Gratuita del Indígena, adscrita a la DGAI y que fue transferida al Ministerio de Salud Pública y Previsión Social. Entre sus competencias tuvo la de prestar asistencia jurídica gratuita a las comunidades, patrocinar las quejas y reclamaciones ante las autoridades judiciales, estudiar los títulos de la propiedad comunal, producir opinión sobre su mérito legal e, intervenir en la contratación de ingenieros y peritos para el levantamiento de planos⁹⁶. Asimismo, mediante el Decreto Supremo del 18 de julio de 1946, se determinó que el Estado intervendría para resolver los conflictos, si cesaban todos los actos de violencia⁹⁷.

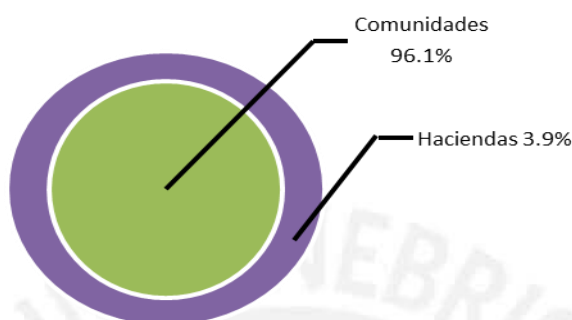
Si bien esta medida pudo evitar que se generen actos de violencia, evidenció falencias en el accionar estatal: (i) la inexistencia de acciones preventivas para la gestión de dichos conflictos, (ii) la ineficacia de los canales de comunicación entre comunidades de indígenas y Estado y, (iii) ausencia de estrategia para abordar dichos conflictos una vez iniciados. Esta situación no es ajena a la actualidad, ya que la intervención estatal está enfocada en aplacar el conflicto sin una propuesta preventiva sólida y, luego de ello, iniciar el diálogo.

⁹⁶ Posteriormente la Dirección General de Asuntos Indígenas formó parte del Ministerio de Justicia el cual implicó la creación de distintas dependencias entre las cuales se creó el departamento de reclamaciones (con la sección de conciliación y arbitraje) cuya finalidad era la tramitación de quejas y reclamaciones individuales o colectivas que lo indígenas o sus comunidades formulen acerca de la propiedad o posesión de sus tierras y las quejas o reclamaciones que los propietarios particulares colindantes formulen contra los indígenas o sus comunidades.

⁹⁷ Ello se ordenaba sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieran existir.

Esto fue la antesala a la reforma agraria, la cual se origina entre otros aspectos por la concentración de tierras⁹⁸ y desigualdad social (CEPES, 2010). La concentración de tierras estuvo a cargo de aproximadamente 280 familias⁹⁹ representada por las haciendas¹⁰⁰ con poder económico y político (Mejía, 1990). El siguiente gráfico muestra la relación entre comunidad y hacienda:

Gráfico N° 8: Bipolaridad hacienda comunidad¹⁰¹



Elaboración: Propia

Fuente: Mejía, José Manuel (1990). La neo reforma agraria. Lima: Cambio y Desarrollo.

El segundo problema en el agro fue la violencia estructural de la época, ya que la concentración de la tierra también fue un indicador de la desigualdad social que afectaba directamente a los poseedores ancestrales de esas tierras. Esto se reflejaba en la desatención del Estado con las comunidades - en su mayoría ubicadas en las haciendas o latifundios¹⁰²- y en la condición del campesino que era adquirido junto con las tierras en dichas haciendas¹⁰³- situación que coadyuvó a que las comunidades mantengan condiciones de vulnerabilidad (Martínez y Tealdo, 1982).

⁹⁸ De esta manera, los “verdaderos dueños de la tierra en el país estaban en poquísimas manos y que las grandes mayorías campesinas solo disponían de minifundios y pequeñas propiedades en lugares menos rentables del territorio nacional” (Malpica, 1987).

⁹⁹ Las 280 familias equivalían al 0.03% del total de familias en el sector agropecuario, las cuales eran propietarias de 5, 666,676 Has, que a la vez representaban el 30,5% del hectareaje total.

¹⁰⁰ Para Mejía (1990), las haciendas eran la institución hegemónica del mundo rural y se dividían en capitalista, semi capitalista y tradicional, en función a los regímenes productivos que tenían. Mejía señala que antes de la reforma agraria las haciendas poseían 56% de los 3 millones de hectáreas de tierra agrícola y 20 millones de hectáreas de pastos naturales del país. En cambio, el restante 96% de las unidades, las de economía campesina –incluida la propiedad comunal- ocupaba solo 44% de la superficie agrícola.”

¹⁰¹ Este régimen de propiedad estaba focalizado en el modelo de haciendas, las cuales representaban el 3.9% de las unidades agropecuarias, mientras que el otro 96.1% se encontraban en las comunidades campesinas. Este dato es importante para entender el resultado de una historia de contrastes que se reflejan en lo que señala Mejía como la “bipolaridad hacienda – comunidad indígena”.

¹⁰² Se hablaba de campesinos y no de pueblos indígenas, estos luego se constituyen en comunidades campesinas.

¹⁰³ La definición de comunidades de hacienda consiste en aquella asentada dentro de una hacienda y que, económicamente, depende de ella. La diferencia con las “comunidades libres” es que mientras estas son propietarias de las tierras que ocupan, la comunidad de hacienda no lo es, pero como vive dentro de una determinada hacienda, mantiene con el patrono una suerte de relación en forma de colonato (Vizcardo, 2004). Asimismo, las relaciones sociales que existían dentro de la comunidad de hacienda implicaba que el propietario de hacienda domine la mayoría de los comportamientos de sus siervos a través de la intimidación agresiva y el paternalismo amable (Bourricaud: 1967).

Este contexto fue motivo para la generación de movimientos campesinos organizados, en la costa y sierra del país entre 1959 y 1963, con mayor incidencia en la sierra sur, debido a las alianzas obrero – campesinas gestadas en dichas zonas (Martínez y Tealdo, 1982; Valcárcel, 1989). Estos movimientos lideraron la toma de tierras y se fortalecían a medida que la respuesta estatal no sólo no satisfacía las demandas, sino que además las agravaba (Del Castillo, 2003).

Gestión de conflictos sociales suscitados por la tierra durante la reforma agraria: la vigencia del fuero agrario

El fuero agrario fue creado en 1969 con la ley de la primera reforma agraria, debido a que el fuero común permitió la consolidación del latifundio y que los campesinos litigaran largos años encontrándose siempre con el inconveniente de la solvencia económica, posición social o ausencia de asesoría legal (Estrada, 1974).

En esta línea, el fuero agrario¹⁰⁴ fue integrado por los jueces de tierras y el tribunal agrario - organismo jurisdiccional con competencia para resolver los conflictos y controversias derivados de la aplicación de la legislación sobre reforma agraria, posesión y tenencia de predios rústicos (comunidades campesinas), entre otros¹⁰⁵. Este fuero tenía un procedimiento especial para los procesos en que fueran parte las comunidades campesinas, lo cual implicaba que los jueces de tierras practiquen una inspección ocular sobre la zona en disputa para que la sentencia final pueda ser inscrita en el Registro de la Propiedad Inmueble¹⁰⁶. Asimismo, en 1970 se emitieron distintos dispositivos legales a fin de que se incorporen defensores de oficio para las comunidades campesinas (Ramírez, 1974).

Por otro lado, el Decreto Ley 22747 emitido en noviembre de 1979 modificó el Artículo 123 de la ley de la segunda reforma agraria a fin de suprimir la conciliación en los procesos judiciales donde participaran las comunidades campesinas¹⁰⁷. Esto generó incertidumbre respecto a la imparcialidad del juez y retardó el proceso, estableciendo en su lugar la obligatoriedad de la inspección ocular y que la audiencia de pruebas se realice en el predio materia de litigio (Figallo, 2007). La siguiente imagen muestra el flujograma para la solución de controversias en casos de linderos de comunidades campesinas:

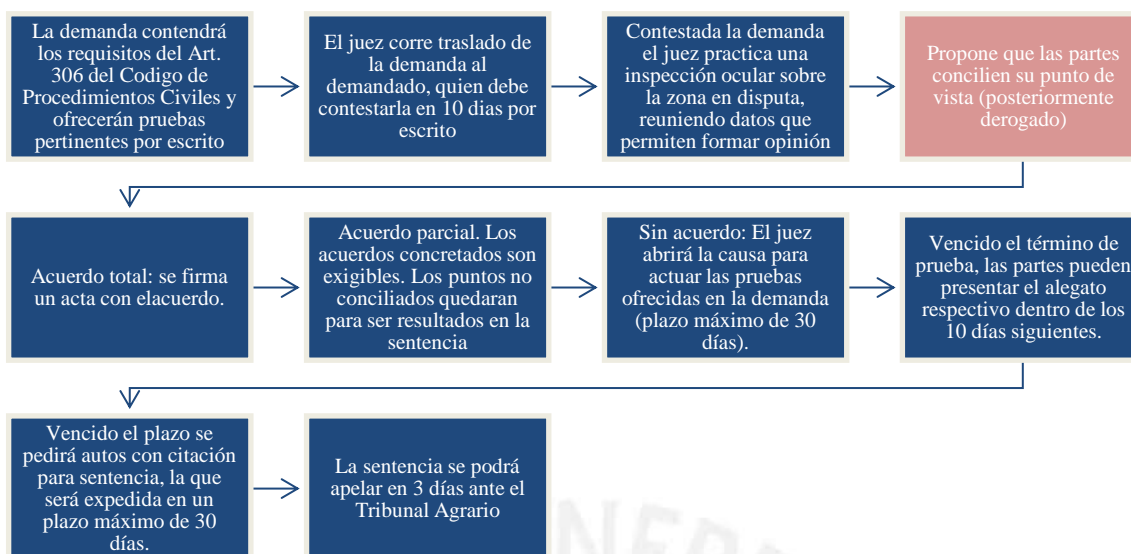
¹⁰⁴ Cabe resaltar que las decisiones del fuero agrario eran dictadas con carácter inapelable, con los efectos de cosa juzgada y se inscribían en el Registro de la Propiedad Inmueble. Asimismo, las comunidades campesinas estaban exoneradas del pago de impuestos prediales, del uso de papel sellado, pago de porte de correo, multas judiciales, entre otros (Figallo, 2007).

¹⁰⁵ Los jueces de tierras estuvieron vigentes hasta la entrada en vigencia del Código Procesal Civil (julio de 1993)

¹⁰⁶ Los requisitos para que las comunidades de indígenas y particulares puedan admitir la demanda están establecidos en el Artículo 306º del Código de Procedimientos Civiles.

¹⁰⁷ La cual recordemos venía desde la Ley 8120 de 1935

Gráfico N° 9: Tratamiento jurisdiccional de conflicto sobre la base del D.L 17716



Elaboración: propia

Fuente: Artículo 133° del DL 17716

En ese sentido, Figallo (2007: 384) hace un interesante recuento de los diez primeros años de la implementación del fuero agrario, los cuales, en palabras del autor, fueron calificados por los procesalistas latinoamericanos como un “modelo de organización de la administración de justicia agraria en América Latina”. Así, señaló que este modelo sirvió como herramienta para los derechos del campesinado en el contexto de la reforma agraria. Sin embargo, la valla burocrática judicial y la falta de “justicia social” de los jueces de tierras permitieron que las decisiones judiciales sean ajenas a la realidad de las comunidades y dilaten los procesos.

Durante este periodo existieron distintos conflictos suscitados por la lucha de tierras de comunidades campesinas¹⁰⁸, sea entre comunidades o con las nuevas organizaciones agrarias (SAIS y CAPs), organismos del Estado, la iglesia o particulares. Desde la vigencia del fuero agrario hasta 1975 se tuvieron 901 juicios seguidos por las comunidades; sin embargo, los conflictos entre comunidades solo representaron el 15% del total, mientras que el mayor número de casos fue entre comunidades con particulares con un 78% (SINAMOS: 1976)¹⁰⁹. Al respecto, los juicios iniciados por las comunidades campesinas tuvieron como causas

¹⁰⁸ Entre los juicios sobre propiedad estuvieron los de reivindicación y deslinde para los cuales era indispensable que se presenten títulos del derecho, ante lo cual el título incontrovertible era el inscrito en el registro de la propiedad inmueble. (Instituto Indigenista Peruano: 1983, 196). Otro punto importante para analizar son los tipos de juicios más comunes, los referidos a la posesión fueron los interdictos de retener y recobrar; sin embargo, estos juicios no establecieron ni modificaron el derecho de propiedad

¹⁰⁹ Cabe indicar que los Juzgados de Tierra de Cangallo (en 1969 cuando se crearon los juzgados de tierras no existían zonas agrarias para Cangallo o Huancavelica, ambas fueron creadas con posterioridad) tuvieron 741 causas remitidas por el fuero común desde antes de 1920 hasta 1975; el periodo que más causas ingresadas tuvo fue de 1951 a 1965, justamente el periodo pre reforma agraria. Del mismo modo, los Juzgados de Tierra de Huancavelica (Zona Agraria X) tuvieron 526 causas remitidas, pero el periodo con mayor número de causas ingresadas fue de 1941 a 1950 (Estrada: 1974).

principales la ausencia de normas específicas para ejercer el régimen legal de la tenencia de las tierras comunales (SINAMOS: 1976).

Ejemplo de ello, fue el caso de Huancavelica, en el cual el 4 de marzo de 1978, como resultado de asambleas y movilizaciones populares, se constituyó el Frente de Defensa de Huancavelica, cuyos reclamos contemplaron la paralización de los juicios de tierras en comunidades campesinas, en tanto eran éstas las que debían aplicar sus propios métodos de resolución de conflictos (Alencastre y Toro: 1985, pp 83-91).

2.2. Los conflictos sociales bajo la Ley de Deslinde y Titulación

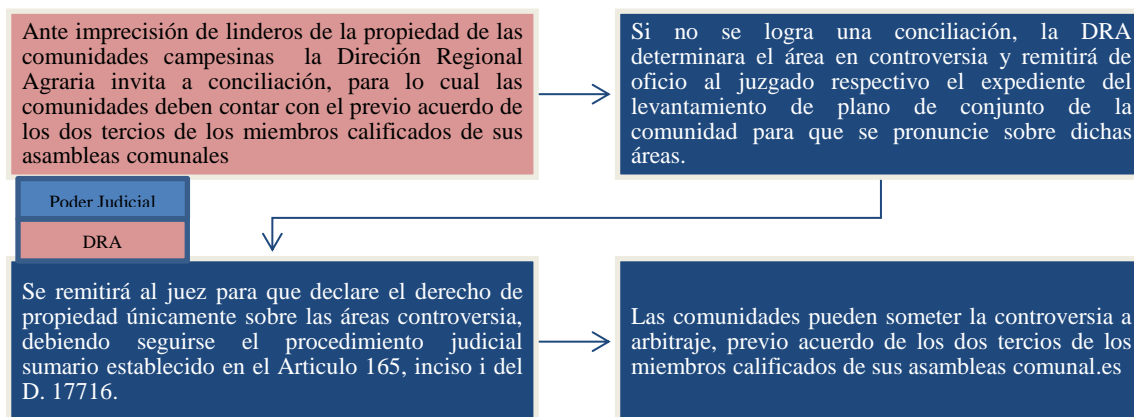
En el marco del Rimanacuy en 1986 se crearon 17 grupos de trabajo para tratar diferentes temáticas como tecnología, créditos, legislación, tenencia de la tierra, entre otros planteados por los comuneros (Tantaleán, 1986). No obstante, esto no varió la estructura usada por el Estado para abordar los conflictos sociales generados por los linderos de las comunidades campesinas.

Desde la promulgación de la Ley de Deslinde y Titulación de comunidades campesinas se determinó que las DRA¹¹⁰ eran las instancias competentes para titular y, a su vez, la primera instancia para resolver las controversias por tierras. Es decir, la primera instancia ya no eran los jueces de tierras. Asimismo, las DRA invitaban a conciliación, es decir se continuaba con la lógica establecida en 1920 al considerar la conciliación como una primera vía para llegar a un acuerdo entre las comunidades. Sin embargo, de no existir un acuerdo se derivaba a la vía judicial para que los Tribunales Agrarios¹¹¹ resuelvan con celeridad. Pese a ello, esto podía perjudicar a las comunidades, ya que -en un breve lapso de tiempo- debían presentar distintos documentos para probar la posesión de la tierra. En la siguiente imagen se observa el flujograma para la solución de controversias suscitadas por los linderos de las comunidades campesinas:

¹¹⁰ La Regionalización no era dada como tal, sino entendida desde la descentralización. Este flujo grama está señalado en los Artículos 3, 4, 5 y 6 de la referida norma.

¹¹¹ Sobre este punto, “la actividad del juez en el fuero agrario fue catalogado como inquisitorio por los procesalistas, ya que el impulso procesal no provenía de las partes, sino del juez quien buscaba pruebas a propia iniciativa y tenía mandato legal expreso para aplicar las normas que amparen el derecho de los campesinos, aunque estos no las hubieren invocado en su favor” (Romero, Roque, Peña, Peláez, Tamayo, 2010: 49)

Gráfico N° 10: Tratamiento administrativo-jurisdiccional de conflicto sobre la base de la Ley de Deslinde y Titulación



Elaboración: Propia

Fuente: Artículo 13° de la Ley de Deslinde y Titulación de comunidades campesinas

Asimismo, en el caso de la provincia de Huancavelica, los estudios realizados muestran un alto nivel de conflictividad por la propiedad de la tierra, los cuales muchas veces eran resueltos de forma violenta (Comisión Especial de Investigación y Estudio sobre la Violencia y Alternativas de Pacificación, 1992, citado en Burt, 2011).

Por lo expuesto, durante esta etapa no hubo una instancia especializada para solucionar conflictos suscitados ante la falta de titulación de comunidades, ni mucho menos espacios de conciliación ante la superposición de tierras o ante las controversias intercomunales. Como se señaló anteriormente, desde 1992 el PETT estuvo encargado de conducir todo el proceso de titulación; sin embargo, entre sus competencias no estuvo la gestión de conflictos¹¹² suscitados por titulación de comunidades.

Por otro lado, para Mongylardi (2015) el Estado en 1990 consideraba que el PETT no cumplía con titular e inscribir los derechos de propiedad en el Registro de Predios, lo cual generaba la nulidad del título y que sea posteriormente rebatido. Así, la desprotección de las comunidades ante un título de propiedad inválido o inexistente fue una constante en una población aún inmersa en los avatares de la violencia política ante incursiones armadas militares y senderistas.

Esto último, tal como lo señala Burt (2011) hizo que los conflictos entre las comunidades no fuese evidenciado por las propias poblaciones; toda vez que aún a fines de los años noventa la conflictividad seguía siendo vinculada a acciones senderistas, pese a que tenían un fin evidentemente diferente. De esta manera, para Burt (2011), durante el gobierno de Fujimori cualquier oposición era considerada como un acto subversivo, lo cual impidió que la sociedad se

¹¹² El reglamento de organización y funciones se aprobó en el 2000 mediante Decreto Supremo N° 064-2000-AG.

organice de manera visible generando una sociedad civil “desmovilizada, contraída e incapaz de desafiar a un régimen autoritario”.

A modo de recuento y refuerzo de lo expuesto por Burt (2011), después del denominado autogolpe del 5 de abril de 1992, hubo un despliegue masivo de acciones paramilitares destinadas a infundir miedo y lograr el control de la población¹¹³. En esta línea, pese al descontento por la falta de justicia frente a los crímenes perpetrados por el PCP-SL, por militares y/o paramilitares, en las regiones más empobrecidas, tales como Huancavelica no se generaron grandes movilizaciones o protestas¹¹⁴.

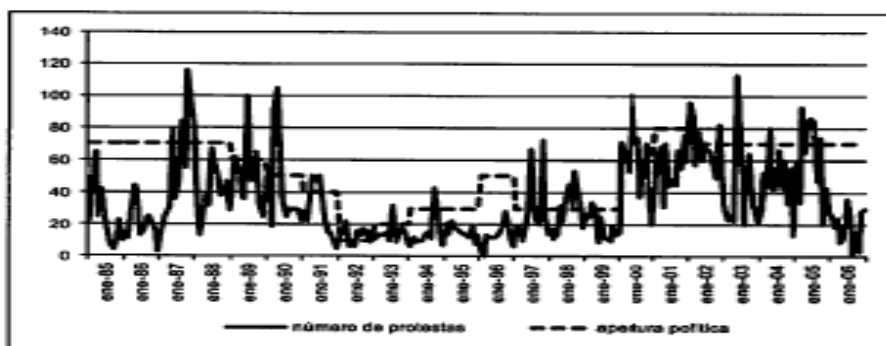
De esta manera se puede evidenciar que la represión dentro de un gobierno autoritario frenaba el masivo despliegue de demandas mediante la generación del terror, pero no erradicó el descontento que se iba incrementando en la zona andina no sólo ante la falta de titulación de tierras, si no también ante las masivas desapariciones y asesinatos de gran parte de la población rural, por parte de las fuerzas armadas.

En este sentido, Arce (2010) elaboró una Base de Protestas Sociales con datos recopilados por los diarios El Comercio, Expreso y La República desde 1985 hasta 2006, evidenciando las protestas durante cuatro gobiernos (García, Fujimori, Paniagua y Toledo). El autor realizó un estudio comparativo entre la visibilidad-aumento de protestas sociales y la apertura del sistema político, el cual concluye que los ciclos con mayor número de protestas fueron al terminar 1980 y al empezar los 2000. Precisamente en esos años se brindaron condiciones políticas más favorables para ejercer derechos civiles y políticos, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

¹¹³ En junio de ese año se asesinó a cinco miembros de la familia Ventocilla Castillo, en la provincia de Huaura; en julio de ese mismo año se secuestró y asesinó a nueve estudiantes y un profesor de la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle, conocida como La Cantuta; la masacre de campesinos en el Santa, departamento de Áncash; un año después de ello, en 1993 ocurrió el asesinato de Pedro Huilca, principal líder sindical peruano y en enero del 94 presuntos paramilitares secuestraron estudiantes de la Universidad Nacional Hermilio Valdizán en Huánuco. Todos estos crímenes fueron, posteriormente, sindicados al grupo paramilitar Colina, tal como se señala en la CVR.

¹¹⁴ Moisés Arce en “Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú” indica que la pobreza y la desigualdad influyen en la gestación de protestas sociales; sin embargo, no son factores decisivos. A modo de ejemplo, Huancavelica se encuentra catalogado como uno de los departamentos más pobres del país, pero según la Base de Protestas Sociales, durante 1985 a 2006 tuvo una baja incidencia de conflictos sociales. Al respecto entonces debemos recordar que, tal como lo señala la CVR (2003), en estas regiones imperaba el denominado “toque de queda” y las suspensiones de garantías constitucionales que se vieron enmarcadas en actos violatorios de derechos humanos tras incursiones constantes de militares a las casas de los habitantes.

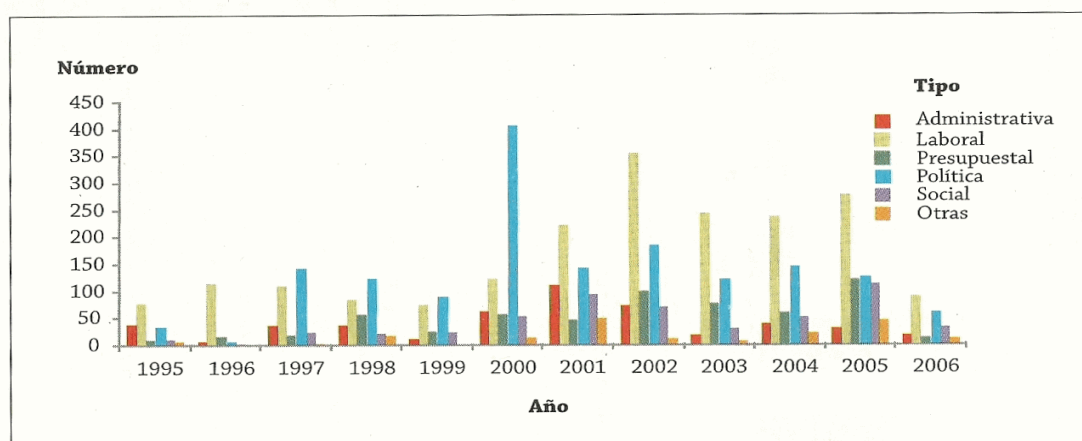
Gráfico N° 11: Protestas sociales y apertura política en el Perú, 1985-2006



Elaboración y fuente: Arce, M. (2010). Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú. En C. Meléndez y A. Paniagua (Eds.), *La iniciación de la política: El Perú en perspectiva comparada* (pp. 273-294). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

En este sentido, el agotamiento de un régimen, sumado a la corrupción institucionalizada hizo que parte de la población iniciara pequeños brotes de protestas. Tanaka y Garay (2009), los cuales usaron la Base de Protestas Sociales elaborada por Arce, señalan que inicialmente el mayor porcentaje de las protestas se desató en Lima, pero éstas también alcanzaron a regiones como Puno y Ayacucho. El siguiente gráfico muestra que las protestas durante el segundo gobierno de Alberto Fujimori fueron mínimas pero aumentaron por temas políticos al finalizar dicho gobierno:

Gráfico N° 12: Perú, 1995-2006. Número de protestas por tipo de demanda y por año



Elaboración y fuente: Garay, Carolina y Tanaka, Martín (2009). Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006. En: Grompone y Tanaka. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos pp. 59-116

El Observatorio Regional de Conflictividad –emprendimiento conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación UNIR– indica que los conflictos comparten una plataforma común sobre la que se desarrollan (Aín, 2014). Es así que desde la década de 1980 hasta el 2000 aproximadamente, la manera de gestionar la conflictividad social estuvo guiada por la represión, característica casi intrínseca de las dictaduras en América Latina.

2.3. El inicio de la gestión actual de conflictos sociales

La década del 2000 dio inicio a la regionalización y transferencia de funciones, por lo que correspondía al gobierno central y, en algunos casos al local atender las demandas sociales. Asimismo, ante la conflictividad política generada, no existían directrices claras de acción. Así, los conflictos por titulación debían ser atendidos por los gobiernos regionales y, de no ser resueltos por estos, el siguiente paso era la vía judicial, conforme lo establecían la Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas.

En este contexto, se inició la gestión actual de conflictos sociales, por lo que haremos un breve recuento del surgimiento de las entidades encargadas del monitoreo y gestión de dichos conflictos: la Defensoría del Pueblo y la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM).

Durante el inicio de la década del 2000 las protestas de mayor importancia fueron las de carácter político (Garay y Tanaka, 2009 citado en ONDS, 2013), debido a las reformas estatales emprendidas en un proceso de modernización estatal y regionalización. En dicha época, la Defensoría del Pueblo¹¹⁵ era la única entidad estatal que reportaba los conflictos sociales desatados al interior del país –los cuales estaban relacionados a las elecciones regionales¹¹⁶ del 2005. Así, la Defensoría del Pueblo intervenía desde sus competencias -defensa de derechos humanos- en las protestas suscitadas ante las acciones ejecutadas durante el gobierno de Alejandro Toledo. Consideramos que la falta de un ente rector en materia de conflictos respondía en gran medida a que, tras años de violencia política, había una necesidad de mantener el orden público y las inversiones en el país.

Sin embargo, dos hechos importantes (Cerro Quilish y Majaz) suscitados durante el 2004 obligaron al Estado a tomar otro tipo de acciones frente al conflicto¹¹⁷. Frente a estos hechos, la PCM también se sumó a la tarea del monitoreo de conflictos sociales, creándose la Unidad de

¹¹⁵ La Defensoría del Pueblo en el Perú fue creada por la Constitución Política de 1993, como un organismo constitucionalmente autónomo, para defender los derechos fundamentales, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional. Fuente: <http://www.defensoria.gob.pe/defensoria.php>

¹¹⁶ Las primeras elecciones regionales se llevaron a cabo en el 2005 y fueron una suerte de antesala al escenario político con miras a las elecciones generales del 2006 que dio como ganador a Alan García, para un segundo periodo presidencial en la historia de APRA.

¹¹⁷ Por un lado, en Cajamarca hubo movilizaciones y toma de carreteras en oposición al proyecto minero Cerro Quilish de Minera Yanacocha S.R.L, el cual ocasionó una cifra considerable de víctimas y detenidos. Asimismo, en el caso de Piura, diversas comunidades y organizaciones expresaron su rechazo al proyecto minero Majaz (actualmente denominado Río Blanco) de la entonces Minera Majaz S.A., debido a que la empresa no contaba con autorización para el ingreso a la comunidad.

Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos (en adelante, UAEPC)¹¹⁸ con un enfoque que privilegió el mantener el orden público omitiendo una línea investigativa del conflicto y sus causas. Así, la respuesta estatal se caracterizó por no tener criterios comunes ni una normatividad general para los sectores (Acevedo, 2011, citado en ONDS, 2013).

En ese marco, la UAEPC tuvo limitaciones para afrontar el proceso de descentralización por lo que se integró al Ceplan. En el 2006 la UAEPC se denominó la Unidad de Análisis de Conflictos (en adelante, UAC)¹¹⁹ como entidad responsable de detectar y anticiparse a los conflictos sociales en la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales¹²⁰, activa hasta el 2010. La misma tuvo una intervención más directa con un enfoque de resolución coyuntural de la crisis dado que el número de conflictos sociales incrementaba.¹²¹

Por su parte, la Defensoría del Pueblo creó el mapa de conflictos sociales en el país, e informaba la actualización mensual de los mismos mediante los reportes de conflictos sociales (Defensoría del Pueblo, 2012). Asimismo creó un comité de intervención en conflictos sociales y políticos¹²² como una instancia de alcance nacional encargada de hacer el seguimiento de los conflictos sociales, y se elaboró un protocolo de intervención defensorial en conflictos sociales y políticos. No obstante, recordemos que la función principal de la Defensoría del Pueblo es ser el garante de derechos humanos, es decir no tenía una competencia directa para solucionar

Entrada la segunda mitad de la década de los 2000, los proyectos de inversión en actividades extractivas a gran escala eran los de mayor incidencia, los cuales se desarrollaban básicamente en zonas rurales, andinas o amazónicas. Esta situación hizo que los conflictos sociales más comunes fueran ante el rechazo a dichas actividades en territorios o tierras de las comunidades campesinas o nativas. Para el año 2006, época electoral, la Defensoría del Pueblo creó la Unidad de Conflictos Sociales, posteriormente denominada Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales (en adelante, DUCS), encargada de proponer la política institucional y la ejecución de acciones necesarias para la atención de los mismos. Esta restructuración permitió visibilizar el

¹¹⁸ Creado mediante la Resolución Ministerial 248-2004-PCM

¹¹⁹ Creada mediante Decreto Supremo N° 056-2005-PCM

¹²⁰ Creada mediante Resolución Ministerial 360-2006-PCM

¹²¹ Cabe indicar que las acciones de la reciente Unidad debían articularse con las actividades del Acuerdo Nacional, respecto a la política del estado sobre "Democracia y Estado de derecho. Entre los objetivos se encuentra la referida a promover y consolidar una cultura de diálogo y concertación, institucionalizar los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles de gobierno, e institucionalizar la concertación en los procesos de prospectiva nacional, formulación presupuestal y planeamiento estratégico. Mayor información en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/matrices-de-las-politicas-de-estado/1-democracia-y-estado-de-derecho/>

¹²² Directiva N° 001-2005-DP, aprobada por Resolución Administrativa N° 030-2005/DP del 1 de junio de 2005

desarrollo de los conflictos en el país evidenciando que existían conflictos que involucraban a comunidades campesinas por imprecisión en los linderos, acceso a recursos, entre otros.

Por otro lado, regiones como Andahuaylas, Ayacucho y Huancavelica fueron escenario de movilizaciones; por lo que el Ejecutivo se vio obligado a abrir espacios de negociación con las comunidades de dichas regiones. Así, en el 2009 se creó en Andahuaylas la Mesa para el Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos en extrema pobreza¹²³, la cual debía servir para que el Estado, conjuntamente a las comunidades campesinas y gobiernos regionales atiendan las demandas sociales de las comunidades campesinas en esa zona de la serranía peruana. Esta atención se haría operativa mediante la realización de un Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos. Cabe señalar que pese al intento de coordinación, no hubo avances considerables en el tema.

Es en este contexto de conflictividad post Bagua que recién en el año 2009 la Defensoría del Pueblo creó la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad que tuvo como principal función la dirección y monitoreo de los conflictos sociales a nivel nacional. Para ello, se debía crear un nivel de coordinación entre las instancias estatales, a fin de generar respuestas oportunas ante los conflictos (Defensoría del Pueblo, 2012) y, además, generar reportes periódicos sobre lo actuado en ellos. Este monitoreo de conflictos permitió la identificación de tipos de conflictos; entre los cuales se señala a los comunales los cuales eran suscitados por las disputas de acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades.

Para el 2010, la PCM creó un órgano técnico especializado para la gestión de conflictos sociales: la Oficina de Gestión de Conflictos sociales -OGCS¹²⁴ y, además, se impulsó la implementación del Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y el Manejo Constructivo de Conflictos (en adelante, PrevCon)¹²⁵. Sin embargo, el enfoque adoptado para la atención de los conflictos fue desde la gestión de crisis, lo cual no abordó el análisis integral de los problemas estructurales que las desataban y que los concibiera como fenómenos enraizados en estructuras sociales

¹²³ Mediante la Resolución Suprema 135-2009-PCM (publicada en El Peruano el 27 de junio de 2009)

¹²⁴ Creada mediante el Decreto Supremo N° 010-2010-PCM

¹²⁵ PrevCon-PCM fue un Programa de la Presidencia del Consejo de Ministros, financiado por la Unión Europea y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que ha implementado un proceso de formación de capacidades y el diseño de herramientas metodológicas, conceptuales y normativas, para el liderazgo del Estado en la gestión oportuna y democrática de los conflictos sociales.

subyacentes. Así, la necesidad de atender lo urgente terminó mermando la poca visión de prevención¹²⁶ que se tenía en dicho momento.

Cabe precisar que con relación al manejo de conflictos desde el ejecutivo la Defensoría del Pueblo realizó una interesante crítica (Defensoría del Pueblo, 2012) mediante la cual señaló que la falta de regulación de parte del Estado generó una brecha entre la sociedad y el mercado; por lo que las reformas en descentralización estatal ayudarían al recorte de dichas brechas. Sin embargo, esta salida no fue del todo satisfactoria, ya que en algunos casos las acciones tardías o, la falta de atención generalizada, de parte de los gobiernos regionales y locales, hacían que se pierda credibilidad ante la ciudadanía y, por ende, hubiese un pliego de demandas insatisfechas.

A ello se sumó que la falta de titulación de algunas comunidades campesinas y la actividad extractiva incrementaron los conflictos sociales, ya que las actividades extractivas necesitaban de los recursos naturales que se encontraban en el subsuelo de las referidas comunidades. Este escenario se dio a puertas de las elecciones del 2011, cuando el entonces candidato Ollanta Humala mantuvo un discurso a favor de la titulación de las comunidades y con la disposición de evaluar los contratos respecto a los proyectos mineros e hidrocarburíferos que se daban en las zonas de influencia directa e indirecta de las comunidades. Sin embargo, como presidente electo, mediante el lema “incluir para crecer”, la inversión privada volvió a tener una presencia fundamental, a fin de que se llevara a cabo el desarrollo de los programas sociales, pero que nuevamente permitieron el crecimiento de sectores urbanos, más no rurales. Una vez más la titulación de comunidades no se encontraba en la agenda presidencial.

La línea de creación y reestructuración de entidades enfocadas en la gestión de conflictos sociales continuó; ya que mientras más competencia tenían los gobiernos regionales surgían más conflictos sociales que tenían como actor principal las competencias de dichos niveles de gobierno. Ahora bien, con el nuevo gobierno, la gestión de conflictos sociales, tuvo un giro fundamental. Desde el 2012, la Defensoría del Pueblo y la PCM asumieron una labor de monitoreo constante, pero sin un orden establecido que permitiera afrontar el conflicto de manera integral¹²⁷.

¹²⁶ Se elaboraron y aprobaron los lineamientos y las estrategias para la gestión de conflictos sociales (por ejemplo la Resolución Ministerial 161 - 2011 - PCM), destinados a orientar a los sectores del Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales y locales. Estos lineamientos incluyen un sistema de información y comunicación para gestionar la conflictividad; asimismo, el impulso de la participación de los actores sociales en acciones de gestión, y la realización y difusión de investigaciones sobre la conflictividad social. La OGCS carecía de competencia para ejercer un liderazgo que le permitiera articular acciones de las entidades estatales

¹²⁷ Mediante Resolución Ejecutiva Regional 0319-2012-GRA/Pres emitida en abril del 2012 se creó en Ayacucho la Oficina Regional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, como unidad funcional dependiente de la gerencia general del Gobierno Regional de Ayacucho.

Pese a los intentos del Ejecutivo por gestionar los conflictos sociales, estos iban en aumento¹²⁸. Es así que la PCM creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (en adelante, ONDS), mediante el D.S. 106-2012-PCM del 25 de octubre del 2012.

Este organismo técnico especializado tiene como finalidad constituirse como el ente rector en materia de conflictos, para lo cual debe conducir los procesos de diálogo en coordinación con otros actores sociales pertenecientes a la sociedad civil e instituciones públicas y privadas. Asimismo enfatizó el diálogo como mecanismo de abordaje del conflicto, enfoque que además debe contener las aristas sociales, políticas y culturales que se dan en torno a las crisis sociales.

Si bien la ONDS emprendió el camino de gestión de conflictos, la visión inversionista que tenía el Ejecutivo hizo que se promulgaran una serie de paquetes que permitieran la reactivación de una economía estancada en el país, la cual generó tensión en las comunidades campesinas. Así, bajo una producción normativa amplia, se promulgó en julio del 2014 la Ley 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, cuyo Título III estableció un procedimiento especial de saneamiento de tierras sin precisar sobre la titulación de comunidades campesinas¹²⁹.

Finalmente, en octubre del 2015 el Ejecutivo aprobó la Política Nacional para la Transversalización del enfoque intercultural, mediante Decreto Supremo 003-2015-MC, la cual implicaba que las políticas públicas debían ser consecuentes con dicho enfoque.



El recuento desde 1920 hasta el 2015 de los procesos sociales y legales que enmarcaron la titulación de las comunidades campesinas y la gestión estatal de los conflictos sociales permitió evidenciar que la aplicación estatal del marco jurídico referido a la titulación no se adecuó al contexto. La situación de las comunidades campesinas y sus tierras han sido una constante historia de marginación. Ello contempló además una situación jurídica precaria, en tanto lograr su reconocimiento fue un largo proceso de cambios paradigmáticos y estructurales.

¹²⁸ . No sólo el conflicto por el proyecto de exploración minera Conga de Yanacocha en Cajamarca, que dejó como saldo víctimas civiles, sino también el conflicto desatado en Espinar, en el departamento de Cusco; el cual también tuvo víctimas en el desarrollo del mismo

¹²⁹ En ese sentido, la sexta disposición complementaria transitoria de la referida norma estableció que en un plazo de noventa días calendario se aprobaría el Reglamento del Título III de la Ley, norma que deberá ser elaborada con la participación de COFOPRI, Superintendencia de Bienes Nacionales (en adelante, SBN), SUNARP, PROVIAS Nacional, pero que no consideró al Ministerio de Agricultura¹²⁹ – quien tenía a cargo la titulación de comunidades campesinas- ni al Ministerio de Cultura, pese a que este es el ente rector que garantiza los derechos de los pueblos indígenas los cuales se encuentran en comunidades campesinas y nativas. Esta Ley desató diferencias incluso entre congresistas, tales como Claudia Coari quien presentó sin éxito el proyecto de Ley 4421-2014 a fin de derogar el referido Título III de la Ley 30230. Por el contrario, el Ejecutivo presentó el proyecto de Ley 3941 “Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y desarrollo sostenible en las zonas de mayor exclusión social” la cual si bien establecía que las disposiciones no se aplicarían a comunidades campesinas ni nativas, sí afectaban las tierras de éstas.

Asimismo, el año 1968 fue un hito para las comunidades, en tanto inició cambios “paradigmáticos” a través de una reforma agraria estructural. En estos años se crearon diversas entidades estatales enfocadas en la reivindicación indígena y se pretende cambiar de paradigma. Sin embargo, el Perú se encontraba inmerso en el marco del Convenio 107 de la OIT, cuya lógica era asimilacionista, y a su vez, se aprobaba el Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen. De esta manera ¿qué significaba ser una comunidad campesina y ostentar la propiedad comunal en esa época?

En esta línea, la apropiación de la tierra ha existido desde siempre, el tema es ¿desde cuándo se reconoce que tienen derecho sobre las mismas? Lo señalado evidencia un punto importante: hay reconocimiento de la comunidad campesina (cuestionable porque reconoce algo que preexistía incluso a la creación del Estado republicano), pero ello no reconoce a la propiedad comunal de las mismas. De esta manera, la lógica paternalista de la época y de supuesta reivindicación permitía que las comunidades campesinas sigan dentro de las haciendas.

Recién en la década de 1990, en un contexto de apertura al mercado se creó un mecanismo de titulación. No obstante, a la par se emitió gran cantidad de dispositivos legales referidos a comunidades campesinas, lo cual pretendió establecer una política; sin embargo, la apertura al mercado en medio de crisis económica terminó por generar beneficios al bloque inversionista que entraba al Perú y ver a las comunidades como indicadores y activos fijos.

De acuerdo a lo señalado, el primer capítulo nos ha permitido evidenciar una serie de problemas referidos a la titulación de comunidades campesinas, pero consideramos que el problema que engloba los puntos analizados es la aplicación vertical del marco normativo, ello podría generar conflictos entre las mismas comunidades y no permitir que la titulación sea efectiva.

CAPITULO II: LA COMUNIDAD CAMPESINA CCARHUAC LICAPA EN BÚSQUEDA DE LA TITULACIÓN DE SUS TIERRAS EN UN CONTEXTO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL

El capítulo anterior permitió esbozar un problema general en la titulación de comunidades campesinas: la aplicación vertical del marco normativo para la titulación de comunidades podría generar conflictos entre las mismas y no permitir la titulación. Por ello, el presente capítulo presenta un problema específico -el conflicto limítrofe entre las comunidades de Ccarhuac Licapa en Ayacucho y Lillinta Ingahuasi en Huancavelica- a fin de analizar la intervención estatal en el origen y permanencia del mismo.

Antes de explicar el contenido del capítulo consideramos pertinente señalar los motivos por los cuales escogimos analizar el referido caso. Primero, es un conflicto entre dos comunidades campesinas originado por una disposición normativa: la creación de la provincia de Huaytará en Huancavelica. Dicha norma reconfiguró los límites comunales e incluso departamentales, por lo cual en la actualidad existe una disputa por los sectores de la comunidad de Ccarhuac Licapa en Ayacucho que ahora pertenecerían a la comunidad de Lillinta Ingahuasi en Huancavelica. Por tanto, existen comuneros ayacuchanos que pasaron a ser huancavelicanos.

En esta línea, al ser un conflicto entre dos comunidades campesinas -en igualdad de condiciones y con los mismos derechos- originado por una norma estatal, el Estado es el responsable de la titulación de ambas comunidades y de gestionar dicho conflicto. A pesar de ello, el Estado aplicó la Ley de Deslinde y Titulación de comunidades campesinas la cual establece que las comunidades colindantes deben definir los límites geográficos de cada comunidad. Aplicar la referida Ley trasladaría la obligación estatal de resolver un conflicto generado hace más de 20 años a un privado con intereses propios -comunidades campesinas- ello habría generado un escenario de incertidumbre propicio para que el conflicto escalone hasta actos de violencia entre ambas comunidades.

Por último, resulta interesante analizar la respuesta estatal ante un conflicto en el cual ambas comunidades han activado distintas instancias del aparato estatal para lograr la titulación y encontrar una solución. Para efectos del análisis del presente capítulo nos centramos en la vía administrativa a cargo de las DRA y el diálogo a cargo de la Defensoría del Pueblo y la ONDS.

Por los motivos expuestos, el caso de estudio permite analizar las acciones estatales para lograr la titulación de la comunidad campesina de Ccarhuac Licapa y la gestión estatal en un conflicto

límite en el cual el Estado ha tenido un rol protagónico para el origen, permanencia y escalamiento del mismo.

A continuación pasaremos a explicar el orden del presente capítulo. Primero empezamos con una breve explicación de la metodología usada para analizar el conflicto de estudio. Luego realizamos una reseña de las comunidades en cuestión, los departamentos en los que se ubican y los conflictos en común, ello permite evidenciar que el Estado ha visto de manera similar ambos departamentos, incluso llegándolos a unificar. Lo expuesto en este capítulo se refuerza con datos geográficos, económicos, políticos y sociales de las provincias y distritos donde se ubican ambas comunidades los cuales nos permitirán contextualizar el conflicto. Luego, presentamos un recuento del conflicto suscitado, desde su origen en 1984 hasta el 2015. Finalmente, identificamos las acciones estatales ejecutadas desde la DRA para la titulación de la comunidad campesina Ccarhuac Licapa y desde la Defensoría del Pueblo y la ONDS para la gestión estatal del conflicto límite.

1. Metodología del caso de estudio

La metodología del caso de estudio consistió en un enfoque cualitativo basado en entrevistas a fin de construir el caso e identificar las acciones realizadas por los principales actores en materia de titulación de tierras de comunidades campesinas y gestión de conflictos sociales.

Del mismo modo, realizamos un análisis del acervo documental, expedientes presentados para el reconocimiento de ambas comunidades y el inicio del proceso de titulación, planos presentados por las comunidades colindantes y los referentes noticiosos de los principales hechos suscitados en el conflicto límite en cuestión.

El siguiente cuadro muestra las entidades estatales con las cuales nos comunicamos, mediante entrevistas o mediante solicitudes de acceso a la información:

Cuadro N° 6: Comunicaciones con las entidades estatales

Entidad estatal	Tipo de comunicación	Fecha
Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del Ministerio de Agricultura y Riego.	Solicitud de acceso a la información	2/05/2016
SUNARP de Ayacucho	Solicitud de acceso a la información	13/05/2016
Subgerencia de Demarcación Territorial y Bienes Regional del Gobierno Regional de Ayacucho	Entrevista telefónica	Febrero 2016
Dir. Catastro y Formalización Rural de la DRA de	Entrevistas con los subdirectores de la Sub Dirección de Comunidades Campesinas y Nativas, Sub Dirección de	13/05/2016

Ayacucho	Catastro y Archivo, y la Sub Dirección de Titulación y Formalización Rural.	
Oficina Regional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Gobierno Regional de Ayacucho.	Entrevista con el comisionado	13/05/2016
Oficinas Defensoriales en Ayacucho y Huancavelica.	Entrevista con los comisionados	13/05/2016 20/06/2016
APCSG de la Defensoría del Pueblo	Solicitud de acceso a la información	29/04/2016
Programa de Pueblos Indígenas de la Adjuntía para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas	Entrevista con el Jefe del Programa de Pueblos Indígenas	Marzo 2016
ONDS	Solicitud de acceso a la información	9/05/2016

Elaboración: Propia

Asimismo, entrevistamos a representantes de la comunidad campesina de Ccarhuac Licapa en Ayacucho, entre los que estuvo el Presidente de dicha comunidad durante el periodo 2016.

2. Antecedentes socio políticos de las comunidades materia de estudio

2.1. Una sola historia, la creación de los departamentos de Ayacucho y Huancavelica: No sólo son distritos, sino también comunidades campesinas

La historia de los departamentos de Huancavelica y Ayacucho pareciera estar destinada a ser una misma desde que fueron creadas por el libertador don José de San Martín al mismo tiempo, el 26 de abril de 1822. Al año siguiente con la promulgación de la Constitución Política de 1823 se estableció la división del territorio nacional en departamentos, provincias y distritos sobre la base de las intendencias, partidas y parroquias. En esta nueva división, el Libertador Simón Bolívar no consideró al departamento de Huancavelica y trasladó sus provincias como parte del departamento de Ayacucho, en tanto tenían historias similares.

Años después, en virtud del movimiento separatista que había asumido el pueblo de Huancavelica, el Mariscal Agustín Gamarra emitió el Decreto Supremo del 28 de abril de 1939 y volvió a crear el departamento de Huancavelica conformado por cuatro provincias: Castrovirreyna, Angaraes, Huancavelica y Tayacaja. La división se realizó debido a lo siguiente: (i) Ayacucho no podía ser administrado en su totalidad por su gran extensión, (ii) la explotación de azogue se impulsaría con mayor fuerza, y (iii) se fomentaría la actividad minera y de agricultura (Carrasco: 2003)

Pese a ello, no fue suficiente para mantener a Huancavelica como una sola. De esta manera, cincuenta años después volvió a perder la categoría de departamento, ya que en 1989 mediante la Ley N° 25014 se creó la región Los Libertadores Wari que comprendía a las provincias de Cangallo (Ayacucho), Huaytará (Huancavelica), entre otras provincias de Ayacucho, Huancavelica e Ica (Klauer, 2005). Sin embargo, esto no fue perenne, ya que en 1992 mediante la Ley N° 25432, se constituyeron los Consejos Transitorios de Administración Regional (en adelante, CTAR) y, en 1998 la Ley N° 26922, Ley Marco de Descentralización, paralizó el proceso de regionalización y reinstaló la demarcación territorial sobre la base de los departamentos. Es así que después de creaciones y disoluciones se recuperó la integridad departamental de Huancavelica (Contraloría General de la República, 2014).

Durante la década del 60 se produjo una disminución significativa de la tasa de crecimiento promedio en Huancavelica debido a la migración forzada por la urbanización y la crisis del agro. Posteriormente, durante la década del 80 se produjo nuevamente una migración de huancavelicanos, dado que la zona fue el foco de la violencia política y el rostro más duro de los quintiles de pobreza del país. Según el último censo realizado por el INEI del 2007, en Huancavelica, el 31,7% de los habitantes se encuentran en la zona urbana y 68,3% en el área rural; incluyendo a la población comunera de la región.

Por otro lado, en lo que respecta al reconocimiento de comunidades campesinas en Huancavelica, el siguiente cuadro presenta una lista del número de comunidades campesinas reconocidas – según el periodo de gobierno- sobre la base de la información del PETT, conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 7: Comunidades campesinas reconocidas en el departamento de Huancavelica al 2009

Comunidades Campesinas reconocidas en el departamento de Huancavelica	
Presidentes	N° de comunidades
Leguía (1919-1930)	4
Sánchez Cerro (1931-1933)	6
Benavides (1934-1938)	28
Prado (1939-1945)	49
Bustamante (1946-1947)	19
Odría (1948-1955)	21
Prado (1956-1961)	19
Junta Militar (1962-1963)	2
Belaunde (1964-1968)	48
Velasco (1969-1976)	20
Morales Bermúdez (1977-1980)	23
Belaunde (1981-1985)	64
García (1986-Julio 1991)	93
Fujimori (Agosto 1991- Octubre 2000)	158
Paniagua (Noviembre 2000- Julio 2001)	4
Toledo (Agosto 2001 - Julio 2006)	29
García (Agosto 2006-2008)	22
Total	609

Elaboración y fuente: Pacheco, 2009.

Si bien es cierto, durante la Junta Militar de 1962 a 1963, solo se reconocieron dos comunidades campesinas y en el de Paniagua a cuatro, esto obedece a que durante dichos periodos se vivía por un lado una suspensión de programas estatales y, por otro, una época de transición y reestructuración, respectivamente. Como se observa durante el periodo de A. Fujimori se aplicaron las normas promulgadas creadas durante el gobierno de García (Ley General de Comunidades Campesinas N° 24656 y la Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas 24657), creación del PETT y se reconocieron más comunidades, ya que durante ese tiempo se da con intensidad el desmembramiento de comunidades madres (Allpa, 2005).

Esta misma historia –con matices diferentes mínimos – se repite en Ayacucho, que en quechua significa rincón de muertos. El espacio geográfico de esta región, no resulta homogéneo, las provincias del norte constituyeron un territorio casi exclusivo de haciendas, mientras que en la parte sur del departamento, que va desde Pampa Cangallo hasta el Sarasara se observa una presencia comunera con recursos alto andinos y, de la zona quechua, región donde existían pocas haciendas y gran cantidad de comunidades (Galdo, 1992).

Antes de la Reforma Agraria, se reproducían relaciones sociales de subordinación entre mistis e indios, señores y siervos. En ella funcionaba el sistema de “administración étnica” caracterizado por su alto grado de privatización y ejercicio patrimonialista del poder, exclusión socio-cultural, fragmentación y atomización. (Coronel 1996, citado en Maquera y Osorio, 2009).

La Reforma Agraria configuró nuevas formas de propiedad de la tierra, entre ellas las nuevas comunidades campesinas formadas como resultado de la adjudicación de tierras o la venta de parcelas a los arrendatarios o yanaconas. Adicionalmente existían las comunidades ancestrales cuyo origen se remonta hasta la Colonia en algunos casos y, las comunidades que se formaron como resultado de la independización de anexos de una “comunidad madre”, tituladas por el PETT (1992-2006) (Coronel 1996, citado en Maquera y Osorio, 2009).

En el caso del sur de Ayacucho, solo a fines del siglo XIX se inició el proceso de compra venta dentro de las propiedades de las comunidades campesinas. De la información existente hasta el momento se desprende que los conflictos intercomunales aparentemente son escasos; sin embargo, destacan los permanentes enfrentamientos entre las comunidades de la cuenca de Qaracha- territorio libre de haciendas- y los de la banda de enfrente (Chuschi y Vinchos).

A partir de 1875 la mayoría de las comunidades mantuvo conflictos entre sí, esto debido a la imprecisión de linderos, lo que resulta comprensible ya que por esos años se inició el desarrollo

del ciclo ganadero en la región, por lo que los pastos resultaron ser recursos altamente codiciables por las comunidades (Galdo, 1992). Esto demuestra entonces que las comunidades campesinas, como colectividad, son actores económicos y gestores de su propio desarrollo.

A modo de referencia, el siguiente cuadro evidencia el número de comunidades campesinas reconocidas, tituladas y pendientes de titular según los tres registros estatales de comunidades campesinas:

Cuadro N° 8: Estado legal de las comunidades campesinas en Ayacucho y Huancavelica

Fuente	COFOPRI (mayo 2009)		CENAGRO (2012)	Ministerio de Agricultura y Riego (diciembre 2015)		
	Tituladas	Reconocidas	Identificadas	Reconocidas	Tituladas	Pendientes de titular
Ayacucho	477	654	581	675	480	195
Huancavelica	518	592	623	614	524	90

Fuente: Ministerio de Agricultura

Elaboración: Propia

Lo que evidencia del cuadro precedente es que no hay una cifra exacta pese al cambio de entidades a cargo de la titulación. Si bien este cambio se ha dado a lo largo de los años, debemos recordar que las comunidades preexistentes a estos registros, por lo cual la variación del primer registro con el último no debería ser tan significativa, como tampoco lo es el número de nuevas comunidades reconocidas.

Cangallo y Huaytará: El inicio de una disputa legal mediante la dación de normas de gabinete

La provincia de Cangallo

Entre las once provincias que forman parte del departamento de Ayacucho se encuentra Cangallo, la cual es considerada como tal desde el 21 de junio de 1825 y, en 1828 se le otorga, mediante Ley, dicha categoría.

Las poblaciones que habitan en dicha provincia son conocidas como iquichanos y cuyo idioma es el quechua. Dicha zona perteneció a las culturas Wari y Pocras que se ubicaron en el morro de Wantaylla (Cementerio General de Paras); socialmente se organizan en comunidades campesinas, la propiedad de la tierra es comunal y el sistema de trabajo implica el trabajo

familiar y comunal bajo la forma de faena, minka y ayni. (Coronel 1996: 33, citado en Maquera y Osorio, 2009).

Sin embargo, la historia entre las comunidades asentadas en Cangallo se desarrolla antes de la norma que crea dicha provincia. Así, la hacienda Pomacocha – posteriormente sería llamada Cangallo – albergó a campesinos que fungían de trabajadores que cumplieron un rol significativo durante la reforma agraria y el movimiento campesino en Ayacucho. En dicha hacienda se formó uno de los primeros sindicatos¹³⁰ de campesinos en 1945 y que luego en 1960 sería la “Unión Campesina de Pomacocha y Anexos”. Este hecho marcó un hito en el campesinado ayacuchano, debido a que un año después, tras una serie de protestas sociales se terminó por retirar al último locatario de Pomacocha, generándose el encarcelamiento de dirigentes campesinas. En ese contexto se realizó la denominada Convención Campesina en Pomacocha que logró convocar a las comunidades de la provincia de Cangallo y que terminó en la creación de la Federación Campesina de la provincia de Cangallo (en adelante, FECPCA).

Sin embargo, la historia normativa en torno a las comunidades de Pomacocha, Cangallo, Ayacucho y el país en general, siguió su rumbo de manera paralela, con el conflicto social como actor principal. Para Heraclio Bonilla (1989) en Ayacucho “la tensión y el conflicto” eran constantes y endémicos en la historia de las comunidades campesinas con relación a las delimitaciones, linderos y titulación de las mismas.

Sumado a ello, Cangallo, al igual que las demás provincias de Ayacucho, fue golpeada por la violencia política iniciada en 1980. Esto se reflejó, entre otros aspectos, en las masivas migraciones hacia las ciudades y que determinaron una mayor concentración demográfica en el área urbana. Mientras que en la zona norte de Ayacucho una de cada 10 personas migraba fuera del departamento, en la sección sur, como lo es la provincia de Cangallo, el número era mucho mayor.

Es así que la provincia de Cangallo está considerada como una de las provincias en las que se dio mayor expulsión de población con 26% de la totalidad de la misma (Li, 2009). Actualmente, de acuerdo al último Censo Nacional del 2007, Cangallo tiene 34 902 pobladores (5 % del total de la población ayacuchana) de los cuales más del 50% se encuentran en la zona rural (Aguirre, 2008).

¹³⁰Michael Chuchón. Ex hacienda Pomacocha: Historia de un movimiento campesino. Noticia del 3/4/2012 en Noticias SER. Disponible en: <http://www.noticiasser.pe/03/04/2012/informe/ex-hacienda-pomacocha-historia-de-un-movimiento-campesino>

Asimismo, según lo señalado en el Directorio de Comunidades Campesinas de Ayacucho registrado por el COFOPRI, hasta enero de 2009, Cangallo contaba con 18 320 familias comuneras, las cuales representaban el 15% del total de familias comuneras en dicho departamento. Sin embargo, la información con la que se cuenta no contempla el número de personas que integra cada unidad familiar y, tampoco cuantifica la población de las comunidades campesinas.

Por otro lado, respecto a las comunidades campesinas ubicadas en Cangallo que gozan de reconocimiento, alcanzan a 60 comunidades; sin embargo, tal como se ha señalado anteriormente, no existe un número determinado de comunidades restantes de reconocimiento y titulación. En el siguiente cuadro se detalla la lista de las comunidades campesinas reconocidas durante cada gobierno:

Cuadro N° 9: Comunidades campesinas reconocidas en el departamento de Ayacucho

Comunidades Campesinas reconocidas en la provincia de Cangallo	
Presidentes	N° de comunidades
Leguía (1919-1930)	1
Sánchez Cerro (1931-1933)	0
Benavides (1934-1938)	0
Prado (1939-1945)	2
Bustamante (1946-1947)	3
Odría (1948-1955)	3
Prado (1956-1961)	2
Junta Militar (1962-1963)	0
Belaunde (1964-1968)	12
Velasco (1969-1976)	7
Morales Bermúdez (1977-1980)	0
Belaunde (1981-1985)	1
García (1986-Julio 1991)	9
Fujimori (Agosto 1991- Octubre 2000)	17
Paniagua (Noviembre 2000- Julio 2001)	0
Toledo (Agosto 2001 - Julio 2006)	3
García (Agosto 2006-2008)	0
Total	60

Elaboración: Propia

Fuente: PETT, 2009

Lo señalado en el cuadro, respecto al número de comunidades campesinas reconocidas podría tener una respuesta. Los dos gobiernos con mayor número de comunidades reconocidas son el de Belaúnde y Fujimori lo cual respondería a que durante el primer gobierno de Belaunde se llevaba a cabo la primera fase de reforma agraria ante la crisis del agro y la necesidad de restituir los estamento en torno al agro. Por su parte, en el gobierno de Fujimori, tal como lo señalamos en el capítulo precedente, la titulación tuvo dos aristas: la legitimación de un gobierno y la reinscripción de la titulación con fines inversionistas.

No obstante, en el segundo gobierno de Belaunde, solo se reconoció una comunidad, ello podría guardar relación con la lógica de parcelar el territorio comunal.

El distrito de Paras en Cangallo: la comunidad de Ccarhuac Licapa y la disputa por límites de tierras

La Constitución Política del Perú de 1823 fue un hito por muchos aspectos. Uno de ellos, de manera tangencial, fue el que mediante dicha Carta Magna, se hace precisiones a la distribución del territorio en departamentos, provincias y distritos. Así, el distrito de Paras ubicado en Cangallo, era además el corredor de los arrieros huamanguinos que transitaban entre la región de Ica y Ayacucho.

Paras tiene una superficie territorial de 791.01 km² y se ubica entre los 2500 y 3000 m.s.n.m. En las partes más altas se encuentran las comunidades más pobres de la provincia que proveen, usualmente, la mano de obra para otras familias campesinas de la región. La mayoría de pobladores de esta zona son campesinos tradicionales con fuertes tradiciones indígenas (Espinosa, 2009).

Retomando lo expuesto por la Constitución de 1823, la distribución dio pie a la generación inmediata y reubicación, en algunos casos, de distritos o pueblos en las diferentes provincias del país. Uno de estos distritos fue el de Paras, el que inicialmente se encontraba en la provincia de Vilcas Huamán – del departamento de Huamanga que luego llevaría el nombre de Ayacucho – y que luego pertenecería a la provincia de Cangallo. La historia cambiante de Paras continúa hasta 1955, cuando mediante el Decreto Ley 12301 fue denominado Pueblo Indígena de Paras (Municipalidad de Paras, 2015). Sin embargo, no se cuenta con registro bibliográfico que permita entender los alcances de dicha denominación en esa época.

La pregunta visible ante esta historia es ¿cómo la reubicación dada mediante una norma, desde gabinete, podría afectar el desarrollo de una sociedad? En este caso, en el distrito de Paras, la reubicación constante y el cambio de denominación afecta al distrito desde su organización hasta los alcances de las instancias competentes para atender las demandas de sus habitantes. Ahora, trasladando esta incógnita a un nivel macro, entonces la pregunta debería ser, si la redistribución territorial afecta o no a la aplicación de planes estatales, como por ejemplo, la titulación de comunidades campesinas en tanto no habría un panorama claro de indicadores, números, distribución, entre otros, que permita aplicar dichos programas.

Según las cifras dadas por el último censo, Paras cuenta con 4 662 personas de las cuales el 79% corresponde al sector rural; de este total, el 71% sabe leer y escribir, pero el grado académico

más común tiene como límite el nivel primario. El componente histórico de tradiciones indígenas además se ve en que el idioma usado en el área rural es primordialmente el quechua (86%). Por otro lado, un hecho importante para entender también la necesidad de la titulación es la actividad económica en cada distrito. En Paras, en el sector rural se dedican, en el siguiente orden de prioridad a las actividades de (i) agricultura, (ii) ganadería, (iii) caza, (iv) silvicultura y (v) explotación de minas y canteras; siendo básicamente una economía de autoconsumo.

Respecto al régimen de tenencia de la superficie agropecuaria existen 1191 unidades agropecuarias equivalentes a 3915 parcelas, de las cuales el régimen de tenencia de las parcelas es de forma comunal; por lo que existen 249 parcelas destinadas para las comunidades campesinas. Sin embargo, de acuerdo a la información brindada por la zona registral de Ayacucho, Cangallo tiene 6 comunidades tituladas e inscritas; pero no se tiene el número total de comunidades campesinas en Cangallo.

El nacimiento de Huaytará y el distrito de Pilpichaca: el inicio del conflicto

La creación de la provincia de Huaytará fue el inicio del conflicto entre las comunidades campesinas Lillinta Ingahuasi y Ccarhuac Licapa y, probablemente, de muchas otras que aún se mantienen en el anonimato. La provincia de Huaytará, fue considerada hasta 1920 como una Villa, la cual además era capital de la provincia de Castrovirreyna.

Sin embargo, mediante Ley Regional N° 228 promulgada durante el gobierno de Augusto Leguía (19, Huaytará fue considerada como una ciudad autónoma (Salas, 2008). Posteriormente, mediante Ley 23934, en 1984 Huaytará alcanzó la categoría de provincia del departamento de Huancavelica. Al respecto, la norma señaló que la provincia de Huaytará es limítrofe del departamento de Ayacucho, por el oeste y por el sur.

Huaytará tiene una extensión de 6.458 km² y se ubica entre 2500 y 3000 m.s.n.m. Asimismo, según el último censo, dicha provincia alberga 23,274 pobladores, de los cuales el 70% corresponde al sector rural (INEI, 2007).

Las zonas agrícolas de mayor extensión se encuentran en las provincias de Huaytará, Huancavelica y Tayacaja. Sin embargo, las temperaturas frías, las heladas, granizo y huaycos inciden también en la escasez de semillas, la disminución de la instalación de cultivos para las próximas campañas agrícolas y la erosión de suelos. De esta manera, la actividad alpaquera tiene mayor competitividad en la región, especialmente en el rubro de lana de color. La crianza de alpacas es la principal actividad económica en 81 comunidades campesinas, entre ellas en la

provincia de Huaytará, en la cual existe el mayor número de comunidades campesinas (15 comunidades) enfocadas a la esquila de lana de vicuña.

Actualmente existe un creciente interés de parte de los productores particulares y de las pequeñas empresas en invertir en la actividad de crianza de truchas (41 comunidades) y un gran número de comuneros se dedican también a dicha actividad.

De acuerdo a fuentes del PETT, en Huaytará existen 29 comunidades campesinas reconocidas, conforme se muestra:

Cuadro N° 10: Comunidades campesinas reconocidas en la provincia de Huaytará

Comunidades Campesinas reconocidas en la provincia de Huaytará	
Presidentes	N° de comunidades
Leguía (1919-1930)	0
Sánchez Cerro (1931-1933)	1
Benavides (1934-1938)	1
Prado (1939-1945)	9
Bustamante (1946-1947)	1
Odria (1948-1955)	2
Prado (1956-1961)	2
Junta Militar (1962-1963)	0
Belaunde (1964-1968)	2
Velasco (1969-1976)	2
Morales Bermúdez (1977-1980)	1
Belaunde (1981-1985)	3
García (1986-Julio 1991)	1
Fujimori (Agosto 1991- Octubre 2000)	3
Paniagua (Noviembre 2000- Julio 2001)	1
Toledo (Agosto 2001 - Julio 2006)	0
García (Agosto 2006-2008)	0
Total	29

Elaboración: Propia

Fuente: PETT, 2009

Por otro lado, acercándonos más al caso de estudio de la presente tesis, Huaytará alberga al distrito de Pilpichaca, creado como tal mediante la Ley N° 231 el 16 de agosto de 1920; sin embargo, al igual que en el caso ayacuchano, este distrito se ubicaba inicialmente en la provincia de Castrovirreyna; la cual luego se convertiría en la provincia de Huaytará.

El nombre de Pilpichaca en quechua proviene de los vocablos “Pilpintu” que significa mariposa y “Chaka” que significa puente, tiene 2 16292 km² con extensos pastizales para la crianza de ovinos y camélidos, entre ellos vicuñas.

Pilpichaca alberga el 14% del total de los pobladores de la provincia de Huaytará, asimismo más del 80% de su población pertenece al sector rural (INEI, 2007). De este sector, sólo el 50% sabe

leer y escribir, siendo el grado académico más común la primaria y el idioma predominante el quechua.

Respecto al régimen de tenencia de la superficie agropecuaria existen 418 unidades agropecuarias equivalentes a 704 parcelas, de las cuales el régimen de tenencia de las parcelas es de forma comunal; por lo que 532 están destinadas a las comunidades campesinas.

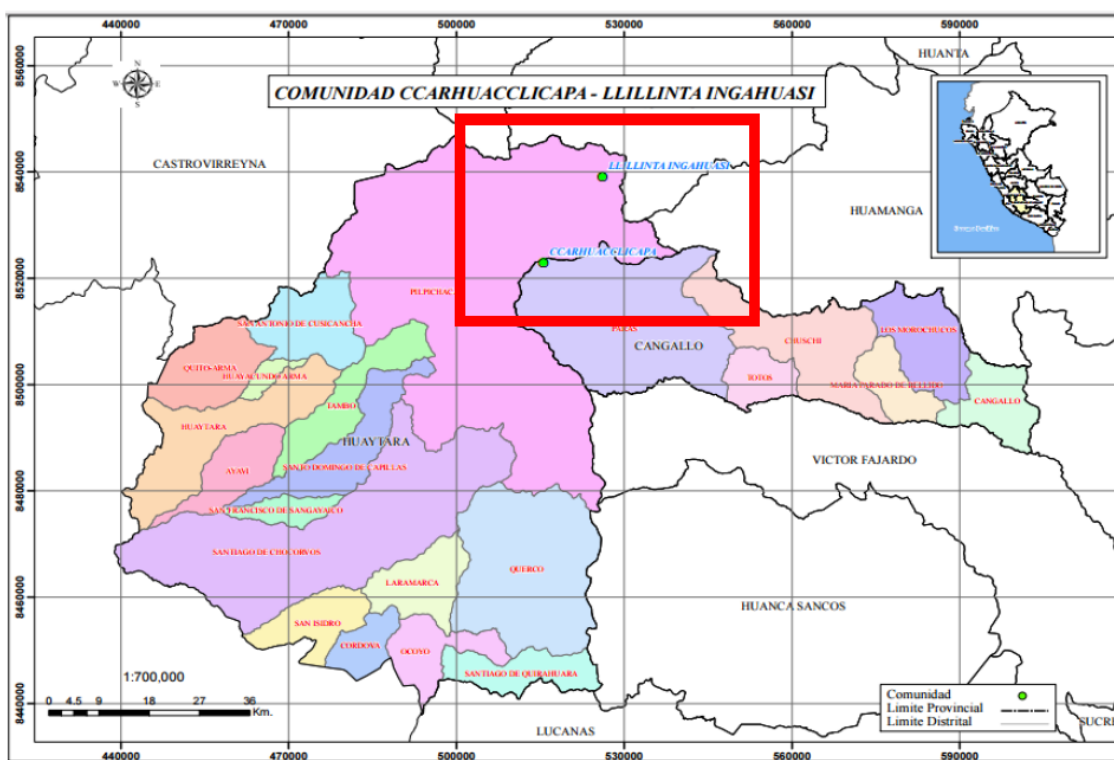
3. Ccarhuac Licapa y Llilinta Ingahuasi: la búsqueda de la titulación en el marco normativo vigente

De acuerdo a lo señalado hasta este punto se puede observar cómo la historia de la creación de los departamentos de Ayacucho y Huancavelica y de las provincias que las conforman –en especial de Huaytará y Cangallo- ha afectado directa e indirectamente al curso de las comunidades campesinas en ambos departamentos. Así, las comunidades campesinas han seguido el rumbo normativo de la creación de límites geográficos dados desde gabinete y sin conocer la realidad de los pueblos en ambos departamentos. Por ello, detallar los acontecimientos desde la creación de los departamentos evidencia que la realidad no se circunscribe a un solo espacio, sino que se repite en las diferentes comunidades campesinas.

Por otro lado, las comunidades campesinas que son materia de estudio de la presente tesis, reflejan dos problemas. El problema central, la falta de titulación de una de las comunidades, va ligado al segundo problema, el manejo de las colindancias entre las mismas.

Las comunidades campesinas Ccarhuac Licapa y Llilinta Ingahuasi son limítrofes y, además, delimitan a las provincias de Huaytará y Cangallo, conforme se visualiza en el siguiente mapa:

Gráfico N° 13: Ubicación del distrito de Paras en Ayacucho y la provincia de Huaytará en Huancavelica



Elaboración: Propia

3.1. La titulación de Ccarhuac Licapa: veinte años de espera

La historia de la comunidad campesina de Ccarhuac Licapa se mantuvo ajena al rumbo cambiante del distrito de Paras y, sin ser partícipes de los cambios, sufrieron las alteraciones generadas por una norma. Esta comunidad alto andina, ubicada en el distrito de Paras, fue inicialmente un anexo de la comunidad -madre- campesina de Paras; que logra, como muchas otras comunidades campesinas, su independización con el tiempo.

Si bien la comunidad campesina de Paras obtuvo el reconocimiento como tal, el 6 de octubre de 1926, mediante la Resolución Suprema s/n; Ccarhuac Licapa lo obtuvo mediante Resolución Directoral N° 0218-87-DRA-XVIII-RA/AR, el 15 de diciembre de 1987 y con inscripción registral al 19 de enero de 1995.

De esta manera, es importante recalcar el contexto normativo vigente en estos años. La norma que origina el conflicto se emitió en 1984. Año en el que el país estaba sumado en una ola de violencia política que tuvo como principal escenario a departamentos como Ayacucho y Huancavelica. Por otro lado, en dicho año aún no entraba en vigencia las normas eje del

tratamiento legal de las comunidades campesinas y el actual proceso para lograr la titulación. En esta línea el contexto del surgimiento del conflicto estuvo atravesado por los siguientes puntos:

- La comunidad Ccarhuac Licapa seguía bajo el tratamiento legal del Estatuto de 1970, pero aún no se encontraba reconocida como comunidad campesina.
- El SINAMOS había sido desactivado -por lo que la competencia referida a comunidades campesinas fue transferida al Ministerio de Agricultura y Alimentación¹³¹.
- Las controversias entre comunidades campesinas por las tierras eran tratadas en el fuero agrario, el cual había eliminado la conciliación de partes.
- El contexto de la época estuvo marcado por el desarrollo del conflicto armado interno.

Según se detalla en el expediente de reconocimiento de la comunidad, Ccarhuac Licapa es una comunidad campesina en el entorno rural de la serranía peruana, ubicada a los 4 000 m.s.n.m. y a 115 km de Huamanga. Los límites son al norte con la comunidad campesina de Llillinta Ingahuasi (Huancavelica)¹³², al este con el anexo de hospicio de la comunidad campesina de Paras (Ayacucho), al oeste con la comunidad campesina de Ccarhuaccpampa (Ayacucho) y por el sur con Vizcapalca (Huancavelica).

Según datos obtenidos de la verificación del expediente de reconocimiento de la comunidad de Ccarhuac Licapa, en el año 1987, contaba con 126 jefes de familias empadronada. Esto es, aproximadamente 630 habitantes.

Si bien la comunidad cuenta con una escuela, establecimiento de salud y, la carretera vía los Libertadores atraviesa por el centro de la misma, el presidente comunal señaló en la entrevista concedida para esta investigación (comunicación personal, mayo 2016), que los servicios públicos recibidos son mínimos. Asimismo, de la verificación en el marco del trabajo de campo, esta comunidad cuenta con estructuras precarias y, en época de friaje, es una de las más afectadas en el departamento de Ayacucho. Lo anterior, explica la condición de pobreza en la cual se encuentra la comunidad campesina y la desatención estatal que se refleja –entre otros aspectos – en la falta de titulación.

¹³¹ Decreto Ley N° 22088 del 27 de abril de 1993.

¹³² Inicialmente se denominaba comunidad campesina de Llillinta, pero se une a la comunidad campesina de Ingahuasi, conformándose una sola comunidad campesina denominada Llillinta Ingahuasi.

Por otro lado, la actividad económica más rentable de la comunidad se centra en la crianza de ganado de tipo alpacas, llama y ovinos, asimismo siembran cebada, papa y habas. Los productos y subproductos de sus ganados son comercializados principalmente en Huancavelica, por la cercanía de la colindancia, pero lo producido en algunos casos es de autoconsumo. Asimismo, el gaseoducto de Perú LNG atraviesa parte de la comunidad, lo que si bien ha generado puestos de trabajo, también – como veremos más adelante – ha exacerbado el conflicto con Lillinta Ingahuasi.

Para el reconocimiento de la comunidad, se adjuntó el padrón general que evidenciaba que en 1987 el mayor grado académico alcanzado era el quinto de secundaria. Asimismo en dicho expediente se adjuntó un croquis de la ubicación de la comunidad. Según algunos comuneros, Ccarhuac Licapa tiene documentos que datan de 1609, pero éstos no detallan con claridad los límites, ya que sólo hacen referencia a hitos, lugares con nombres determinados por ellos y cerros, datos muy imprecisos si se comparan con un plano catastral (Rosel, 18/3/2015, Noticias SER).

En esta línea, la comunidad campesina Ccarhuac Licapa logró el reconocimiento en 1987, bajo los requisitos establecidos en el Estatuto de 1970, y en 1989 inició los trámites para la titulación dado que “durante la convivencia comunal a través del transcurso del tiempo, hemos tenido serias dificultades frente a las aspiraciones del desarrollo y progreso a falta de un documento firme que nos ampare como propietario”¹³³. Al respecto, la Ley de Deslinde y Titulación era la aplicable para los procesos de titulación desde 1987, esto es que la autoridad competente para titular ya no era el SINAMOS sino la DRA de Ayacucho. Asimismo, dentro de este proceso se incluyó la firma de las actas de colindancia y se reinsertó la vía conciliatoria para lograr dichas actas, cabe indicar que sólo en caso que se no llegue a la firma de dichas actas el expediente se remitía al fuero agrario.

En la década de 1990, conforme se evidenció en el primer capítulo, existieron distintos cambios normativos para la titulación de una comunidad campesina como Ccarhuac Licapa, entre ellos, la autoridad competente para titular fue nuevamente transferida, esta vez, al PETT. En este sentido, la firma de las actas de la colindancia seguía bajo la lógica conciliatoria desde el PETT.

De la revisión del expediente de titulación se evidencia que, desde inicios de 1990 hasta el 2000, existieron distintos actas de colindancia firmadas y truncas, así como distintas resoluciones

¹³³ Documento mediante el cual la Comunidad Campesina Ccarhuac Licapa solicita la iniciación del procedimiento de delimitación y titulación del territorio comunal, presentado el 21 de marzo de 1989 ante la Dirección Regional Agraria XVIII de Ayacucho.

directorales de la DRA de Ayacucho que determinan improcedencia de solicitudes de exclusión de predios superpuestos con Ccarhuac Licapa, determinan fundadas solicitudes de nulidad de actas de colindancias, y se dispone que el PETT continúe con la titulación de la referida comunidad demarcando el área controvertida para que las partes resuelvan las controversias ante la instancia correspondiente.

Por último, resulta de suma importancia señalar que en el 2002 en el marco del proceso de titulación de Ccarhuac Licapa, la oficina del PETT de Ayacucho no contaba con recursos para ello. En este contexto, dicha oficina indicó que en el marco del contrato de préstamo con el BID, la titulación de la comunidad Ccarhuac Licapa estaba programada para el año 2003. No obstante ello, la comunidad solicitó la titulación manifestando que contaba con las posibilidades de sufragar los gastos correspondientes, como se evidenció con el pasar de los años, esta alternativa no prosperó.

3.2. Llillinta Ingahuasi: una titulación amenazada

Llillinta Ingahuasi se encuentra ubicada en el distrito de Pilpichaca, provincia de Huaytará, departamento de Huancavelica. Esta comunidad nace de la fusión de dos comunidades campesinas: Llillinta e Ingahuasi.

Anteriormente ambas comunidades estuvieron ligadas a la provincia de Angaraes; en 1703 el capitán Julio Ordoñez, acompañado por un párroco de Castrovirreyna, llegó a la zona para realizar la reducción de los indios que vivían en las punas de Llillinta e Ingahuasi. El 29 de marzo de 1703 se oficializó la creación y reconocimiento de dicha comunidad de indios.

La comunidad de Llillinta fue reconocida el 15 de mayo de 1944 e Ingahuasi el 27 de diciembre de 1945, ordenándose ambas inscripciones en el registro oficial de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Trabajo. De acuerdo a lo señalado por comuneros de Ingahuasi, las tierras de la misma se adquirieron en mérito de los actos jurídicos adquisitivos de dominio en la época colonial.

Sin embargo, ambas comunidades se unificaron y fue reconocida como una sola comunidad mediante Resolución N° 145-80-DRA-CORDE-ICA del 29 de abril de 1980 en la Zona Registral de Ica, con inscripción registral 26 de enero de 1994. Asimismo consiguió titularse en 1998.

Para el 2007, fecha del último censo, la conformaban 600 familias aproximadamente. Según indica el presidente comunal de Lillinta, Cromasio Tiellasuca, durante el 2012 el sector de Occoropampa de la provincia de Huaytará, materia de disputa, les pertenece desde 1707, puesto que cuentan con título de propiedad y plano de catastro, contrario a la comunidad de Ccarhuac Licapa que solo tiene posesión de tierras (Mendoza, 24/1/2012, Diario Correo).

3.3. Ccarhuac Licapa y Lillinta Ingahuasi: el conflicto y la abstracta línea divisoria

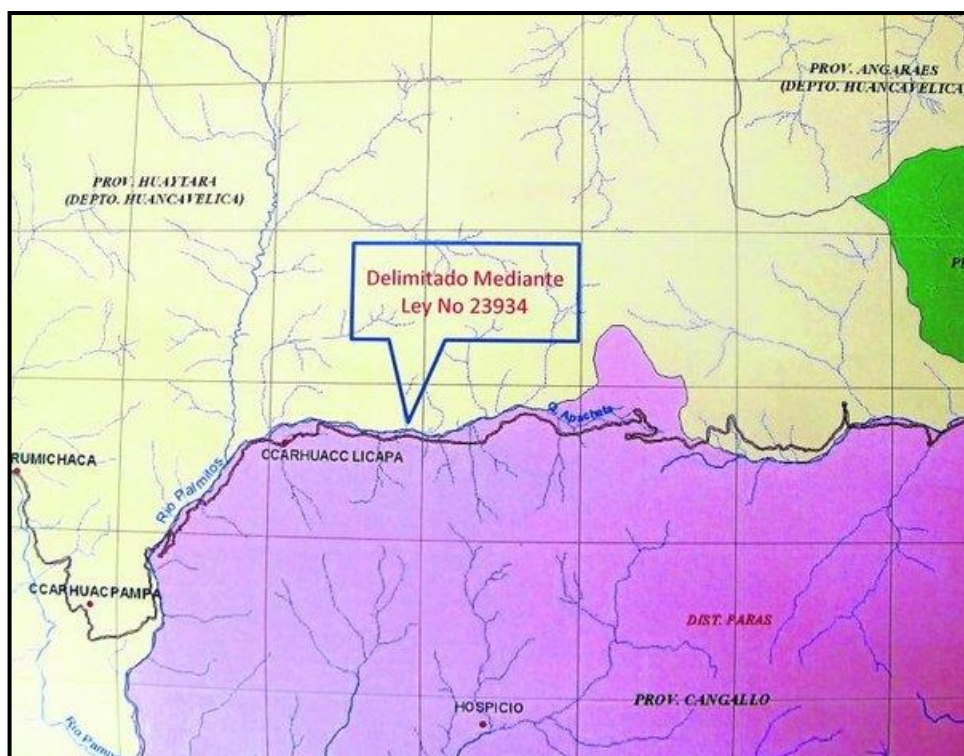
El principal problema abordado en esta investigación es la titulación de comunidades campesinas desde la perspectiva estatal de aplicación de normas y cómo estas no se coadyuvan para agilizar el proceso y lograr los resultados esperados, sino que facilita la generación de conflictos. Esto es, no se tiene una estrategia para el conflicto social.

Así, el inicio del conflicto entre ambas comunidades campesinas colindantes que compartían los mismos servicios públicos, se remonta a más de treinta años atrás y nace con la generación de una norma. En 1984, se crea sin consulta – entiéndase asambleas comunales y diálogo estatal – la provincia de Huaytará perteneciente al departamento de Huancavelica; sin embargo con esta creación la provincia abarcaría parte del territorio de Ayacucho, específicamente los sectores de la comunidad de Ccarhuac Licapa (Orcon Corral, Yanaccacca Huaycco, Achaca, Huaycco Corral, Pachasniyocc, Ccochapampa, Ichuorccopunta, Yotu Pucru, Occoropampa y otros).

Este reordenamiento territorial, no puso en agenda el tema de la identidad de los campesinos que pasarían a ser de otro distrito, otra provincia, otro departamento y, hasta tal vez, desde el paradigma estatal, no eran parte del sistema estatal. Así, familias campesinas pasaron a ser parte, en medio de años de violencia política, a una historia y administración pública diferente a la suya, con menos ingresos y menos servicios públicos. Esto, de acuerdo a lo señalado por la Defensoría del Pueblo de Ayacucho, generó que Lillinta Ingahuasi reclame la incorporación de estos centros poblados a su comunidad, mientras que Ccarhuac Licapa y sus comuneros se resistían al cambio. La norma estaba dada, pero el cambio social se resistía a seguir el rumbo lineal de dicha norma.

Según lo señalado por los funcionarios de la Oficina de Demarcación Territorial del Gobierno Regional Ayacucho y el presidente de la comunidad Ccarhuac Licapa este fue el inicio de la disputa. Una norma y un Estado como generadores del conflicto y, dos comunidades, forzadas a participar del mismo. El siguiente mapa muestra la zona en conflicto:

Gráfico N° 14: Zona en conflicto



Los funcionarios del Gobierno Regional Ayacucho indicaron durante las entrevistas realizadas en la ciudad de Huamanga, que la creación de Huaytará se hizo de gabinete, es decir no se realizó un trabajo de campo para conocer los límites preexistentes en las zonas ni las nociones culturales de las comunidades campesinas que se verían afectadas.

Ante ello, la comunidad de Ccarhuac Licapa inició los trámites de titulación el 21 de marzo de 1989, esto es dos años después de su reconocimiento. En este proceso la comunidad cumpliendo con lo estipulado en la Ley de Deslinde y Titulación, firmó distintas actas de colindancia con comunidades campesinas y, como era de esperarse, en algunos casos se interpusieron oposiciones a Ccarhuac Licapa, pero no surtieron efecto, debido a que los opositores no demostraron el título de propiedad¹³⁴.

Sin embargo, la única comunidad con la que Ccarhuac Licapa no pudo firmar el acta de colindancia fue con la de Lillinta Ingahuasi, por lo cual sin este requisito indispensable no fue – hasta la fecha – posible continuar con la titulación de la comunidad campesina. Para ese momento la comunidad de Lillinta Ingahuasi se encontraba en trámites de titulación.

De esta manera, ambas comunidades alegan que los sectores en disputa le pertenecen y cada una muestra, en el proceso de titulación, documentos que acreditarían la posesión ancestral. Lillinta

¹³⁴ Información recogida del expediente de titulación.

Ingahuasi presenta documentos que datan de 1707, asimismo cuenta con un título de propiedad que según indica el presidente de la comunidad de Ccarhuac Licapa, sería fraudulento.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, si bien el conflicto se inició con la creación de la provincia de Huaytará, fue en el proceso de titulación que viejas grietas se removieron y decantaron en exacerbar el conflicto.

Sin embargo, el conflicto entre ambas comunidades no sólo respondería a un tema territorial en estricto. Este pasaría a un segundo plano para dejar la agenda sin consenso debido al gaseoducto de Perú LNG que pasa por el subsuelo de ambas comunidades. Así, el conflicto adquiere una vertiente económica, de acuerdo a lo señalado por Edgar Torres, en calidad del presidente de la comunidad campesina Ccarhuac Licapa, ya que si la zona en disputa pertenecería a dicha comunidad entonces el canon gasífero sería destinado a Ayacucho; además existiría una veta de oro en la misma zona.

Este hecho generó que la problemática no pueda ser resuelta y se recurra a la vía penal. Es así que en el 2005, los representantes de Ccarhuac Licapa iniciaron un proceso penal ante el Quinto Juzgado Especializado en lo Penal de Huamanga, por la supuesta usurpación de terrenos ejecutada por la comunidad de Llillinta Ingahuasi.

Por otro lado, la cronología del conflicto activo entre ambas comunidades, para las entidades del Estado, se inicia en enero de 2009, cuando tras varios de enfrentamientos, la Defensoría del Pueblo en Ayacucho y la Oficina de Gestión Social de la PCM -hoy ONDS- incorporaron en sus respectivos reportes de monitoreo de conflictos sociales el conflicto intercomunal cuando el alcalde de Municipalidad Distrital de Paras, informó que los terrenos de la comunidad de Ccarhuac Licapa (Orcon Corral, Yanaccacca Huaycco, Achaca, Huaycco Corral, Pachasniyoc, Ccochapampa, Ichuorccopunta, Yotu Pucru, Occoropampa y otros) fueron invadidos violentamente por pobladores de la comunidad de Llillinta Ingahuasi.

Dos años después continuarían los hechos de violencia. El segundo incidente se registró el 7 de setiembre de 2011 donde falleció Efraín Quispe Huarcaya natural de Huancavelica, víctima del enfrentamiento entre ambas comunidades. Sin embargo, este hecho se da después de que el Quinto Juzgado especializado en lo Penal de Huamanga llevara una diligencia inopinada en la comunidad de Llillinta Ingahuasi, mediante la cual Ccarhuac Licapa tomó posesión de los sectores en disputa.

Esta acción de cumplimiento de lo dispuesto por el Poder Judicial generó una reacción contraria en la comunidad de Llillinta Ingahuasi, recurriendo a actos violentos, mientras los comuneros de Ccarhuac Licapa construían el cerco perimétrico que dividiría a ambas comunidades. Así, de acuerdo a lo detallado por diferentes medios de comunicación, una turba de comuneros de Llillinta Ingahuasi - provistos de hondas, huaracas y armas de fuego – irrumpieron en la comunidad de Ccarhuac Licapa, generándose un enfrentamiento entre ambas comunidades (Navarro, 8/9/2011, La República).

Este hecho es importante para el análisis del conflicto y la actuación estatal, la resolución de problemas y el reconocimiento de derechos; ya que, si bien el Poder Judicial actúa en el marco de sus competencias restituyendo un derecho, las aristas sociales en torno al problema formal, terminan por subsumir a la norma; y por qué no, al Estado mismo.

Tras estos hechos, el recorrido de denuncias entre ambas comunidades es largo y complejo. Así, el presidente de la comunidad campesina de Ccarhuac Licapa denunció a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (en adelante, Sunarp) Huancavelica y al presidente de la comunidad de Llillinta Ingahuasi, Cromacio Ticllasuca Cahuana ante la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia Huancavelica el 20 de octubre del 2011, con la finalidad de pedir la nulidad de Resolución o Acto Administrativo del título de tierra que posee la referida comunidad (Mendoza, 24/1/2012, Diario Correo).

El rebote de esta acción fue en marzo de 2012, cuando el presidente de la comunidad de Llillinta Ingahuasi denunció a la comunidad de Ccarhuac Licapa, ante la DRA de Huancavelica; sin embargo, esta denuncia no procedió, por no ser la instancia competente.

Otro hecho resaltante y de alerta para el Estado fue en enero de 2014 cuando los pobladores de la comunidad de Llillinta-Ingahuasi incursionaron en los terrenos que disputa con la comunidad de Ccarhuac Licapa destruyendo algunas casas y sembríos de dicha comunidad.

Hasta este punto hemos visto cómo estas comunidades activan el aparato estatal tanto a nivel local, como provincial generando alertas constantes, aunque no siempre atendidas. Además, recurren a la vía legal como mecanismo de solución de conflictos, aun cuando estos estén también en la esfera del sector público. Sin embargo, la utilización formal o recurrir a las instancias estatales - Direcciones Regionales Agrarias, las oficinas de la Defensoría del Pueblo, las Oficinas Registrales, los juzgados penales y civiles de cada zona – no han sido el mecanismo efectivo; por lo cual recurren a acciones violentas, pese a mediaciones de diferentes espacios de diálogo.

Por otro lado, es importante señalar que de las entidades antes descritas, ninguna actuó de oficio. Esto denota una ausencia de enfoque preventivo por parte del Estado. Sólo el cuerpo policial de la zona atendió directa e inmediatamente los hechos de violencia; sin embargo, esta participación no estuvo enfocada a solucionar el conflicto, si no a restituir el orden interno.

Finalmente, el recuento de las provincias, distritos, geografía, historia y procesos que atañe a ambas comunidades nos permite entender – como preámbulo – el distanciamiento de la norma representada en funcionarios públicos con las comunidades a las que se intenta regular.

4. La gestión estatal en la transformación de los conflictos generados entre comunidades campesinas en el marco de la titulación de sus tierras

Conforme se ha señalado en el primer capítulo, el tratamiento de las controversias entre comunidades campesinas en el marco de la protección de sus tierras desde el Estado fue abordado desde la judicialización (fuero agrario y común) hasta la conciliación/judicialización en la firma de actas colindancia. Sin embargo, desde el 2012 existe una prioridad estatal para abordar los conflictos sociales desde una nueva lógica: el diálogo entre Estado y comunidad.

En el caso de análisis, la comunidad Ccarhuac Licapa ha activado distintos mecanismos - judiciales y no judiciales- y ha recurrido a distintas instancias estatales y no estatales, en pro de solucionar la controversia con la comunidad Llillinta Ingahuasi. No obstante, en este punto nos centraremos en tres instituciones para analizar la intervención estatal en el origen y permanencia del conflicto limítrofe suscitado entre las comunidades de Ccarhuac Licapa en Ayacucho y Llillinta Ingahuasi en Huancavelica por la disputa de tierras.

Primero, realizaremos un recuento de las competencias y acciones realizadas de cada entidad que intervino en el conflicto entre las comunidades materia de análisis, iniciamos con la DRA de Ayacucho como entidad competente para lograr la titulación de Ccarhuac Licapa, luego analizaremos las actuaciones estatales de las entidades a las cuales las comunidades solicitaron apoyo para intervenir en la transformación del conflicto desde la mediación, es decir la Defensoría del Pueblo y la ONDS.

4.1. Análisis de las acciones realizadas por el Estado para la titulación de Ccarhuac Licapa y el conflicto latente con Llillinta Ingahuasi: 1990-2015

4.1.1. La competencia en titulación de las DRA: de la transferencia a la realidad

Conforme se ha evidenciado en el primer capítulo la entidad competente para la titulación de comunidades campesinas ha variado en reiteradas ocasiones. A modo de recuento a continuación indicamos las autoridades competentes en la materia desde que la comunidad Ccarhuac Licapa inició los trámites para la titulación, esto es desde 1989:

Cuadro N° 11: Rectoría en la titulación de comunidades campesinas

Año	Hecho
1987	La rectoría estuvo a cargo del Ministerio de Agricultura y Alimentación, la competencia para titular era ejercida por las DRA de los gobiernos regionales.
1992	Se transfirió dicha competencia a las CTAR y entró en vigencia el PETT adscrito al Ministerio de Agricultura
2007	Se fusionó el PETT al COFOPRI el cual estaba adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
2008	Se emitió el DS 088-2008-PCM que determinó que se transfiera dicha competencia a los gobiernos regionales, esto recién tuvo efecto el 1 de enero del 2010.
2010 al 2013	No existió una autoridad que defina los lineamientos que debían seguir los gobiernos regionales en el proceso de titulación.
Enero del 2013	Mediante Decreto Supremo N° 001-2013-AG se designó al Ministerio de Agricultura como ente rector de la política nacional en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria incluyendo a las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas.
Junio del 2013	Mediante Resolución Ministerial N° 0200-2013-AG se encargó de manera transitoria la rectoría en la materia a la Dirección General de Infraestructura Hidráulica del Ministerio de Agricultura y Riego.
2014	Mediante DS 008-2014-MINAGRI se transfirió la rectoría a la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del Ministerio de Agricultura y Riego.

Actualmente, de acuerdo a la función n.51 de la Ley de Gobiernos Regionales, la DRA es la encargada de la titulación de comunidades campesinas mientras que la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del Ministerio de Agricultura y Riego es el ente rector en la materia. No obstante, corresponde indicar que a pesar de que la rectoría en la materia de titulación ha cambiado varias veces, el procedimiento para el deslinde y la titulación prácticamente sigue siendo el mismo. Conforme se señaló en el primer capítulo, desde los inicios de 1920 la conciliación entre las comunidades era la vía para resolver controversias referidas a la propiedad/posesión de las tierras comunales, posteriormente esto se adoptó de manera obligatoria en la suscripción de las actas de colindancia entre las comunidades. En el caso de la comunidad de Ccarhuac Licapa, ésta no puede lograr la titulación debido a que no llega a obtener el acta de colindancia con la comunidad limítrofe de Lillinta Ingahuasi, de esta manera se encuentra en la mitad del proceso desde 1989.

En un primer momento, la competencia de la DRA en titulación fue suscribir las actas de colindancia mediante la conciliación. En caso no llegaran a ello la vía a seguir era la judicial. Esta vía tenía como finalidad pronunciarse sobre las áreas en controversia, o en todo caso si las

comunidades lo estimaren conveniente podrían ir a un arbitraje, previa acuerdo de los dos tercios de los miembros calificados de sus respectivas Asambleas Generales.

Sobre el particular, de la revisión del expediente de titulación de Ccarhuac Licapa, la CTAR Ayacucho en 2002 realizó una consulta la Oficina de Asesoría Jurídica de Lima del Ministerio de Agricultura, debido a que no se tenía certeza de la norma a aplicar para las controversias por tierras. Al respecto, la CTAR indicó que desde que se derogó la norma de la ley de Reforma Agraria no podían aplicar la Ley de Deslinde y Titulación, ya que según el Código Procesal civil “quedan suspendidos todos los procesos judiciales y especiales en favor del estado, gobierno central, regional o local, sus respectivas dependencias y demás entidades de derecho público o privado”. En este sentido, el proceso sumario establecido en la Ley de Deslinde y Titulación no se adecuaría a ninguno de los procesos contenciosos previstos en la norma procesal civil.

Posteriormente, en el 2006, se transfiere la competencia a los gobiernos regionales de resolver en segunda y última instancia administrativa todos los procedimientos que se promuevan en materia de tierras.

En este contexto, del 17 y 18 de marzo del 2011, el asesor jurídico de la DRA de Huancavelica, viajó a la ciudad de Ayacucho a fin de realizar una revisión minuciosa del proceso judicial penal de Ayacucho. Luego de las coordinaciones y revisión del expediente la DRA de Huancavelica se comprometió a enviar nuevos medios probatorios como la memoria descriptiva de la comunidad campesina Llillinta Ingahuasi, el plano del territorio de la comunidad y el plano político regional del departamento de Huancavelica, a fin de brindar mayores medios probatorios en el proceso de titulación de Ccarhuac Licapa (Nota de Prensa N° 12 -2011/DRAH de la DRA de Huancavelica).

Ahora, si leemos la norma en un sentido estricto, ante conflictos de colindancia, la DRA es competente. En caso aun exista controversia entonces las comunidades campesinas podrían optar por la vía judicial. Sobre el particular, en tanto la situación de Ccarhuac Licapa y Llillinta Ingahuasi constituye un conflicto social, deberían ser atendidos por la Defensoría del Pueblo o la ONDS, quienes deberían apoyarse técnicamente en la DRA.

Al respecto, ¿cuál sería el ámbito de acción de estas entidades enfocadas al diálogo si existe un procedimiento administrativo y uno judicial en marcha? Es cierto que existen distintas vías para solucionar la situación descrita, pero recordemos que el proceso de titulación de Ccarhuac

Licapa se envuelve en un tema aún mayor: la creación de la provincia de Huaytará en Huancavelica.

Conforme se ha señalado, esta norma generó -en lo que respecta a las acciones de la DRA- que el límite entre comunidades dejara de ser el centro y las autoridades encargadas ya no serían la DRAs, sino la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial y la Gerencia de Demarcación Territorial del Gobierno Regional de Ayacucho. Estas entidades, en la práctica y en la ley no tendrían competencia para solucionar el problema de la titulación que es lo que convoca a ambas comunidades.

A partir de la entrevista con las autoridades de la DRA de Ayacucho (comunicación personal, mayo, 2016), se pudo conocer que desde el 2013 la estrategia estatal con este conflicto social consiste en primero realizar el Saneamiento de Organización Territorial¹³⁵ (en adelante, SOT) de la provincia de Cangallo en la cual definirán los límites provinciales de dicha provincia junto con la provincia de Huaytará. En este SOT se realizarán modificaciones políticas no solo las que atañen al conflicto materia de análisis, sino otras modificaciones como por ejemplo de comunidades a distritos o modificando los límites entre comunidades del mismo departamento. Por lo expuesto, desde el 2013 hasta mayo del 2016, la DRA de Ayacucho no realiza las acciones necesarias para lograr la titulación de Ccarhuac Licapa.

4.1.2. La intervención de la Defensoría del Pueblo desde el 2009: la primera entidad en llegar al conflicto

La primera entidad en conocer del conflicto entre ambas comunidades fue la DRA, ya que era la encargada de la titulación; sin embargo, la oficina de la Defensoría del Pueblo de Ayacucho participó activamente en el proceso de diálogo inicial entre ambas comunidades. Es importante señalar que en el 2004 dicha entidad fue la primera entidad estatal encargada de monitorear los conflictos sociales, entre los cuales se encuentran los conflictos entre comunidades campesinas por imprecisión de límites.

Pero, ¿cómo entiende la Defensoría del Pueblo al conflicto social? Para esta institución, el conflicto es un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia. Asimismo considera que el conflicto es inherente a la vida, es una característica natural e inevitable de la existencia humana y de la interacción social,

¹³⁵ Mayor información sobre el SOT se encuentra en la Ley 27995, Ley de Demarcación y Ordenamiento Territorial

y que conflicto y violencia no son lo mismo, ya que esta última es la manifestación destructiva del conflicto social (Defensoría del Pueblo, 2012).

Es importante señalar el concepto descrito, ya que va de la mano con las teorías funcionales que se detallaron anteriormente, diferenciando claramente conflicto de violencia.

Por otro lado, a modo de recuento y, a fin de entender el comportamiento de la Defensoría del Pueblo, debemos señalar que el primer conflicto por linderos abordado por dicha entidad fue entre la población de distrito de Omacha en Cusco contra los funcionarios del PETT. Este fue considerado como un conflicto social, debido a los constantes problemas y enfrentamientos entre comunidades por los linderos de su propiedad. La Defensoría del Pueblo consideró que la responsabilidad del conflicto recaía en el Gobierno Regional, por lo que la Defensoría supervisó constantemente el cumplimiento de sus deberes.

Posteriormente, la Defensoría del Pueblo recogió la tipología de conflictos sociales entre las cuales incluyó a los conflictos comunales como conflictos por el acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades. Desde el 2004 hasta abril del 2016, la Defensoría del Pueblo registró once¹³⁶ conflictos sociales específicamente por límites territoriales. Sobre el particular, la APSCG de la Defensoría del Pueblo indicó, para la presente tesis, que los conflictos comunales son mínimos, por lo cual no han elaborado lineamientos de intervención para los mismos.

La APSCG tiene distintas modalidades de intervención ante los conflictos sociales de acuerdo a las situaciones específicas de cada caso -número de actores que intervienen en ellos, la diversidad cultural, económica, social y política, las formas de violencia que se pueden presentar, o la debilidad institucional para atenderlos, entre otros¹³⁷. Entre las acciones que

¹³⁶ Conflictos sociales por límites territoriales entre comunidades campesinas hasta el mes de julio del 2016 registrados por la Defensoría del Pueblo:

Activos	Latentes	En observación
<ul style="list-style-type: none"> - San Antonio y Ayrihuanca (Apurímac) - Sabaino-Huaquirca (Apurímac) - Curpahuasi y Lambra (Apurímac) - Comuneros de Cconccacca y Ccahuanhuire (Apurímac) - Sañayca-Pampachiri (Apurímac) - Totorá Pisquicocha y Hurayhuma (Apurímac) - Soras-San Pedro de Larcay (Ayacucho) - Santo Domingo de Capillas y Santa Rosa de Tambo (Huancavelica) 	<ul style="list-style-type: none"> - Potrero Alegre-Chachamayo (Junín) - Huallhua-Anexo Huancute (Ayacucho) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidades campesinas Santa Rosa de Chaquicocha y Potrero-Alegre-Chanchamayo, distrito de Santo Domingo de Acobamba, provincia de Huancayo.

¹³⁷ El enfoque de trabajo desde la Defensoría del Pueblo para los conflictos sociales en comunidades campesinas responde a lo establecido en el "Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales" y documento de trabajo "Mecanismo de mediación intercultural", publicado en el 2015.

puede realizar la APSCG se encuentran las acciones de supervisión preventiva¹³⁸, intermediación defensorial¹³⁹, acciones legales¹⁴⁰ y acciones humanitarias¹⁴¹.

En la entrevista con los funcionarios de la Defensoría del Pueblo de Ayacucho nos indicaron que tomaron conocimiento del conflicto entre las comunidades de Ccarhuac Licapa y Llillinta Ingahuasi el 30 de enero de 2009, a través de una comunicación del alcalde de Municipalidad Distrital de Paras en el departamento de Ayacucho.

Entre las acciones realizadas por dicha institución se encuentran la intervención defensorial a través de las distintas mesas de diálogo y la supervisión preventiva para el seguimiento del conflicto con la comunidad de Ccarhuac Licapa. La última intervención directa que tuvo la Defensoría del Pueblo fue el 24 de Agosto del 2012, fecha en la que se reunieron representantes de la Defensoría del Pueblo, las DRA de Huancavelica y Ayacucho, con las autoridades comunales de ambas comunidades, donde sostuvieron una reunión de trabajo y acuerdos a fin de solucionar el conflicto.

Durante la reunión se acordó conformar una comisión de deslinde por cada comunidad, los miembros de dicha comisión debieron ser elegidos en una asamblea comunal y los resultados remitidos a los representantes de las Direcciones Regionales Agrarias de Huancavelica y Ayacucho. Asimismo se indicó que los trabajos del primer deslinde preliminar se realizarían a la firma del acta de colindancia entre ambas comunidades campesinas el día 17 de setiembre del 2012; en el paraje denominado Apacheta Grande, donde participaría únicamente los integrantes de ambas comisiones. Sin embargo, dicha comisión no se formó; lo cual fue el punto final de una serie de reuniones que pudieron concluir en soluciones equitativas. Cabe señalar que en la entrevista con el presidente comunal de Ccarhuac Licapa (comunicación personal, mayo del 2016), este indicó que habían trabajado con los comuneros de Llillinta, pero que no hubo avances.

¹³⁸ Las actuaciones se encuentran dirigidas a obtener información, esclarecer hechos, identificar a la autoridad competente, por ejemplo: colaboración en el acceso a la información, visitas de inspección, entrevistas con los actores que intervienen en el conflicto, reuniones conjuntas, talleres de trabajo a fin de nivelar la información entre las partes, brindar alertas tempranas a las entidades públicas al detectar intereses que tienen una posible contraposición o ante el incumplimiento de acuerdos establecidos en actas, y el *amicus curiae* la cual consiste en brindar una opinión debidamente fundamentada sobre un tema preciso para contribuir a la comprensión de un problema y a la mejor solución.

¹³⁹ Estas acciones están enfocadas a brindar las facilidades para la comprensión del problema e instalar mecanismos de diálogos, por ejemplo: interposición de buenos oficios; mesas de diálogo, en este espacio la Defensoría del Pueblo colabora en la creación y mantenimiento de los mismos, así como en la mediación si las partes lo solicitan y si las condiciones de intervención defensorial son aceptadas por ellas; y, por último, la comisión de alto nivel la cual es una negociación directa entre autoridades nacionales, grupos sociales y empresas, la defensoría puede actuar como observadora.

¹⁴⁰ Estas acciones están enfocadas a verificar la situación de las personas detenidas en las dependencias policiales y se evalúa la pertinencia de interponer acciones de garantía a favor de personas afectadas en sus derechos y que estén en situación de indefensión.

Por otro lado, después de participar en las reuniones de diálogo, la Defensoría del Pueblo (comunicación personal, mayo del 2016) desde inicios del 2013 reclasificó el conflicto como un problema de demarcación territorial entre provincias y no un conflicto entre comunidades campesinas. Esto respondió a que, efectivamente, lo que había dado un primer paso para generar el conflicto fue la creación de la provincia de Huaytará desde gabinete y no mediante mecanismos participativos. Sin embargo, creemos que esta reclasificación es inexacta, ya que, el Estado creó dicha norma que impidió un proceso de titulación que ocasionó un conflicto en escalamiento.

A modo de conclusión, la Defensoría del Pueblo ha coordinado con las comunidades y con otras entidades para la transformación del conflicto; sin embargo, no se han registrado avances considerativos en la gestión del conflicto.

4.1.3. La intervención de la ONDS: articulación con el gobierno regional

La labor de la ONDS adscrita a la PCM implica una articulación con las demás oficinas de diálogo o conflictos ubicadas en las diferentes regiones, instituciones públicas o gobiernos locales. Esto es importante, en tanto son a nivel sectorial o local, las primeras instancias de atención o conocimiento que permitirá a la ONDS atender o estar alerta de posibles casos de conflictividad o, de aquellos que se estén dando en la marcha.

En este contexto, corresponde indicar que la descentralización - proceso de reforma estatal cuya finalidad es promover una distribución equilibrada de responsabilidades y de poder entre los niveles de gobierno y una gestión estatal eficiente- en la gestión del diálogo es un punto importante, ya que los gobiernos regionales y gobiernos locales deben asumir un rol proactivo en la gestión del diálogo de los conflictos sociales que emergen en su jurisdicción (ONDS, 2014).

Sin embargo, una constatación de los casi dos años de trabajo de la ONDS, es la falta de coordinación y uniformidad de criterios entre las entidades públicas lo que dificulta una respuesta oportuna y apropiada a las demandas de la ciudadanía. Por ello, la ONDS plantea armonizar el trabajo de todos los sectores y niveles de gobierno en el abordaje de la conflictividad social.

La ONDS enmarca su acción sobre la base de tres conceptos: el conflicto social, la diferencia y las controversias¹⁴². En lo que respecta a la presente investigación el conflicto social es el supuesto en el que la ONDS interviene como actor activo en el diálogo, y lo define como:

El proceso en el que dos o más actores sociales interdependientes consideran que sus intereses se contraponen. En consecuencia realizan acciones para hacer prevalecer sus intereses. Por su recurrencia e intensidad, estas acciones pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y orden público; de ahí la necesidad de la intervención del Estado (ONDS, 2012).

En el reporte mensual de la ONDS, el denominado Willaqniki, el caso de Ccarhuac Licapa y Llillinta Ingahuasi ingresó al registro en marzo del 2014, posteriormente en setiembre del 2015, debido a la latencia del conflicto, se transfiere como un conflicto social en prevención.

Para el caso materia de la presente tesis, la actuación de la ONDS con la oficina de conflictos del Gobierno Regional Ayacucho, ha sido casi nula. No sólo por la falta de implementación de dicha Oficina en Ayacucho, sino porque existe un desconocimiento de las competencias asumidas por ésta en torno a los conflictos.

Cabe precisar, además, que la Oficina en Ayacucho fue inicialmente creada –en el 2012 – bajo el velo del entendimiento de la conflictividad desde la perspectiva del conflicto armado interno vivido en la región. A medida que fue avanzando la ONDS y el proceso de descentralización, esta oficina tuvo que ir asumiendo funciones en el marco de la articulación con la ONDS. Sin embargo, debido a temas presupuestales y organizacionales, de acuerdo a lo señalado en la entrevista realizada al Jefe de dicha Oficina en Ayacucho, ha sido casi imposible.

Asimismo, en dicha entrevista se señaló dos situaciones importantes, que definen la falta de actuación por parte de la Oficina de Conflictos en Ayacucho. Por un lado, la precariedad de su organización no le permite atender los casos en campo, esto se evidenció en el caso de las comunidades de Ccarhuac Licapa y Llillinta Ingahuasi, en tanto no pudieron hacer la verificación en campo, ni coordinar con la DRA para que así lo haga. Sin embargo, de acuerdo a lo señalado, una de las propuestas de esta Oficina es que en materia de titulación, la DRA acompañe a las comunidades haciendo visitas inopinadas.

¹⁴² Las diferencias están referidas a los desacuerdos de un actor social con la acción del otro expresado de manera pública, en este primer nivel, el conflicto social se está gestando y los actores no han planteado acciones para presionar a las otras partes a aceptar su posición. Por su parte, las controversias se refieren a la presentación pública de las posiciones encontradas o contradictorias sobre el mismo tema, expresadas por dos o más actores sociales, sin que sus acciones amenacen la gobernabilidad.

Por otro lado, la única intervención de dicha Oficina en el caso a tratar fue en la Mesa de Prevención y Gestión de Conflictos de Ayacucho, en la cual el Gobierno Regional convocó a una reunión para el 27 de enero 2014, en la que participaron los actores del conflicto. Durante esta reunión se exhortó a ambas comunidades a buscar una solución pacífica y en el marco de la ley. Los representantes comunales acordaron consultar con sus comunidades sobre las propuestas dadas, lo cual es habitual en tanto son las asambleas los espacios decisorios.

La siguiente reunión en materia de titulación que se da – y última en la que participa la Oficina de Conflictos de Ayacucho – se da el 7 de marzo de 2014, con las autoridades de las comunidades de Lillinta - Ingahuasi y Churia Huasaspampa (comunidad conexas a Ccarhuac Licapa). Se informó que se acordó realizar una verificación en el terreno junto a los presidentes de las comunidades mencionadas, que incluía el recorrido por el trayecto de los hitos, los días 27 y 28 de marzo, desde el cerro Saccapi hasta Sillawa (límite entre Ayacucho y Huancavelica); visita que no se realiza finalmente.

Así, la Oficina de Conflictos de Ayacucho, ha sido desde su creación un ente sin capacidad de articular, ni de generar espacios de diálogo. En palabras del funcionario a cargo de la misma, esta Oficina es –en la actualidad– la mesa de partes de los conflictos en Ayacucho, cuyas hojas de trámite son derivadas a otras entidades, pero no atendidas.

Finalmente, lo señalado demuestra como la ONDS no sólo no puede articular por sus propias carencias institucionales, sino porque regionalmente, la visión de la institucionalidad está en proceso de construcción. Pero además, nos enrostra un tema en el marco del derecho y es, la creación de instituciones mediante normas y de normas funcionales que no van de la mano del desarrollo a nivel local, regional y país.



El análisis del proceso de titulación de la comunidad campesina nos ha permitido identificar dos problemas centrales referidos a la funcionalidad de las normas jurídicas.

Por un lado, la creación de la provincia de Huaytará en Huancavelica en 1984 redefinió los límites de la comunidad Ccarhuac Licapa sin mayor sustento, y redefinió los límites departamentales entre Ayacucho y Huancavelica. Esta situación evidenció distintas falencias en el accionar estatal. Así, la creación de departamentos, provincias y distritos desde gabinete sin un estudio de campo o sin procesos de diálogo entre las poblaciones acrecentó no solo las brechas entre Estado y sociedad, también las tensiones entre dos comunidades que hasta ese

entonces habían compartido los mismos espacios geográficos con límites impuestos por ellos mismos. De esta manera, la pregunta que recae es ¿qué tanto se adecúa o puede adecuarse la norma en las realidad de las comunidades campesinas?

Por otro lado, a pesar que el Estado generó dicho problema, no ha asumido la responsabilidad para lograr el proceso de titulación de Ccarhuac Licapa, ya que el mismo se ha quedado trabado en la suscripción de las actas de colindancia con Lillinta Ingahuasi, requisito establecido en la ley de deslinde y titulación.

De esta manera, la titulación de comunidades, normativamente hablando es vista por el Estado como una obligación del sector público, lo cual posiciona al mismo como un actor fundamental en el curso de las comunidades; por lo que, los conflictos entre ambas no pueden ser vistos como simples hechos entre privados.

Adicionalmente, la constante transferencia de funciones de la titulación evidencia una institucionalidad débil en el tema. Entender el conflicto entre ambas comunidades es entender un sistema de titulación que no permite mayor discrecionalidad al funcionario y que se enmarca en seguir un procedimiento. Sin embargo, hay componentes históricos y sociales que no pueden dejarse de lado. Esto está vinculado al rol del Estado en el conflicto y en la titulación, en tiempos distintos, pero con igual grado de responsabilidad.

De otro lado, el Estado es el ejecutor de la titulación, pero además es parte fundamental del conflicto, siendo además no sólo parte del mismo, si no quien debe solucionarlo –desde los espacios de diálogo- y confrontarlo – desde el restablecimiento del orden.

Ante ello, entonces, tenemos por un lado, la DRA de Ayacucho y Huancavelica, como gestoras de la titulación y, a la ONDS y la oficina de conflictos del Gobierno Regional, como gestores de solución de conflictos. Sin embargo, estas entidades aun cuando comparten los mismos espacios institucionales no logran coordinar entre ellas. Sumado a ello, los espacios de diálogo no son continuos, sino que responden a la coyuntura, y tienen una reducida capacidad de decisión. De esta manera, el marco jurídico y social no permitiría que el conflicto sea transformado y genere un cambio social positivo.

Por otro lado, la respuesta de las comunidades en disputa no fue sólo recurrir a instancias competentes en titulación y conflictos, si no que recurren a sistemas de justicia, tanto civiles como penales. Recurren al Estado para quejarse una norma y para que éste responda regulando con más normas.

Ante esto y con el resultado de la continuidad del conflicto y los requerimientos no atendidos, el conflicto no ha sido promotor de un cambio social, mientras que el Derecho ha servido para generar el conflicto y no transformarlo. De esta manera, una norma generó el conflicto y una norma permite que se continúe con el mismo.



TERCER CAPITULO: ¿POR QUÉ NO SE TITULAN LAS COMUNIDADES?: FACTORES IDENTIFICADOS

Los dos capítulos precedentes nos han permitido identificar desde el caso de estudio -el conflicto limítrofe entre las comunidades de Ccarhuac Licapa en Ayacucho y Llillinta Ingahuasi en Huancavelica- que la aplicación vertical del marco normativo en titulación podría generar conflictos entre las mismas comunidades y no permitir la titulación de éstas.

Así, el presente capítulo tiene por objetivo identificar los principales factores que originaron el conflicto y permiten la continuación del mismo. En ese sentido, hemos identificado tres factores: (i) emisión y aplicación de normas sin considerar el contexto, (ii) la débil institucionalidad en las entidades rectoras de la titulación y de la gestión de conflictos, y (iii) la gestión del diálogo para transformar los conflictos sociales entre comunidades campesinas en un contexto de aplicación vertical de la norma.

A continuación pasaremos a explicar cada uno de los factores señalados vinculándolos con las teorías relacionadas, a fin de determinar la línea legal que se ha venido ejecutando desde los gestores estatales.

1. Emisión y aplicación de normas sin considerar el contexto

Para Kelsen (1982, citado en Peña, 2011) lograr una norma “absolutamente correcta” supone una sola visión de conducta justa –ello implica que la norma contraria no pueda serlo- y señala que la razón humana “solo puede acceder a valores relativos”. Partiendo de ello, entonces preguntémonos si las normas en torno a la titulación de comunidades deben ser vistas desde la sola perspectiva legalista, sin entender los procesos sociales y culturales que se desarrollaron en torno a la aplicación de dichas normas.

En ese sentido, recordemos a Hobbes (1651, citado en Klenner y Villar, 1999) cuando señala la necesidad de crear un Estado que norme, regule y sea depositario de derechos. Esa necesidad de normativizar a una sociedad en estado de naturaleza ha sido el ideario constante en la historia; sin embargo, la norma per sé – y generalizada – no puede regular a una sociedad compleja, diversa y dinámica. En esta misma línea, William Golding (1954), nos enseñaba en “El Señor de las Moscas” en la voz del personaje de Ralph, como “las reglas son lo único que tenemos” en una sociedad creada ante la crisis.

No obstante lo señalado, existe un rumbo histórico en el pasado y en el presente que rompe o aleja a la norma de una regulación efectiva. A ello podemos agregar que desde la perspectiva antropológica veremos la conexión entre norma y sociedad más claramente. Así, para Bohannan (1963), “la ley es como un camaleón que cambia de aspecto con cada lugar y sólo sirve a quienes ya conocen sus mañas, es decir que la ley no tiene asignado un radio propio de acción, sino un ámbito tan vasto como la vida misma. Si la ley es tan mutable como un camaleón y tan vasta como la vida misma se halla por naturaleza fuera del control de un solo hombre y de cualquier profesión por separado.”

Esta característica camaleónica de la norma es acorde con el dinamismo propio de las sociedades cambiantes y diversas. Sin embargo, existe otra característica en el derecho que debe ser leída en conjunto con la de la norma, esto es, el carácter funcional del derecho a fin de garantizar el orden social¹⁴³. Ahora bien, si traducimos esto al escenario local debemos identificar en primer lugar la diversidad cultural que rige en nuestra sociedad y, por ende, diferentes sistemas normativos, cada cual con códigos propios.

En ese sentido, no sería viable aplicar una sola idea normativa sin considerar la situación social de las comunidades campesinas. Si situamos esta premisa en el proceso de titulación de la comunidad de Ccarhuac Licapa entonces evidenciamos que este no ha sido el discurso estatal en la norma de creación de la provincia de Huaytará ni en la aplicación de la Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas ni en la normativa dispersa sobre comunidades campesinas que dificultaría su aplicación.

1.1. La creación de la provincia de Huaytará ¿morir en el intento?

El escenario local de las comunidades campesinas en 1980 fue la violencia política producto del enfrentamiento entre grupo subversivos y el terrorismo de Estado y, la migración masiva del mundo rural al urbano. Para fines de los años ochenta la violencia política generaba un efecto destabilizador y de quiebre en las instituciones comunales.

En este contexto, en 1984 se creó la provincia de Huaytará la cual se realizó de gabinete sin un trabajo de campo para conocer los límites preexistentes en las zonas ni las nociones culturales de las comunidades campesinas afectadas debido a que en la zona de disputa ocurrieron atentados terroristas (conversación personal con los funcionarios del Gobierno Regional

¹⁴³ “El énfasis funcionalista en el derecho como un mecanismo para garantizar el orden social, la escuela funcionalista considera al derecho como un representante de los muchos elementos que contribuyeron al mantenimiento de la cultura (...). El derecho jugaba sólo un rol instrumental en el mantenimiento de la cultura; un rol coercitivo reflejado en el control de conflictos”. (Urteaga, 2009, P. 37)

Ayacucho). Esta situación perjudicó la creación de provincias, ya que –de acuerdo a lo señalado por el jefe de la Oficina de Conflictos del Gobierno Regional de Ayacucho– no se realizaban trabajos de campo desde el sector público, debido al riesgo ante el desplazamiento en zonas liberadas o tomadas por militares, durante los años de violencia.

Esta situación de riesgo ocasionó que la realidad de las comunidades limítrofes como la de Ccarhuac Licapa y Lillinta Ingahuasi con arraigos culturales similares, pero que pertenecían a espacios diferentes, no fuera contemplado en la norma de creación de la provincia. Por lo cual, dicha norma no sólo dividió un espacio de tierra, sino que disgregó una sociedad culturalmente vinculada, generando así un choque entre ellas. Sobre ello, el presidente de la comunidad campesina de Ccarhuac Licapa señaló (comunicación personal, 2016) que si bien algunos se encontraban dentro de los límites políticos de Ayacucho y otros de Huancavelica todos eran “hijos del mismo cura”, es decir ambos grupos de comuneros compartían un origen común, conocían y respetaban los límites comunales.

No obstante, en la década de 1980, el contexto de terror dividía la unidad social de las comunidades campesinas lo cual sumado a una norma que dividía a la comunidad de Ccarhuac Licapa fueron los ingredientes claves para que surja un conflicto social entre ambas comunidades.

Lo señalado nos muestra que los contextos sociales donde una norma se desarrolla están formados por diversos espacios sociales más pequeños que se encuentran situados entre el cuerpo político general y el individuo que pertenece a esos espacios (Guevara, 1999). Es un enmarañamiento de sistemas que se juntan en la realidad (Griffiths, 2007) donde los individuos se desplazan y el Estado busca actuar. Por ello, la diversidad cultural de las comunidades campesinas debe ser entendida, a fin de crear un Estado en el cual el derecho no sea aplicable de manera tajante sin entender las aristas culturales como procesos enriquecedores de análisis jurídico y, además, entender los procesos sociales como factores para la aplicación de la normativa.

1.2. Los requisitos exigidos para la titulación de comunidades campesinas

Un primer punto de análisis es que la relación entre las comunidades y los procedimientos legales para alcanzar la titulación se materializa en un sistema de tramitología, muchas veces complejo y desconocido para comunidades no familiarizadas con estos (comunicación personal con el presidente de la comunidad de Ccarhuac Licapa). Ejemplo de ello son las exigencias

establecidas en el Reglamento de la Ley de Comunidades Campesinas para lograr el reconocimiento de las mismas, considerado como el primer paso para iniciar la titulación.

Veamos, la norma exige documentos legalizados ante notario público y/o ante el Juez de Paz. Si bien la comunidad de Ccarhuac Licapa logró su reconocimiento en 1987, cuando no estaba vigente el actual Reglamento de la Ley de Comunidades Campesinas, consideramos necesario resaltar el contexto sobre el cual se aplicaría dicha norma. Ccarhuac Licapa está en el distrito de Paras, a más de tres horas en auto del distrito de Cangallo en el cual se encuentra el Notario Público que le correspondería¹⁴⁴. Por su parte, en el caso de Llillinta Ingahuasi no existe Notario Público en el distrito de Pilpichaca ni en la provincia de Huaytará¹⁴⁵.

Ante ello, en los distritos judiciales de Huancavelica y Ayacucho los jueces de Paz ejercen la función notarial, toda vez que en los centros poblados, comunidades campesinas y pueblos del interior de dichas regiones no se cuentan con Notarías Públicas, además de barreras geográficas, económicas y sociales que dificultan el acceso a dicho servicio notarial (Ñahuinlla, 2015). Sin embargo, el Juzgado Mixto de Cangallo –el más próximo a la comunidad de Ccarhuac Licapa– se encuentra a más de tres horas de distancia en auto particular, por lo cual implica un desembolso de dinero de la comunidad campesina que tenga por objetivo la titulación de sus tierras¹⁴⁶⁻¹⁴⁷.

En esta misma línea, la norma exige que la comunidad presente el croquis de ubicación que identifique linderos y colindantes. Veamos, las comunidades buscan presentar títulos antiguos para acreditar la posesión inmemorial de determinado espacio, tal es el caso de Llillinta Ingahuasi, o presentar croquis actuales del espacio ocupado por la comunidad, tal es el caso de Ccarhuac Licapa.

Sin embargo, en el supuesto de presentar títulos antiguos, no sería posible en las zonas que ocurrió la quema de registros por parte de los grupos terroristas para desaparecer todo atisbo del Estado en zonas rurales durante la época del conflicto armado (Quispe, 2011)¹⁴⁸. Del mismo modo, en el supuesto de presentar croquis actuales, la comunidad se ve obligada a contratar

¹⁴⁴ <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/10/05.-Distrito-Notarial-de-Ayacucho.pdf>

¹⁴⁵ <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/10/09.-Distrito-Notarial-de-Huancavelica.pdf>

¹⁴⁶ Según lo indicado por el Poder Judicial no existe un Juzgado de Paz en la provincia de Cangallo ni en el distrito de Paras. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/corte+superior+ayacucho+pj/s_corte_superior_ayacucho_utilitarios/as_home/as_i_magen_prensa/mas_informacion

¹⁴⁷ Cabe indicar que en el 2015 se creó el Juzgado Intercultural de Paz Letrado en Cangallo, pero la comunidad de Ccarhuac Licapa no comentó relación alguna con dicha institución (Diario La Jornada, 24/03/2015).

¹⁴⁸ http://cybertesis.unmsm.edu.pe/xmlui/bitstream/handle/cybertesis/284/Quispe_mu.pdf?sequence=1

profesionales especializados en dicha materia, por lo cual lograr la titulación implica mayor desembolso de dinero para las comunidades (Defensoría del Pueblo, 2014; Baldovino, 2016). Además, establecer un croquis que identifique linderos puede generar conflictos entre las comunidades colindantes, ya que existe una discordancia en la toponimia usada -denominan de manera distinta hitos similares- (comunicación personal con la Oficina de Conflictos y la Defensoría del Pueblo en Ayacucho). La situación descrita desemboca en el costo que genera la titulación de una comunidad, dicho desembolso dinerario no estaría acorde con la economía de las comunidades campesinas la cual, como es el caso de Ccarhuac Licapa, está parcialmente basada en el autoconsumo.

Ante lo expuesto, surge la pregunta ¿cómo una comunidad resquebrajada y sin capacitación previa podría generar y acceder a tales requisitos, además de no contar con información que ayudase mínimamente a darle fluidez a dicho proceso? Esto exacerbó la exclusión social que había con las comunidades campesinas, aislándolas aún más del Estado, pese a la creación de normas que teóricamente las incluían.

Un segundo punto de análisis es la exigencia de la suscripción de las actas de colindancia entre comunidades campesinas cuyos límites no se encuentran plenamente identificados, requisito establecido para continuar con la titulación según la Ley de Deslinde y Titulación de comunidades campesinas.

En un hipotético general, la suscripción de las actas de colindancia recae en las propias comunidades, es decir ellas deben establecer un acuerdo para determinar los límites comunales. Sin embargo, en el caso de estudio el conflicto se originó cuando el Senado en 1984 creó la provincia de Huaytará en Huancavelica en medio del conflicto armado interno que afectaba los departamentos de Ayacucho y Huancavelica. Ambos hechos son cruciales y deben ser valorados por el actor estatal competente en la titulación de la comunidad de Ccarhuac Licapa.

Entonces, para analizar si la referida norma debía aplicarse de manera vertical situémonos en Ayacucho y Huancavelica en la década de 1980. El conflicto armado interno había generado distintos impactos en las comunidades campesinas, entre ellos se encontraba la fragmentación socio-territorial, es decir que las comunidades “madre” como el caso de la comunidad campesina de Paras se dividió en comunidades “hijas” –entre ellas Ccarhuac Licapa- ya que reunirse era indicador de rebelión para el PCP-SL y de terrorismo para las fuerzas del orden (Castillo, 2004).

Asimismo durante el periodo de 1983 a 1988, años en los que Ccarhuac Licapa logró su reconocimiento como comunidad campesina e inició el procedimiento para su titulación, el PCP-SL instauró las “zonas liberadas” en las cuales reemplazó a las autoridades comunales por jóvenes senderistas. Esta situación mermó la organización política y social de las comunidades campesinas, ya que el poder político de la comunidad no estaba definido por el presidente, sino difuminado por las rondas, frentes de autodefensa, tenientes gobernador, entre otros, por ello negociar con comunidades colindantes no resultaba sencillo (Degregori, 1996, citado en Castillo, 2004).

Sumado a ello, la suscripción de las actas de colindancia se realizaba sin un asesoramiento previo por parte de las DRA y sin la intervención o vigilancia de las Oficinas de Conflictos (Defensoría del Pueblo en Ayacucho, comunicación personal, mayo 2016; presidente de la comunidad de Ccarhuac Licapa, comunicación personal, mayo 2016). Asimismo, en caso las actas no se suscriban, la norma indica que puede aplicarse la conciliación; sin embargo, los funcionarios del Ministerio de Agricultura no impulsaron los mecanismos de conciliación ante discrepancias entre comunidades campesinas (Del Castillo, 2004).

La situación descrita nos muestra el punto de partida para las preguntas sobre la relación entre norma y realidad social; ya que, debemos analizar si ambos aspectos van de manera concordante y si es que la evolución de la teoría ha ido pasos delante de la realidad. En palabras de John Griffiths (2014) nos preguntamos ¿cómo es que unas manchas de tinta se convierten en conducta regulada, en qué condiciones y cuándo?

La respuesta la encontramos en el mismo autor al sostener que el legislador no determina si la norma jurídica será cumplida en la interacción social, sino que es la sociedad la que determina cuándo y cómo se regulará por el derecho. De esta manera, la norma aplicable, la Ley de Deslinde y Titulación de comunidades campesinas, no nace de elementos participativos y saberes colectivos, sino por el contrario nacía del debate en gabinete. Sin embargo, al aplicar la norma nos enfrentamos a un paralelo entre la sociedad y la norma que intenta regular a esa sociedad. Justamente en ese paralelo es donde se evidencian las fallas normativas y que no todos los sistemas normativos son los mismos, o incluso siendo los mismos, se desarrollan en ámbitos culturales distintos.

Por ello, aplicar la norma de manera vertical sin considerar el contexto sobre el cual se desarrollaría sería aplicar una lógica tradicional de la ley que concibe a la “sociedad monolítica” sin visualizar la complejidad de la misma (Pospisil, 1974, citado en Guevara, 2009).

1.3. La hipertrofia legal: el factor invisible

Sumado a la verticalidad en la aplicación normativa, otro factor que si bien no se aplica para el caso directo, está presente en la historia de las comunidades campesinas, es el de la hipertrofia legal. Ante los conflictos y crisis sociales continuas, la respuesta estatal ha sido la de normativizar cada paso o decisión de las instituciones estatales¹⁴⁹.

Sin embargo, la creación normativa masiva no implica necesariamente mayor regulación efectiva, sino por el contrario se convierte en una traba en los procesos que realizan las comunidades campesinas. Así, la norma y la realidad dejan de dialogar y avanzan de manera diferenciada. Mientras que la norma ha ido creando figuras legales o, en algunos casos, instituciones, el Estado no ha avanzado en reducción de brechas y acercamiento de la sociedad. En esta línea, Guevara (2001: 12) critica que el Estado sostenga que el derecho “moderno” es la única, incuestionable y categórica solución ante los conflictos.

En lugar de entrar en diálogo con la sociedad para afrontar la diversidad cultural y la complejidad social, el estado se empeña en acelerar su producción legislativa, conduciéndonos a la hipertrofia legal.

Asimismo, coincidimos con Guevara (2001) que sostiene que más allá de promover el cumplimiento de la norma “la maraña legislativa induce a la llamada informalidad, a la resistencia (activa o pasiva) y a la emergencia de espacios sociales semi-autónomos que crean sus propios mecanismos de regulación, coacción y sanción”. De esta manera, la vía debe ser fomentar el diálogo entre el Estado y la sociedad para así replantear los paradigmas y preparar el terreno para que el derecho pueda generar un cambio social. Finalmente, el formalismo legal de la normas no permite que las mismas se apliquen sobre la realidad social, cuando es este contexto el que forma y condiciona el papel de la norma.

2. La inadecuada rectoría para la titulación de comunidades campesinas

La reforma agraria emprendida durante el gobierno de Velasco Alvarado marcó un hito en la historia de las comunidades campesinas, ya que modificó el espectro político y jurídico del manejo de sus tierras. Durante esta época se creó el SINAMOS como la primera entidad encargada de titular las comunidades campesinas y analizar el problema de los linderos o de

¹⁴⁹ De Soto (1986, citado en Guevara, 2001), señala que entre 1947 y 1985, desde el Ejecutivo, se generaron alrededor de 27,000 normas, las cuales tuvieron mayor alcance en los gobiernos dictatoriales. Acá un hecho importante es la función de la norma en procesos dictatoriales, por un lado busca imponer un orden previo y, por otro, busca legitimizar cada acto, aun cuando el poder se ostente de facto.

sujeción a comunidades madres en el proceso de titulación; sin embargo, se desactivó en 1978 sin mayor éxito¹⁵⁰. Durante las décadas siguientes, se crearon normas, instituciones y, actualmente, el cambio de denominación de campesino por “emprendedor agrícola” señalado por el Ministro de Agricultura y Riego, Juan Manuel Benites (De la Vega, 24/6/2016, El Peruano); no obstante, pareciera que las acciones emprendidas no tienen resultados visibles.

De esta manera, el presente acápite se centrará en la rectoría para la titulación de comunidades, para lo cual analizaremos las acciones ejecutadas por la DRA y el Ministerio de Agricultura, como autoridades competentes en el proceso de titulación de campesinas.

Para Durkheim (1972, citado en Campagna, 2004) “cuando se intenta explicar un fenómeno social, es necesario investigar separadamente la causa eficiente que lo produce y la función que cumple”. De esta manera, la pregunta sería el por qué y el para qué de la titulación de comunidades campesinas. Conforme se indicó en el capítulo anterior, desde 1987 hasta la fecha, las entidades ejecutoras del proceso de titulación han sido más de 4¹⁵¹ –DRA, CTAR, PETT y COFOPRI- y la rectoría ha estado en el Ministerio de Agricultura y en el Ministerio de Vivienda. Sin embargo, esta creación de espacios estatales para la titulación de comunidades campesinas no habría permitido la consolidación de un registro oficial del universo de comunidades existentes, es decir existen datos del Cenagro, de los Gobiernos Regionales y de COFOPRI, pero todos señalan números distintos del universo de comunidades.

Sumado a ello, desde 1987 no se ha generado espacio de diálogo entre las DRA, entidades encargadas de ejecutar la titulación, con las comunidades que inician el proceso de la titulación a fin de explicar las normas, mecanismos y demás información necesaria para dicho fin. Por ello, en el caso de Ccarhuac Licapa las directivas comunales antiguas y actuales acudieron en reiteradas ocasiones a la DRA de Ayacucho para consultar las etapas que proseguían y los avances en su proceso de titulación (comunicación personal con el presidente de la comunidad de Ccarhuac Licapa). La necesidad de que el Estado intervenga es ajena a la de la figura paternalista, el Estado interviene o tiene que intervenir por la capacidad de garante de derechos

¹⁵⁰ Consideramos que la creación del SINAMOS se dio en parte por la “necesidad” de los gobiernos autoritarios, por legitimar sus acciones (Levitsky, 2004). En esa búsqueda por la legitimación, este tipo de gobiernos genera espacios que permiten que la gobernanza sea más sencilla (Francisco Eguiguren en presentación del Informe de la CIDH en Lima el 29 de setiembre del 2016), aun cuando se hayan perdido los espacios democráticos. Así, la creación del SINAMOS tuvo como función la incorporación de la población dentro de las decisiones estatales, con la finalidad de crear una “democracia social”. Asimismo, el SINAMOS, en el marco de la función de promover el desarrollo social de las comunidades campesinas, realizó el saneamiento y restructuración de las mismas, lo cual se evidenció en acciones como determinar los territorios comunales y actualizar sus organizaciones. Sin embargo, para 1978, cuando el SINAMOS fue desactivado la titulación de comunidades campesinas y la atención de sus demandas no habían logrado mayores avances, pese a que dicha institución identificó los principales problemas que aquejaban a las comunidades campesinas (problemas de linderos o la sujeción a las comunidades madres).

¹⁵¹ El cuadro N° 5 muestra una línea de tiempo de la rectoría en titulación de comunidades campesinas.

colectivos, entre ellos el de la propiedad comunal y, además, porque estamos ante poblaciones en estado de vulnerabilidad que requieren que el Estado asuma como un problema de orden público la no titulación¹⁵².

Al referirnos a la capacitación de las comunidades campesinas como un deber estatal para lograr la titulación debemos referirnos también a la capacitación a los funcionarios a cargo de la titulación. Este es quizás el aspecto más importante para la aplicación de la norma, ya que la norma por sí misma no resolverá el problema, sino que los funcionarios públicos deben saber cómo aplicar dichos instrumentos jurídicos considerando el proceso social, histórico y económico de las comunidades campesinas. Entonces, ¿la creación de normas o instituciones asegura la eficacia y la presencia estatal? La respuesta a esta pregunta parece ser negativa, ya que el accionar estatal no se basa en un compendio normativo abstracto (Karl Popper, 1961, citado en Avery, 2000), sino que debe existir una política estatal sostenible aplicable en un contexto donde pueda lograrse el fin determinado: titular a las comunidades campesinas.

Sumado a esta situación debemos considerar el discurso inversionista de la década de 1990 hasta la actualidad en el proceso de titulación de las comunidades campesinas. Durante la vigencia del PETT, es decir mientras que Ccarhuac Licapa se encontraba iniciando el proceso de titulación, la industria extractiva iba ganando terreno, mediante proyectos mineros básicamente, los cuales en su mayoría se dieron en zonas andinas. Esto hizo que en algunos casos se agilizará el proceso de titulación para comunidades campesinas que tuvieran recursos naturales en el subsuelo. Esto último es justamente lo que se verificó en el caso de la comunidad de Ccarhuac Licapa, en tanto no es un conflicto de titulación entre empresa y comunidad, si no entre dos comunidades campesinas sin una fuerza económica que obligue al Estado a solucionar el conflicto.

La institucionalidad se relaciona con la forma de organización que adopta el Estado (Blyth, 2002); sin embargo, dado que en el Perú la tendencia ha sido centralizadora (Franco, 2004), entonces puede que las decisiones sobre la titulación de comunidades campesinas recaigan en un grupo selecto con interés distinto al grupo sobre el que caerá la norma, un grupo que no conoce la realidad social de dichas comunidades. Así, por ejemplo, la falta de conocimiento de procesos interculturales será una brecha significativa entre el funcionario público y los representantes de la comunidad que lleven el proceso de titulación. El desconocimiento del idioma generalizado en algunas comunidades es un hecho importante a considerar, ya que

¹⁵²

Cabe indicar que en la actualidad ni el Ministerio de Agricultura ni las DRA de Ayacucho y Huancavelica cuentan con un lineamiento estatal que contemple la capacitación de las comunidades campesinas, ni la atención de oficio a las controversias que se generan.

facilitaría el diálogo entre emisor y receptor, como lo sería también el conocer de la contextualización en la cual se desarrollan las comunidades a titular.

En adición a lo señalado, la Ley de Deslinde y Titulación de Comunidades Campesinas establece en su Artículo 5° que si existe controversia de un espacio entre comunidades la DRA realizará el levantamiento del plano de conjunto y la determinación de las colindancias. Luego de ello se continuará con el procedimiento establecido para la titulación. El problema en esta parte del procedimiento de titulación radica en que la DRA ha cometido distintos desaciertos.

La DRA ha realizado levantamiento de plano en conjunto desde que se emitió la Ley de Deslinde y Titulación de comunidades campesinas; sin embargo, no existe un catastro de comunidades campesinas tituladas que cuente con información actualizada de su ubicación. Ello resultaría rentable para el presupuesto de la DRA, ya que podría identificar los linderos de la comunidad que piensa titularse. Más aun cuando la actualización de los planos conjuntos significa, en la mayoría de casos, nuevos procedimientos de deslinde y titulación, con los costos que esto significa (Baldovino, 2016). Sumado a ello, la DRA no contrata personal para llevar adelante las diligencias de levantamiento del plano de conjunto de comunidades (Del Castillo, 2004).

Por otro lado, la DRA no ha realizado la georeferenciación de los límites comunales con los sistemas de referencia usados por la SUNARP, la cual es la entidad en la cual se inscribirán los títulos otorgados por la DRA (Del Castillo, 2014), entonces ¿cómo puedo oponer un derecho de propiedad si entidades públicas no pueden verificar que lo señalado sea cierto? Sobre ello, menos del 40% de comunidades campesinas cuentan con la georeferenciación oficial de sus linderos (COFOPRI, 2010); sin embargo, mayoría de estos planos fueron elaborados antes de la incorporación del uso de la tecnología moderna de GPS y SIG a principios de la década pasada (Chase y Salazar, 2016). Esta situación genera incertidumbre en las comunidades campesinas tituladas, ya que la DRA pudo realizar el levantamiento de plano conjunto con otro sistema de referencia, por lo cual ello no podrá ser verificado por la SUNARP, el título podría ser nulo y no oponer su derecho de propiedad.

Por último, un factor adicional es el costo elevado que genera la titulación a cargo de la DRA, tales como la lejanía de las comunidades, alquiler de transporte, georeferenciación, viáticos de funcionarios, alquiler de instrumentos, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2014). En el caso de estudio, la comunidad de Ccarhuac Licapa ofreció a la DRA correr con todos los gastos; sin embargo, esto no tuvo mayor implicancia para la titulación.

Por los motivos señalados, la inadecuada rectoría no habría permitido que se consolide una institucionalidad para la titulación de comunidades campesinas, es decir no ha existido un espacio que posibilite la proyección de una política que emita directrices claras para las comunidades campesinas y para los funcionarios que se sumergen en el proceso de titulación. Es así que, una institucionalidad ausente no permite el progreso de la materia - entendiendo esto como que no hay permanencia en las políticas (Urcuyo, 2010).

3. La gestión del dialogo para solucionar los problemas limítrofes entre comunidades campesinas en un contexto de aplicación vertical de la norma.

Conforme hemos señalado en la presente investigación, los emisores de normas no habrían considerado el contexto sobre el cual se aplicaría la misma. Para el caso de las comunidades de Ccarhuac Licapa y Lillinta Ingahuasi, la norma de creación de la provincia de Huaytará generó –sin un estudio previo de la zona – el conflicto entre ambas comunidades. Al darse el proceso de límites en la nueva provincia, parte de las tierras y habitantes de Ccarhuac Licapa dejaron Ayacucho para conformar Huancavelica. Sin embargo, según lo señalado por el propio presidente de la Ccarhuac Licapa y la Defensoría del Pueblo en Ayacucho, este hecho generó que Lillinta Ingahuasi asumiera que dichas tierras se anexaban a las suyas y, por ende, los habitantes de la misma.

Como era de esperarse, este hecho generó un primer punto de partida para el conflicto, que – según lo señalado por la Defensoría del Pueblo – no se vio resuelto por quienes habían creado la norma de Huaytará, en tanto no hubo una explicación previa de los alcances de la aplicación de la norma, ni la intervención del Estado para la disputa en los años iniciales de creada la provincia

Sumado a ello –y en un escenario complejo como el descrito – la norma del proceso de titulación era de difícil aplicación. Un ejemplo de ello se encuentra en el requisito de suscripción de actas de colindancia ya que, exigir ello a dos comunidades en conflicto por límites no sólo era inviable sino que además azuzaba el conflicto.

Una vez señalado lo anterior, pasaremos a analizar cómo la gestión del conflicto para el caso específico contribuyó a que la disputa entre ambas comunidades no se solucionara. En ese sentido, uno de los factores fue la falta de coordinación entre entidades estatales para realizar una aplicación efectiva de la norma de titulación o generar excepciones a los requisitos de la misma, considerando las particularidades de ambas comunidades.

El conflicto limítrofe entre Ccarhuac Licapa y Lillinta Ingahuasi ha sido abordado desde el 2009 por la Defensoría del Pueblo y desde enero del 2014 por la ONDS. Sin embargo, debemos preguntarnos si en un contexto caracterizado por la aplicación vertical de la norma el diálogo puede solucionar el conflicto (Campagna, 2004) o es que estos intentos quedan en “un simple tratamiento psicológico al individuo, lo cual contribuye a mantener la injusticia” (Urteaga: 2009).

Veamos, el proceso de titulación de Ccarhuac Licapa se inició y continúa durante la vigencia de la Ley de Deslinde y Titulación de comunidades campesinas. Esta norma indicaba que se debían suscribir actas de colindancia para determinar los linderos de comunidades limítrofes, en caso no se llegue a algún acuerdo entonces se continuaba con la conciliación o arbitraje, y, posteriormente, se podía iniciar la vía judicial.

De la información recabada para la presente investigación la comunidad de Ccarhuac Licapa intentó iniciar una conciliación, lo cual no fue atendido por la comunidad de Lillinta Ingahuasi, la cual se rehusó a las convocatorias (comunicación personal con la Defensoría del Pueblo de Ayacucho y con el presidente de la comunidad de Ccarhuac Licapa). Si bien la conciliación estaba establecida en la Ley de Deslinde y Titulación, los funcionarios del Ministerio de Agricultura no impulsaron la conciliación ante discrepancias entre comunidades, asimismo no impulsaron la aplicación del arbitraje tratándose de conflictos entre comunidades y suspendían el trámite del deslinde por considerar que la existencia de un “litigio” lo impedía (Del Castillo, 2004). Sin embargo, lo que existía en este momento no era un litigio, conflicto en instancia judicial, sino una discrepancia sobre los límites comunales durante el proceso de titulación.

Posteriormente, la comunidad de Ccarhuac Licapa inició procesos judiciales -penales y civiles- en contra de Lillinta Ingahuasi. Sobre ello si bien la norma indicaba que luego de la conciliación podía iniciarse la vía judicial, no se nombraron jueces ad-hoc para solucionar los conflictos judiciales derivados de las discrepancias que pudieron solucionarse en la tramitación administrativa de la titulación (Del Castillo, 2004). El presidente comunal de Ccarhuac Licapa señaló en la entrevista concedida para esta investigación que dichas acciones fueron ejecutadas para lograr más seguridad a su territorio (comunicación personal, mayo 2016). Esto último evidencia que la judicialización del conflicto no exime la búsqueda del diálogo, ya sea por una falta de confianza en la función jurisdiccional o por la idiosincrasia de que el Estado funciona siempre y cuando los actores estén reunidos en un mismo espacio.

A la par que se iniciaban los procesos judiciales, la Defensoría del Pueblo y la ONDS, de manera independiente, iniciaron acciones para la gestión del conflicto a través del diálogo. Para

Nader, el accionar de estas entidades se enmarca en los mecanismos de resolución alternativa de conflictos. Estos mecanismos surgen como un tipo de control hegemónico indirecto en oposición al modelo adversarial de justicia; es así que se renuncia a la justicia, porque “no trata ni soluciona las causas fundamentales del conflicto”. Nader considera que estos métodos son similares a las estrategias de pacificación usadas en las situaciones coloniales, ya que mantienen la naturaleza hegemónica de un tipo de control cultural al que denomina 'ideología de la armonía'. (Nader, 1989, citada en Urteaga, 2009)

En esta línea, Hoebel (1954, citado en Torstein Eckhoff, 1967)¹⁵³ indica que la mediación como mecanismo alternativo para resolución de conflictos es menos favorable cuando los conflictos están referidos factores normativos.

Ahora bien, dichas entidades no tenían una estrategia de gestión conjunta, ni una adecuación unificada sobre el enfoque de conflicto (comunicación personal con la Defensoría del Pueblo de Ayacucho). Mientras que la ONDS centraba su accionar para mantener la gobernabilidad democrática y el orden público, la Defensoría del Pueblo cumplía el rol de la defensa de los derechos humanos. Asimismo, la tipología de conflictos entre ambas entidades estatales es distinta. La PCM no registra a los conflictos comunales como tal, es decir estos pueden estar inmersos en la tipología de demarcación territorial, agrarios, entre otros. Adicionalmente, para la Defensoría del Pueblo, un conflicto estará catalogado como tal sin importar el nivel o estadio del mismo (alerta temprana, latentes, etc.). Sin embargo, la ONDS considera que es un conflicto cuando amenaza a la gobernabilidad o el orden público, lo que implicaría un símil entre conflicto social y violencia.

En ese sentido, intervinieron dos entidades estatales competentes en la gestión de conflictos, pero con enfoques distintos, ya que mientras la ONDS buscaba restablecer el orden generado por los enfrentamientos entre comuneros, la Defensoría del Pueblo buscaba analizar el conflicto y –de acuerdo a la investigación realizada – conectar a las DRA con las comunidades (a través de la interposición de oficios) solicitando su presencia en la zona de conflicto y no sólo desde sus oficinas.

¹⁵³ Torstein Eckhoff (1966, p.160) indica lo siguiente: “Hoebel’s survey (1954) of conflict-resolution in various primitive cultures confirms the impression that conditions are, generally speaking, less favorable for mediation than for others forms of conflict-resolution when the conflicts are characterized by disagreements about normative factors. Most of the third party institutions he describes have more in common with what I in this article call judgmental and administrative activity than with mediation. The only example in Hoebel’s book of the development of a pure mediation institution for the resolution of disputes which have a strongly normative element, is found among the Ifugao-people in the northern part of Luzon in the Philippines.

Frente a esta situación de enfoques, la entidad que tuvo mayor acercamiento y que cuenta mayor información sobre el conflicto entre ambas comunidades es la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, desde la creación de la ONDS, en el año 2012, la Defensoría del Pueblo no intervino más en la gestión del diálogo, dado que la ONDS se hizo cargo de la mediación del conflicto. Ello respondió a que ambas entidades no coincidían en las políticas de abordaje de conflictos, ni en la clasificación de los mismos (comunicación personal con la Defensoría del Pueblo de Ayacucho y con el presidente de la comunidad de Ccarhuac Licapa).

Por otro lado, dado que ambas comunidades judicializaron el conflicto, esto limitó en algunos casos el accionar de la Defensoría del Pueblo, lo cual no se dio en el caso de la ONDS ya que esta entidad sí puede entrar a mediar el conflicto aun cuando este se judicialice. La pregunta subyacente es ¿cuál sería el ámbito de acción de estas entidades enfocadas al diálogo si existe un procedimiento administrativo y uno judicial en marcha?

Al respecto, de las entrevistas realizadas para la presente investigación se desprende que las mesas de diálogo, técnicas, entre otras, son espacios no continuos y de reducida capacidad de decisión; en tanto no participan ejecutores, sino sólo representantes quienes además son cambiantes debido a que sus puestos así lo disponen. Ante ello es importante señalar la crítica efectuada por la Oficina de Conflictos de Ayacucho y la Defensoría del Pueblo, cuyos representantes en las entrevistas personales realizadas para la presente investigación señalaron como un problema común que las mesas de diálogo y técnicas no participen funcionarios con capacidad decisoria. Así, el sólo ver o escuchar el problema no soluciona el conflicto. La crítica no es entonces al diálogo como vía per sé, sino a la gestión del diálogo, composición de mesas y estrategias a tratar para solucionar el conflicto; más aún cuando éste se genera a raíz de la aplicación vertical de la norma.

Asimismo, queda la duda si los temas materia de discusión para la transformación del conflicto -modificación o derogación de la norma de creación del distrito de Huaytará en Huancavelica, la suscripción de las actas de colindancia entre Ccarhuac Licapa y Lillinta Ingahuasi, y demás aspectos estructurales referidos a la titulación de comunidades campesinas- podrían ser abordados de manera amplia en estos espacios de diálogo estatal. Conforme se indicó en el presente capítulo, un conflicto podrá ser transformado siempre que en un caso exista un marco jurídico que permita preparar el terreno para ello.

Sin embargo, las entidades estatales involucradas sólo coordinan cuando se desata el conflicto y en los espacios antes señalados, no llegando a ser interlocutores permanentes, sino coyunturales. En ese sentido y teniendo como base que –como resultado de la investigación podemos- las

entidades públicas no coordinarían a fondo entre ellas, la pregunta saltante es qué tema se discute en las mesas, ya que no hay una concertación previa de aquello que debe ser propuesto por el Estado ni un análisis de lo solicitado. La “mesa” es el primer espacio de encuentro entre los actores, aun cuando estos se mueven de manera invisible entre ellos.

Mientras esto sucede con los espacios de diálogo y, toda vez que los conflictos devienen, por lo general, en actos de radicalización de la protesta, la acción del Estado fuera de las mesas es diversa. El restablecimiento del orden -el que va a la par de las negociaciones- termina siendo represivo y violento; lo cual azuza el conflicto y bloquea el diálogo.

Entonces, a modo de pregunta concluyente ¿podemos hablar de mediación cuándo se está en un flanco de violencia y, además, de desconocimiento? ¿Se puede hablar de mediación cuándo la norma se diferencia de la realidad? Consideramos que no es posible gestionar un conflicto social desde el dialogo si no tenemos el marco jurídico social idóneo para que el conflicto social sea transformado en una oportunidad de cambio. Las normas en torno a la titulación de comunidades han sido vistas desde la perspectiva legalista, no se han considerado procesos sociales y culturales en las zonas donde la norma va a ser aplicada. Ante ello, la respuesta del Estado ante normas que no pueden ser aplicadas o no lograron el objetivo previsto ha sido emitir más normas.

Esta diversidad cultural debe ser entendida, a fin de crear un Estado en el cual el derecho pueda permitir que los conflictos sociales generados por la emisión de distinta normativa se conviertan en una oportunidad para el cambio social. La emisión de distintas normas sin una política que cohesione la visión estatal sobre la titulación de comunidades campesinas genera que la misma normativa sea dispersa e incluso contradictoria. Esto se intensifica en el presente caso, ya que la institucionalidad en la titulación de comunidades campesinas ha cambiado en distintas ocasiones, pero bajo el paradigma del legalismo. A ello se suma que no exista un registro unificado para saber sobre qué cantidad de comunidades campesinas se aplicará una norma. Sumado a ello, la relación entre las comunidades y los procedimientos legales para alcanzar la titulación no permite cumplir con esta finalidad.

En este sentido, la normativa no tuvo un fin social y de reconocimiento de derechos colectivos, sino que se enfocó en facilitar la venta de tierras de las comunidades campesinas, más que en centrarse en brindar seguridad jurídica como derecho, como fin en sí. Esta situación genera conflictividad social entre las mismas comunidades campesinas que no pueden ejercer su derecho de propiedad sobre las tierras comunales. Frente a ello, el Estado ha puesto énfasis en el

diálogo como la solución de estos conflictos, pero existen distintas limitaciones en un espacio coyuntural como una mesa de dialogo o desarrollo encabeza por las instituciones estatales.



CONCLUSIONES FINALES

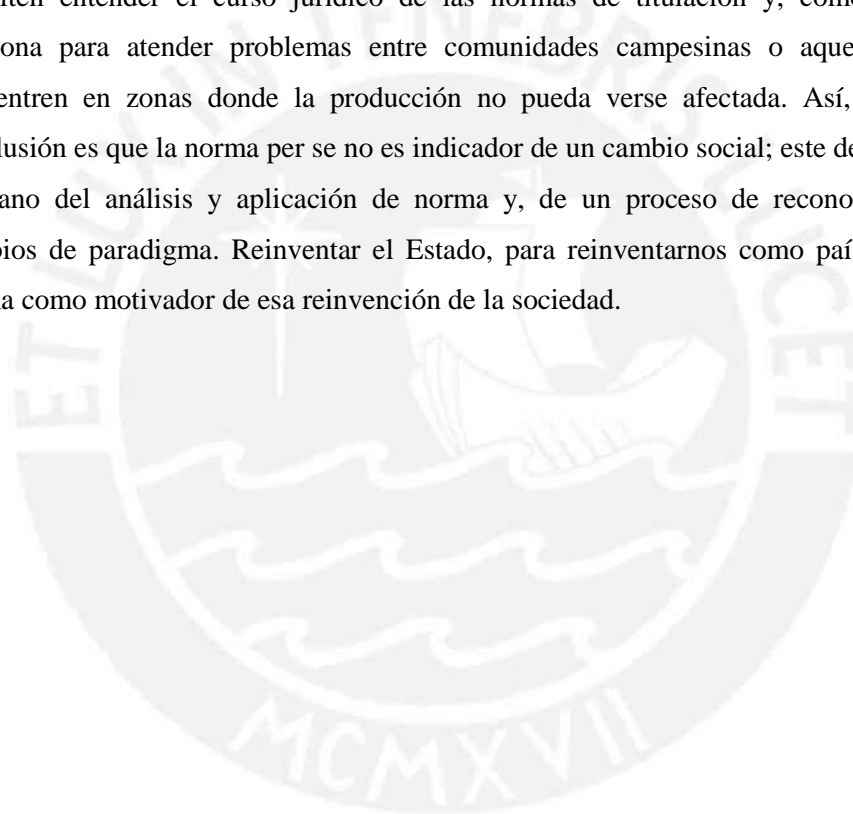
1. Las comunidades campesinas son, para autores como Diez, grupos humanos dinámicos que actúan como unidades de regulación económica y social compartiendo espacios e historias vinculadas con una determinada cultura. La propiedad también es entendida en estos grupos como colectiva. En ese sentido, son cinco características comunes en cada comunidad que las diferencia y relaciona como tales, (i) un territorio comunal, (ii) un grupo de familias que son “miembros/propietarios”, (iii) representantes o dirigentes que ejercen autoridad dentro y fuera de la comunidad, (iv) la interacción con otras comunidades campesinas o nativas y, finalmente (v) un Estado que legitima.
2. El tratamiento constitucional que se dio a las comunidades campesinas fue variante incluso en la denominación de las mismas. Ligado al comienzo de los estudios del indigenismo de la mano de autores como Valcárcel y Mariátegui, estas comunidades fueron llamadas “comunidades de indígenas” y el debate legal en torno a ellas giró en un matiz proteccionista. Las comunidades de indígenas cobraron importancia en tanto fueron el núcleo de las movilizaciones sociales parte de las alianzas obrero campesinas en medio del gobierno de Leguía. La legitimación social debía tener un actor y la norma para las comunidades de indígenas permitió generar un cambio social que no terminó de concretarse en tanto fue simplemente coyuntural.
3. La reforma agraria de 1968 marcó un cambio normativo respecto al uso de tierras, logrando que el campesinado ocupe un importante lugar en la agenda social del Estado. Las implicancias jurídicas consecuentes de la reforma permitieron un cambio en el tratamiento de las comunidades campesinas, las cuales empezaban a ser reorganizadas dentro de cooperativas. Así, si bien antes éstas habían sido vistas como unidades productivas, no lo fueron públicamente, sino hasta la reforma agraria cuando se evidencia la importancia de las comunidades como actores económicos productivos.
4. Las unidades agrícolas, entre las que se encontraban las comunidades campesinas representaban el 96% de las tierras, sin embargo estas estaban dentro de las haciendas; que representaban un 4% de dichas unidades. Así la reforma agraria permitió la visibilidad de las comunidades campesinas, pero al convertirlas en cooperativas se vulneraba no sólo su autonomía sino que además la concentración sólo cambiaba de nombre y de rostro pero seguía siendo una “concentración” aunque sin la influencia económica anterior.
5. Los conflictos generados antes de 1980 en materia de tierras se debieron a que la titulación fue un proceso muy dinámico y cambiante, con normas diversas. Sumado a

ello, fueron las instancias judiciales las que se encargarían de la resolución de conflictos, lo cual era el reflejo de que el Estado no tenía un proyecto macro sobre la conflictividad.

6. Otro hito normativo fue la década de los años ochenta. Para el caso de las comunidades campesinas, la violencia política permitió el estancamiento de un proceso normativo que las beneficiara y, además, mermó su organización y desarrollo, desintegrándolas en muchos casos o desapareciéndolas por completo, en otros.
7. No existió una política definida para la titulación de comunidades campesinas, sino hasta antes de 1990, en la cual éstas fueron vistas como necesarias ante la apertura al mercado y el resurgimiento económico contra la recesión de los años 80. Sin embargo, en dicha década -1990- en un contexto de apertura al mercado se emitieron dispositivos legales referidos a comunidades campesinas, que tras analizarlos generaron más beneficios al bloque inversionista que entraba al Perú, que a las comunidades mismas.
8. Pese a que el Estado se reinventó en la década de 1990 y se dio una nueva Constitución (1993) e incluso se creó el PETA y COFOPRI, posteriormente, vería la titulación de comunidades, el interés del Estado para con dicha titulación no ha variado en grandes rasgos. Incluso, en el marco del proceso de descentralización y los nuevos alcances normativos de funciones para la titulación a cargo de las Direcciones Regionales Agrarias, no se ha alcanzado el objetivo de lograr la titulación ni de generar mayor coordinación entre niveles estatales; si no por el contrario se han generado mayores problemas en dicho tema, lo cual se refleja en la paralización de las mismas.
9. La titulación de comunidades normativamente hablando es una obligación estatal. Asimismo, los conflictos entre estas ante la falta de titulación producto de disputas respecto a los requisitos para lograr la misma, no pueden ser entendidos como conflictos entre privados, si no por el contrario, deben ser vistos desde el enfoque estatal.
10. Respecto al estudio en sí de la titulación de comunidades campesinas, con relación al caso de la comunidad de Ccarhuac Licapa, una pregunta resaltante fue ¿qué tanto se adecua o puede adecuarse la norma en la realidad de las comunidades campesinas? De esta manera, la titulación de comunidades, normativamente hablando es vista por el Estado como una obligación del sector público, lo cual posiciona al mismo como un actor fundamental en el curso de las comunidades; por lo que, los conflictos entre ambas no pueden ser vistos como simples hechos entre privados.
11. Así, la presente investigación concluyó en la identificación de tres factores en torno a las comunidades campesinas y titulación de las mismas: (i) emisión y aplicación de normas sin considerar el contexto, (ii) la débil institucionalidad en las entidades rectoras de la

titulación y de la gestión de conflictos, y (iii) la gestión del diálogo para transformar los conflictos sociales entre comunidades campesinas en un contexto de aplicación vertical de la norma.

12. Adicionalmente, la verticalidad de la norma aplicada desde el Estado hacia las comunidades generó situaciones de tensión entre ambos. Estas situaciones se agravaban en aquellos casos en los cuales el contexto social e histórico en el que se desarrollaban las comunidades no propiciaba un clima armónico que permitiera la colaboración entre ambas para el cumplimiento de los requisitos establecidos para la titulación de las tierras comunales.
13. Finalmente, respecto a dichos problemas, estos se encuentran concatenados entre sí y permiten entender el curso jurídico de las normas de titulación y, como el Estado funciona para atender problemas entre comunidades campesinas o aquellos que se encuentren en zonas donde la producción no pueda verse afectada. Así, una última conclusión es que la norma per se no es indicador de un cambio social; este debe llegar de la mano del análisis y aplicación de norma y, de un proceso de reconocimiento de cambios de paradigma. Reinventar el Estado, para reinventarnos como país y ver a la norma como motivador de esa reinvención de la sociedad.



BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, A., Burneo, L., Choquehuanca, Z. et al. (2011). *El Estado y la gestión del conflicto, 2006-2011*. Lima: Servicios Educativos Rurales.

Acuerdo Nacional (2014). *Matriz Política N° 1*. Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/matrices-de-las-politicas-de-estado/1-democracia-y-estado-de-derecho/>

Agüero, Oscar (1996). *La política indigenista estatal en la Amazonía Peruana*. Política Indigenista XX Encuentro Anual de ANPOCS – Caxambu. Consulta el 23 de setiembre del 2016 http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5431&Itemid=361

Aguirre, Max (2008). *Ayacucho: Vilcashuamán y Cangallo: gloria y ocaso de una heroica región andina*. Lima: Waldo Salgado

Aín, Gastón (2014). *Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos. El Caso Peruano*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Consulta el 18 de marzo del 2016 Http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/AF%20pnud_dialogo%20V%20Esp.pdf

Alcalde Cardoza, Javier (2003). Desarrollo, desintegración y conflicto social: El caso del Perú 1968-1990. En: *Socialismo y participación*, número 96, pp. 33- 54.

Alencastre, Andrés y Toro, Oscar (1985). Promoción campesina, regionalización y movimientos sociales. El caso de Huancavelica. En: Remy, María Isabel. *Promoción campesina, regionalización y movimientos sociales*. Lima: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas/Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, pp. 77-92.

Arce, M. (2010). Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú. En C. Meléndez y A. Paniagua (Eds.), *La iniciación de la política: El Perú en perspectiva comparada* (pp. 273-294). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú

Aróstegui, Maribel (2011). *La problemática sobre el derecho de propiedad de las poblaciones previstas en el Convenio 169 de la OIT*. Lima: Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano. Consulta el 15 de julio del 2016 <http://www.indepa.gob.pe/PDF/PROBLEMATICA.pdf>

Avery, Thomas (2000). *Popper on “Social Engineering”: A Classical Liberal View*. Nueva York: St. Johns’s University. Consulta: 15 de enero del 2016 Disponible en: https://reasonpapers.com/pdf/26/rp_26_3.pdf

Baldovino, Silvana (2016). *Una primera mirada: Situación Legal de la Tenencia de Tierras Rurales en el Perú*. Lima: SPDA.

Ballón, Eduardo y otros (1986). *Movimientos sociales y crisis: El caso Peruano*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

Barriga, Paola (2012). Fragmentación comunal, minería y titulación. El caso de la comunidad de Tinyacalla en Huancavelica. En: Alejandro Diez (ed.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: PUCP, pp. 73-96.

Basadre, Jorge (1970). *Historia de la República del Perú*. Lima: Editorial Universitaria.

Bedoya, César (2013). La nueva propuesta del Estado para el abordaje de conflictos sociales: La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. En: Revista Argumentos, edición n° 1. Consulta el 15 de julio del 2016

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-nueva-propuesta-del-estado-para-el-abordaje-de-conflictos-sociales-la-oficina-nacional-de-dialogo-y-sostenibilidad/>)

Beteta, Christian (1983). Legislación peruana sobre comunidades campesinas y comunidades nativas, recopilación y concordancias. Lima: Centro Interamericano de Administración del Trabajo.

Blyth, Mark (2002). Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century. Nueva York: Cambridge University Press.

Bohannon, Paul (1964). Anthropology and the law. Washington, D.C.: Voice of America, U.S. Information Agency.

Bonilla, Heraclio (1989). La defensa del espacio comunal como fuente de conflicto San Juan de Ocos vs. Pampas (Ayacucho). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bourricaud, François (1967). Analyse d'une decision politique et de son contexte social: La reforme agraire au Perou. Francia: Colloque d' Études Péruviennes -- Gap : Ophrys

Burneo, Zulema (2005). La propiedad colectiva de la tierra y las comunidades campesinas del Perú. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales. Consulta: 15 de enero del 2016.

http://www.cepes.org.pe/pdf/observatorio_tierras/propiedad_colectiva_tierra.pdf

Burneo, Zulema (2007). Propiedad y tenencia de la tierra en comunidades campesinas. Revisión de la literatura reciente en el Perú. En: Castillo, (et al.) ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? pp. 153-258). Lima: Allpa, Comunidades y Desarrollo.

Burt, Jo-Marie (2011). Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Servicios Educativos Rurales, Equipo Peruano de Antropología Forense.

Caballero, José María (1980). Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

Caballero, José María (1981). Economía agraria de la sierra peruana. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

Caballero, Victor (2010). Conflictos sociales y socioambientales en el sector rural y su relación con el desarrollo rural. En: Victor Caballero y Patricia Ames (editores). Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XIII, pp. 439-487. Consulta: 15 de enero del 2016.

<http://www.sepia.org.pe/facipub/upload/cont/990/cont/files/14%20Caballero.pdf>

Campagna, Ernesto (2004). Sociología, Derecho y Sociedad: el análisis sociológico del derecho en sistemas, estructuras y cambios sociales en las sociedades. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Casafranca, Handersson y Vargas, Felipe (2010). Informe políticas públicas para los pueblos indígenas u originarios para la Comisión multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática indígena. Legislatura 2009-2010. Lima: Congreso de la República. Consulta: 15 de enero del 2016.

http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2010/CEM_Problematica_indigena/documentos/03Informe-PoliticPublicas/INFORME-POLITICAS-PUBLICAS.pdf

Castañeda, Carlos (1976). Memoria del Presidente del Tribunal Agrario: Año Judicial Agrario 1973-1975. Lima: Privativo Agrario.

Castillo, Marlene (2004). Comunidades Campesinas del Perú: más cantidad, menos comunidad y más diversidad, en el último medio siglo. En: Laos (ed). *Las comunidades campesinas en el siglo XXI. Situación actual y cambios normativos*, pp 15-64. Lima: Allpa

Castillo, L. d. (2003). Reforma y contrarreforma agraria en el Perú. En: Durán, Ángel (et. al). Proceso agrario en Bolivia y América Latina. La Paz: CIDES-UMSA, pp. 255-284. Consulta: 15 de enero de 2016
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904012347/12reforma.pdf>

Castillo, L. d. (2014). La formalización de las comunidades y de sus territorios. En: Debate Agrario, número 46, pp. 119-140.

Castillo, L. d. (1997). Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal. En: Debate Agrario, número 26, pp. 59-79.

Castillo, L. d. (2005). Ejes centrales para una nueva Ley de Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas. En: Arpasi (comp). *Desarrollo comunal en la era global, Derecho indígena en el siglo XXI, Renovación democrática de la legislación sobre comunidades campesinas y comunidades nativas*, pp. 37-42. Lima: Congreso de la República.

Castillo, Pedro y Del Castillo, Laureano (2005). Legislación de comunidades campesinas y nativas. CEPES Informativo Legal Agrario N° 21, Abril

Castillo, Pedro (2007). Las comunidades campesinas en el siglo XXI: balance jurídico. En: Castillo, (et al.) ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? pp. 15-106. Lima: Allpa, Comunidades y Desarrollo.

Castillo, Pedro, Diez, Alejandro, Burneo, Zulema, Urrutia, Jaime y del Valle, Pablo (2007) ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? Lima: Allpa, Comunidades y Desarrollo.

Castro Pozo, Hildebrando (1936). Del ayllu al cooperativismo socialista. Lima : Cía. Enrique Bustamante y Ballivian,

Chirif, Alberto y Pedro García (2007). Marcando Territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía. Copenhague: IWGIA. Consulta: 15 de enero del 2016.
http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0302_MARCANDO_TERRITORIO.pdf

Chirinos Almanza, Alfonso (1975). La Reforma Agraria peruana. En: Nueva Sociedad, número 21, pp. 47-64. Consulta: 15 de enero del 2016.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B8F6840BD2674F4B05257DD6005745DD/\\$FILE/LaReformaAgrariaPeruana.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B8F6840BD2674F4B05257DD6005745DD/$FILE/LaReformaAgrariaPeruana.pdf)

Chirinos Almanza, Alfonso (1976). Percepción del campesinado y los cambios en el sector rural de Perú. Lima: Universidad Nacional Agraria la Molina.

Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004). Hatun Willakuy: versión abreviada del Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Contraloría General de la República (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Consulta el 12 de octubre del 2016.
<http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>

Coser, Lewis (1961). Las funciones del conflicto social. México: Fondo de Cultura Económica

Cotler, Julio y, Romeo Grompone (2000). El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Dahrendorf, Ralf. (1962). Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial. Madrid: Editorial Tecnos.

De Soto, Hernando (2000). El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo. Lima: El Comercio

Defensoría Del Pueblo (2012). Informe Defensorial N° 156: Violencia en los conflictos sociales. Lima: Defensoría del Pueblo

Deverre, Christian y Guillermo Figallo. (1984). Reforma Agraria como proceso social y perspectiva. Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

Diez, Alejandro (2003). Interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual. En: Debate Agrario, número 36, pp.71-88. Consulta: 15 de enero de 2016
<http://www.cepes.org.pe/debate/debate36/Diez.pdf>

Diez, Alejandro (2011). Inversiones privadas y derechos comunales. En: Tiempo de opinión, año 2, número 4, pp. 22-31. Consulta: 15 de enero de 2016
<http://www.esan.edu.pe/publicaciones/2012/03/21/articulo2.pdf>

Diez, Alejandro (2012). Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas. Lima: PUCP, pp. 7-19

Dirección General de Organizaciones Rurales del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (1976). Manual y normas técnicas para el deslinde y catastro comunal. Lima: Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social.

Dirección General de Organizaciones Rurales del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (1976). Comunidades campesinas: Problemática. Lima: Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social.

D' Medina, Eugenio (2009). Conflicto, Estado y democracia: una visión desde las relaciones Estado-sociedad. En: Revista de Economía y Derecho, volumen 6, número 23, pp. 93-140. Consulta el 18 de agosto del 2016.
<http://www.hacer.org/pdf/Dmedina01.pdf>

Deutsch, M. (1973) The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes. New Haven, CT: Yale University Press.

Domingues, José Mauricio (2008). Talcott Parsons: Conflictividad, normatividad y cambio social. En: Revista del Programa de Investigaciones sobre Conflicto Social. Argentina, número 1, pp. 132-156. Consulta: 15 de enero de 2016
<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/CS/article/view/460/417>

Eguren, Fernando (2009). La reforma agraria en el Perú. En: Debate Agrario, número 44, pp. 63-100. Consulta: 15 de enero del 2016.

http://www.cepes.org.pe/debate/debate44/debate44_03.pdf

Eguren, Fernando; Del castillo, Laureano y Burneo, Zulema (2009). Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas. En: Economía y Sociedad, número 71, pp. 29-38. Consulta: 15 de enero del 2016.

<http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/71-eguren-castillo-burneo.pdf>

Eguren, Fernando; Del castillo, Laureano y Burneo, Zulema (2008). Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas. Informe Final. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Centro Peruano de Estudios Sociales. Consulta: 15 de enero del 2016.

<http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/los-derechos-de-propiedad-sobre-la-tierra-en-las-comunidades-campesinas.pdf>

Escobar, Gabriel (1945). El estudio de comunidades. En: Revista del Museo Nacional, tomo 14, pp.137-138.

Espinoza, Oscar (2009). Desafíos para la inserción en el mercado por parte de familias campesinas y de pequeños productores de cereales en la provincia de Cangallo, Ayacucho. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Consulta: 15 de enero del 2016

[http://www.old.cies.org.pe/files/documents/investigaciones/empresa-y-finanzas/pequenos-productores-campesinos-de-la-provincia-de-Cangallo%20\(2\).pdf](http://www.old.cies.org.pe/files/documents/investigaciones/empresa-y-finanzas/pequenos-productores-campesinos-de-la-provincia-de-Cangallo%20(2).pdf)

Estrada Pérez, Daniel (1974). La audiencia de pruebas en el fuero privativo agrario y en el decreto ley 20177. Lima: Jurídicas.

Figallo, Flavio (1989). Parceleros: tierras, trabajo e ingresos. En: Seminario Reforma Agraria Peruana: 20 años después. Chiclayo: Centro de Estudios Sociales Solidaridad

Figallo, Guillermo (2007). Origen, exclusión y reafirmación de las Comunidades Campesinas del Perú. Lima: San Marcos

Flores Galindo, A. (ed.). (1988). Comunidades campesinas: cambios y permanencias. Lima: Concytec.

Franco, Rolando (2004). Institucionalidad de las Políticas Sociales: Modificaciones para mejorar su efectividad. Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Consulta: 15 de enero del 2016

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>

Galdo, Virgilio (1992). Ayacucho: Conflictos y pobreza, historia regional siglo XVI-XIX. Huamanga: Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga.

Gálvez, Connie (2001). El derecho consuetudinario indígena en la legislación indigenista republicana del Perú del siglo XX. En: Boletín del Instituto Riva-Agüero, número 28, pp. 285-302. Consulta: 15 de enero del 2016

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/boletinira/article/viewFile/9900/10316>

Garay, Carolina y Tanaka, Martín (2009). Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006. En: Grompone y Tanaka. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas en el Perú actual. Lima: Instituto de Estudios Peruanos pp. 59-116

García Belaunde, Domingo y Eguiguren Praeli, Francisco José (2008). La Evolución Político-

Constitucional Del Perú 1976-2005. En: Estudios constitucionales. Santiago, año 6, número 2, pp. 371-398. Consulta: 15 de abril del 2016.

http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002008000100012&lng=en&nrm=iso&tlng=en

Gimenez, Gilberto (2001). *Cultura, territorio y migraciones. Aproximaciones teóricas*. En: *Alteridades*, vol. 11, núm. 22, julio-diciembre, 2001, pp. 5-14. Consulta: 15 de enero del 2016. <http://www.redalyc.org/pdf/747/74702202.pdf>

Gobierno Regional de Huancavelica (2003). *Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado y Participativo de Huancavelica 2004-2015*. Huancavelica.

http://www.regionhuancavelica.gob.pe/descargas/upload/DOCUMENTOS%20DE%20GESTION/Planes%20de%20Desarrollo%20Concertadas%20y%20Participativos/1326205_plan_estrategico_de_desarrollo_regional_concertado_y_participativo_de_huancavelica_20042015.pdf

Golding, William (1993). *El señor de las moscas*. Madrid: Alianza

Gregor, Cletus (2000). *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. México: Instituto Indigenista Interamericano

Griffiths, John (2007). “¿Qué es el pluralismo jurídico?” *Pluralismo Jurídico*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana.

Griffiths, John (2014). *El funcionamiento social de las normas jurídicas*. En: Armando Guevara y Anibal Gálvez (compiladores). *Pluralismo jurídico e interlegalidad: textos esenciales*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

Grompone, Romeo y Martín Tanaka (2009). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Guerrero, Doris (1991). *El Tratado sobre el Gobierno Civil de John Locke, una refutación del absolutismo de Robert Filmer*. . En: *Universitas Philosophica*. Bogotá, volumen 8, número 15-16, pp-9-60. Consulta: 15 de enero de 2016

<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnphilosophica/article/viewFile/11573/9470>

Guevara, Armando (2001). *Las causas estructurales de la pluralidad legal en el Perú*. En: *Derecho & Sociedad*, año 2, número 16, pp. 325-340.

Guevara, Armando (2009). *Diversidad y complejidad legal. Aproximaciones a la Antropología e Historia del Derecho*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP

Guevara, Armando y Gálvez, Aníbal (2014). *Pluralismo jurídico e interlegalidad: textos esenciales*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

Hubert Touzard (1977). *La mediación y la solución de los conflictos: estudio psicológico*. Barcelona: Herder

Chase, Richard y Salazar, Milagros (2016). *Tierras comunales: Más que preservar el pasado es asegurar el futuro*. Lima: Instituto del Bien Común -IBC

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la reforma agraria y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (1976). *Cambios contemporáneos en la estructura agraria en la estructura agraria peruana*. IICA. Informe de Conferencias, Cursos y Reuniones N° 109.

Jaquette, Jane y Lowenthal, Abraham (1986). El experimento peruano en retrospectiva. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Jeffrey Z Rubin, Dean G, Pruitt y Sung Hee Kim (2004). Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement. Boston: McGraw-Hill

Klauer, Alfonso (2005). La República Federal de los Andes. Lima: Edición electrónica a texto completo. Consulta: 15 de enero del 2016
www.eumed.net/libros/2005/ak9/

Klenner, Hermann y Villar, Luis (1999). Thomas Hobbes filósofo del derecho y su filosofía jurídica. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Kuper, Adam (1999). Cultura, la versión de los antropólogos. Estados Unidos: Harvard University Press, Cambridge. Consulta: 15 de enero de 2016
https://tristesantropicos.files.wordpress.com/2013/05/kuper_-_cultura.pdf

Laos, Alejandro (2005). Diagnóstico de la situación de las Comunidades Campesinas en el país. En: Arpasi (comp). *Desarrollo comunal en la era global, Derecho indígena en el siglo XXI, Renovación democrática de la legislación sobre comunidades campesinas y comunidades nativas*, pp. 107-120. Lima: Congreso de la República.

Levitsky, Steven y Way, Lucan (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. En: Estudios Políticos. Medellín, número 24, pp.159-178. Consulta: 15 de enero de 2016
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/iep/24/8%20autoritarismo%20competitivo.pdf>

Li, Dina (2009). Ayacucho: Análisis de situación en población. Lima: Fondo de Población de las Naciones Unidas y Consorcio de Investigación Económica y Social.
<http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/UNFPA-CIES-ASP-Ayacucho.pdf>

Llewellyn, Karl. y Adamson Hoebel (1941). The Cheyenne way: conflict and case law in primitive jurisprudence. Norman: University of Oklahoma Press.

Malpica, Carlos (1987). Los dueños del Perú. Lima: Talls. Graf. P. Guerra.

Mariategui, José Carlos (1928). 7 ensayos de interpretación de la realidad peruana. Lima: Minerva.

Manrique, Nelson (2009). El Apra y el velasquismo. En: Coyuntura, año 5, número 27, pp. 5-9.

Manzanos, César (1998). El derecho como mecanismo de control frente a los conflictos sociales. En: María José Añón Roig (coordinadora). Derecho y Sociedad. España: Tirant lo Blanch, pp. 435-450.

Maquera y Osorio (2009). Las Comunidades Campesinas en la Región Ayacucho. Lima: Servicios Educativos Rurales- ALLPA, comunidades y desarrollo. Consulta: 15 de enero del 2016
http://www.allpa.org.pe/sites/default/files/Las%20Comunidades%20Campesinas%20-%20Ayacucho%20%282009%29_1.pdf

Martínez, Daniel y Armando Tealdo (1982). El Agro Peruano 1970-1980: Avances y perspectivas. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación. pp. 15-19

- Marx, K., & Engels, F. (2010). El manifiesto comunista. Madrid: Akal.
- Marzal, Manuel (1998). Historia de la antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Matos Mar, José (1976). Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Matos Mar, José y Mejía, José Manuel (1980). La reforma agraria en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Matos Mar, José (1951). El área cultural del idioma kauke en el Perú. Lima: Instituto de Etnología
- Mayer, Enrique y de la Cadena, Marisol (1989). Cooperación y conflicto en la comunidad andina. Zona de producción y organización social. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Meizen-Dick, Rundolph y Rajendra Pradhan (2006). Pluralismo político y derechos dinámicos de propiedad». En: Debate Agrario, número 40-41, pp. 1-30. Consulta el 15 de julio del 2016. <http://www.cepes.org.pe/debate/debate40-41/01-Meizen-Pradhan.pdf>
- Mejía, José Manuel (1990). La neo reforma agraria. Lima: Cambio y Desarrollo.
- Ministerio De Comercio Exterior y Turismo (2004). Para entender el TLC. Lima. <http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/eventos/tlc/doc1.pdf>
- Mongylardi, Cinthia (2015). Superposición de competencias derivada de la aplicación del Título III de la Ley 30230: COFOPRI, Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (MINAGRI) y gobiernos regionales. En: Miluska Carhuavilca y Luis Hallazi (editores). Estrategias del despojo: Análisis jurídico de la Ley 30230. Lima: Instituto del Bien Común.
- Mossbrucker, Harald (1990). La economía campesina y el concepto comunidad: Un enfoque crítico. Lima: Instituto de Estudios Peruanos
- Municipalidad distrital de Paras (2015). Breve Reseña Histórica del Distrito de Paras, de la Provincia de Cangallo, Región Ayacucho. Recuperado de <http://prueba.muniparas.gob.pe/archivos/20151012092749.pdf>
- Naganoma, Claudia (2012). Procesos de formación y transformación de comunidades campesinas. Los casos de las comunidades San Antonio de Cuchucancha y Chalco, Ayacucho. En: Alejandro Diez (ed.), Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas. Lima: PUCP, pp. 39-72.
- Ñahuinlla Alata, Noe Rodecindo (2015) La función notarial de los jueces de paz en la región Centro Andina (Tesis de maestría). Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima. Recuperado de: <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/cybertesis/4148>
- Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (2014). Manual de Capacitación para la Gestión del Diálogo. Módulo 1: El conflicto social y el diálogo: enfoques y conceptos. Lima: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Consulta el 18 de agosto del 2016. http://prodescentralizacion.org.pe/assets/ONDS/pub_prodes_manual_capacitacion_gestion_dialogo_modulo_1.pdf

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (2013). Institucionalizando el diálogo: a un año de gestión. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. Consulta el 15 de febrero del 2016. http://onds.pcm.gob.pe/publicaciones/Publicacion_Anual.pdf

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (2013). Willaqniki N° 5: Aproximaciones: Mesas de diálogo, mesas de desarrollo y conflictos sociales en el Perú. Lima: Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Consulta: 15 de enero de 2016

Ortega, Milagros (2008). Análisis de los Decretos Legislativos que afectan a los Pueblos Indígenas, emitidos por el Poder Ejecutivo en Virtud A La Ley N° 29157. En II Congreso Peruano de Antropología “Derecho y Diversidad Cultural”. Congreso llevado a cabo en Colombia.

Pacheco, Ivonne (2009). Las Comunidades Campesinas en la Región Huancavelica. Lima: Servicios Educativos Rurales- ALLPA, comunidades y desarrollo. Consulta: 15 de enero del 2016
<http://www.allpa.org.pe/publicaciones/las-comunidades-campesinas-en-la-regi%C3%B3n-huancavelica>

Pajuelo, Ramón (2000). Imágenes de la comunidad. Indígenas, campesinos y antropólogos en el Perú. En Degregori, Carlos Iván .No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana, pp.123-180. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Paredes, Maritza y Thorp, Rosmery (2011). La etnicidad y la persistencia de la desigualdad. El caso peruano. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Paredes, Maritza (2015). Representación Política Indígena. Un Análisis Comparado Subnacional (1a Edición). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Pareja Paz Soldán, José (1934). Las comunidades indígenas en el Perú: intento de síntesis. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pásara, Luis (1967). Derecho y Cambio Social. En: THEMIS: Revista de Derecho, Vol. 3, número 5. Consulta: 1 de octubre de 2016
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/12655>

Pásara, Luis (1973). Propiedad social: utopía y el proyecto. Lima: PUCP. Departamento de Economía

Pavarini, Massimo (1988). Control y dominación. Mexico, D.F. : Siglo XXI

Peña, Antonio (2011). Hans Kelsen, la Sociología y Antropología del Derecho: Una Aproximación desde su concepto de Justicia. En: Foro jurídico. Lima, año 10, número 12, pp. 321-324. Consulta: 15 de enero de 2016
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13826/14450>

Plaza, Orlando (1980). La problemática de la comunidad campesina. En: Amat y León, Carlos y otros. Realidad del campo peruano después de la reforma agraria, 10 ensayos críticos, pp. 155-187. Lima: Centro de Investigación y Capacitación.

Quispe, Ulpiano (2011). Relaciones de poder y violencia política en las comunidades campesinas de Ayacucho. Tesis de doctorado. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Recuperado de:
http://cybertesis.unmsm.edu.pe/xmlui/bitstream/handle/cybertesis/284/Quispe_mu.pdf?sequence=1

Ramírez Muñoz, David (1974). *Procedimientos en el fuero privativo agrario del Perú*. Lima: Cavour.

Raymond Aron (1964). *La lutte de classes*. París, Gallimard.

Remy, María Isabel (1985). *Promoción campesina, regionalización y movimientos sociales*. Lima: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas/Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

Robles, Román (2002). *Legislación peruana sobre comunidades campesinas*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Romero, A., Roque, C., Peña, D., Peláez, E. and Tamayo, F. (2016). *Historia de las reformas judiciales (Gobierno de Velasco Alvarado/Gobierno de Alejandro Toledo)*. Doctorado. Universidad San Martín de Porres. Consulta el 15 de julio del 2016.
http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/trabajo_de_investigacion/2010/HISTORIA_DE_LAS_REFORMAS_JUDICIALES.pdf

Rubio, Marcial y Bernal, Enrique (1983). *Constitución y Sociedad Política*. Lima: Mesa redonda Editores

Rubio, Marcial (1972). *Modificaciones al derecho de propiedad en la legislación de reforma agraria*. En: *Revista Derecho PUCP*, número 30, pp.169-176.

Salas, Federico (2008). *Historia de Huancavelica*. Lima: Compañía de Minas Buenaventura.

Salvador, Gregorio (1983). *Estructura y cambio de la comunidad campesina: la comunidad de Huascoy*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación

Tantaleán, Javier (1986). *Rimanacuy 86: Dialogo con los campesinos*. Piura: Presidencia de la Republica, Instituto Nacional de Planificación.

Torstein, Eckhoff (1967). *The Mediator, the Judge and the Administrator in Conflict-resolution*. En: *Acta Sociológica*, volumen 10, número 1-2, pp.147-172

Trivelli, Carolina (1992). *Reconocimiento legal de comunidades campesinas: una revisión estadística*. En: *Debate Agrario*, número 14, pp. 23-37. Consulta el 15 de julio del 2016.
http://www.cepes.org.pe/debate/debate14/03_articulo.pdf

Urrutia, Jaime (1992). *Comunidades campesinas y antropología: Historia de un amor (casi) eterno*. En: *Debate Agrario*, número 14, pp.1-16. Consulta: 15 de enero de 2016
http://www.cepes.org.pe/debate/debate14/01_articulo.pdf

Urrutia, Jaime (2005). *Reflexiones generales sobre la población indígena del Perú*. En: Arpasi (comp). *Desarrollo comunal en la era global, Derecho indígena en el siglo XXI, Renovación democrática de la legislación sobre comunidades campesinas y comunidades nativas*, pp. 95-106. Lima: Congreso de la República.

Urteaga, Patricia (2009). *Re-imaginando el derecho: visiones desde la Antropología y otras ciencias sociales (1950-2000)*. Lima: Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales.

Valcarcel, Luis Eduardo (1959). *Etnohistoria del Perú antiguo: historia del Perú (Incas)*. Lima: UNMSM. Patronato del Libro Universitario

Valcárcel, Marcel (1989). Pobreza, desarrollo y violencia agraria en el Perú. *Debates en sociología*, número 15. Lima, pp.111-121. Consulta: 15 de enero de 2016
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/7105/7297>

Valera Moreno, Guillermo (1998). Las comunidades campesinas vistas desde el III CENAGRO: algunas reflexiones. En: Editores A. Laos y G. Valera. *Comunidades Campesinas y desarrollo sostenible*, pp.17-32. Lima: Allpa, Comunidades y Desarrollo.

Valero, Juan y López, Carlos (1998). Uso y tenencia de la tierra en Puno: Titulación y Registro de la propiedad rural. En: *Debate Agrario*, número 27, pp. 25-58.

Verdera, Francisco (2007). *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para u. enfrentarla*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

Vizcardo Arce, R. (2004). Tipología de las comunidades campesinas del Perú. En: *Revista de Antropología*, número 2, pp. 251-265

Noticias

- De la Vega, Miguel (24 de junio del 2016). Agricultura peruana conquista más mercados internacionales. *Diario Oficial El Peruano*. Recuperado de: <http://www.elperuano.pe/noticia-agricultura-peruana-conquista-mas-mercados-internacionales-42149.aspx>
- *Diario La Jornada* (24 de marzo del 2015). Corte Superior de Justicia de Ayacucho implementa Segundo Juzgado de Paz Intercultural. Recuperado de: <http://www.jornada.com.pe/local/4389-corte-superior-de-justicia-de-ayacucho-implementa-segundo-juzgado-de-paz-intercultural>
- Rosel, Omar (18 de marzo del 2015). Critican desinterés de autoridades por conflicto limítrofe entre Ayacucho y Huancavelica. *Noticias SER* Recuperado de <http://www.noticiasser.pe/18/03/2015/ayacucho/critican-desinteres-de-autoridades-por-conflicto-limitrofe-entre-ayacucho-y-huan>
- Mendoza, Jhovana (24 de enero del 2012). Denuncian a Sunarp por conflicto de tierras. *Diario Correo*. Recuperado de <http://diariocorreo.pe/ciudad/denuncian-a-sunarp-por-conflicto-de-tierras-511107/>
- Navarro, Elías (8 de setiembre del 2011). Violenta pelea por disputa de tierras entre comuneros de Huancavelica y Ayacucho. *La República*. Recuperado de <http://larepublica.pe/08-09-2011/violenta-pelea-por-disputa-de-tierras-entre-comuneros-de-huancavelica-y-ayacucho>
- Michael Chuchón (3 de abril del 2012). Ex hacienda Pomacocha: Historia de un movimiento campesino. *Noticias SER*. Recuperado en <http://www.noticiasser.pe/03/04/2012/informe/ex-hacienda-pomacocha-historia-de-un-movimiento-campesino>
- Gobierno Regional de Huancavelica (2011). *Nota de Prensa N° 12 -2011/DRAH*. Consulta el 9 de agosto del 2016. Recuperado en: <http://www.agrohuancavelica.gob.pe/content/notas-de-prensa>

Entrevistas

- Subgerencia de Demarcación Territorial y Bienes Regional del Gobierno Regional de Ayacucho, comunicación personal, febrero del 2016
- Pedro Castillo, comunicación personal, abril del 2016
- Dir. Catastro y Formalización Rural de la Dirección Regional de Ayacucho, comunicación personal, mayo del 2016
- Presidente de la comunidad de Ccarhuac Licapa, comunicación personal, mayo del 2016
- Oficina de la Defensoría del Pueblo de Ayacucho, comunicación personal, mayo del 2016
- Oficina de la Defensoría del Pueblo de Huancavelica, comunicación personal, junio del 2016
- Programa de Pueblos Indígenas de la Adjuntía para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, comunicación persona, marzo del 2016.
- Oficina Regional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales del Gobierno Regional de Ayacucho, comunicación personal, mayo del 2016

Documentos obtenidos mediante la solicitud de acceso a la información pública

- Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad, documento obtenido mediante la solicitud de acceso a la información pública, 9 de mayo del 2016
- Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del Ministerio de Agricultura y Riego, documento obtenido mediante la solicitud de acceso a la información pública, 2 de mayo del 2016
- Superintendencia Nacional de los Registros Públicos de Ayacucho, documento obtenido mediante la solicitud de acceso a la información pública, 13 de mayo del 2016
- Adjuntía para la prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, documento obtenido mediante la solicitud de acceso a la información pública, 29 de abril del 2016

Normas

Constitución Política del Perú de 1920

Constitución Política del Perú de 1933

Constitución Política del Perú de 1979

Constitución Política del Perú de 1993

Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa – Ley N.º 26845.

Precisan contenido del formato de contratos de transferencia de derechos, a que se refiere el artículo 9.º de la Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, Decreto Supremo N.º 038-99-AG.

Aprueban el Reglamento de la Ley N.º 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas – Decreto Supremo N.º 011-97-AG.

Ley de Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas – Ley N.º 26505.

Ley General de Comunidades Campesinas – Ley N.º 24656. • Declaran de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las Comunidades Campesinas – Ley N.º 24657.

Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas, Decreto Supremo N.º 008-91-TR.

Reglamento del Fondo Nacional de Desarrollo Comunal – Decreto Supremo N.º 015-87-MIPRE.

Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada – Decreto Legislativo N.º 757.

Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario – Decreto Legislativo N.º 653.

Reglamento del Decreto Legislativo N.º 838 mediante el cual se facultó al Ministerio para adjudicar gratuitamente predios rústicos en zonas de economía deprimida – Decreto Supremo N.º 018-96-AG.

Incorporan y modifican montos de derechos de pago de procedimientos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del PETT – Decreto Supremo N.º 016-96-AG.

Ley que crea la Comisión revisora de la legislación sobre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas – Ley N.º 28150.

Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

Ley de Reforma Agraria mediante el Decreto Ley 17716

Decreto Legislativo N° 295, que aprueba el Código Civil de 1936

Decreto Supremo 37-70-AG

Decreto Ley 18896, 1971

Decreto Ley 22388

Decreto Ley 22747, 1979

Decreto Supremo 014-87-MIPRE

Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas, Decreto Supremo 008-91-TR

Decreto Legislativo N° 653

Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales,

Decreto Ley 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura

Reglamento de Organización y Funciones del PETT aprobado mediante Decreto Supremo N° 064-2000-AG

Decreto Legislativo N° 838,

Resolución Ministerial 303-2009-AG
Decreto Supremo 074-2007-PCM
Decreto Legislativo 1089
Decretos Legislativos 1015, 1064 y 1073
Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Resolución Ministerial 0200-2013-AG
Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI
Decreto Supremo 003-2015-MC
Decreto Ley 12301
Decreto Supremo 005-2007-VIVIENDA
Decreto Supremo N° 074-2007-PCM
Decreto Supremo 088-2008-PCM
Decreto Supremo N° 012-2007-VIVIENDA
Decreto Supremo 001-2013-AG
Ley N° 15037, Ley de Reforma Agraria
de Ley 3941 “Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y desarrollo sostenible en las zonas de mayor exclusión social”
Ley 30230
Ley 28867 –que declara la reversión al Estado de los predios rústicos, adjudicados a título oneroso con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos
Ley 28150 que creó la Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas
Ley de Bases de Descentralización
Ley 27683, Ley de Elecciones de los Gobiernos Regionales

ANEXOS:

Cuadro N° 12: Información solicitada para el reconocimiento como comunidad campesina (1925-1966)

Requisitos	Resolución Suprema del 28 de agosto de 1925 – Registro Oficial de Comunidades de Indígenas	Decreto Supremo del 24 de junio de 1938	Decreto Supremo del 10 de mayo de 1961 ¹⁵⁴	Decreto Supremo del 27 de julio de 1966	Decreto Supremo del 17 de febrero de 1970 ¹⁵⁵
Población con especificación de su sexo, varones y mujeres, mayores y menores	Si	Si	Si	Sí. Se le agrega que especifiquen la ocupación.	Sí. se le denomina censo
Contar con la aprobación de los dos tercios de la Asamblea General.	No	No	No	No	Sí. debido a la promulgación de la Ley de comunidades campesinas
Plano de la extensión territorial de la comunidad campesina	Sí. En caso solo tenga la posesión inmemorial deberá presentar un plano, de lo contrario solo presentar la titulación y un croquis de sus tierras con los colindantes.			No	Sí.
Número de escuelas fiscales y particulares con las que cuenta	SI	Sí. se le agrega que identifique las escuelas de hombres y de mujeres y el promedio de la asistencia escolar	Sí. Se le agrega que identifique las escuelas de hombres y mujeres.		No
Extensión superficial de los terrenos que se explota, en el caso de tener mensura, o pedirla si no se tiene.	Sí	No	Sí. se refiere a identificar fuentes de agua natural	Sí se requiere que identifique fuentes de agua, bosques, entre otros.	No
Número y variedad de ganado	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Principales industrias, cultivos, clases, volumen de producción, actividades artesanales.	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Tiempo de existencia de la comunidad	No	Sí	Sí	Sí	No
Indicación de caseríos, anexos, barrios, cuarteles o parcialidades que la integran.	No	No	Sí	Sí	No
Vías de comunicación: carreteras, caminos de herradura y trochas.	No	No	Sí	Sí	No
Título de propiedad de sus tierras, o a falta de este, acreditar mantener la posesión efectiva e inmemorial de estas.	No.	No	No	Sí	Sí
Características esenciales	No	No	No	Sí - Que las familias constituyan una comunidad - Realicen el aprovechamiento individual o mancomunado de sus tierras - Subsista el régimen de ayuda y sistema colectivo de trabajo	Sí. - Constituir un grupo social (familias que se identifican y poseen un determinado territorio) - Ligadas por rasgos sociales y culturales comunes - Realizan trabajo comunal

Elaboración: Propia

Fuente: Castillo, Pedro (2007). Las comunidades campesinas en el siglo XXI: balance jurídico. En: Castillo, (et al.) ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? pp. 15-106. Lima: Allpa, Comunidades y Desarrollo

¹⁵⁴ Para Castillo (2007) el estatuto aseguraba el derecho de terceros para exigir en los tribunales las tierras que las comunidades afirmaban poseer, sin descuidar el hecho de que cualquier persona pudiese oponerse a su reconocimiento e inscripción.

¹⁵⁵ Este último estatuto tuvo por finalidad diferenciar el tratamiento que dio la colonia al problema de la tierra comunal, convertir a las comunidades en unidades sociales agrícolas, dinamizar la integración de las comunidades a la vida nacional y su articulación con la política integral de desarrollo del país (Salvador, 1983).

Cuadro N° 13: Las comunidades campesinas en las Constituciones Políticas del Perú de 1920, 1933, 1979 y 1993

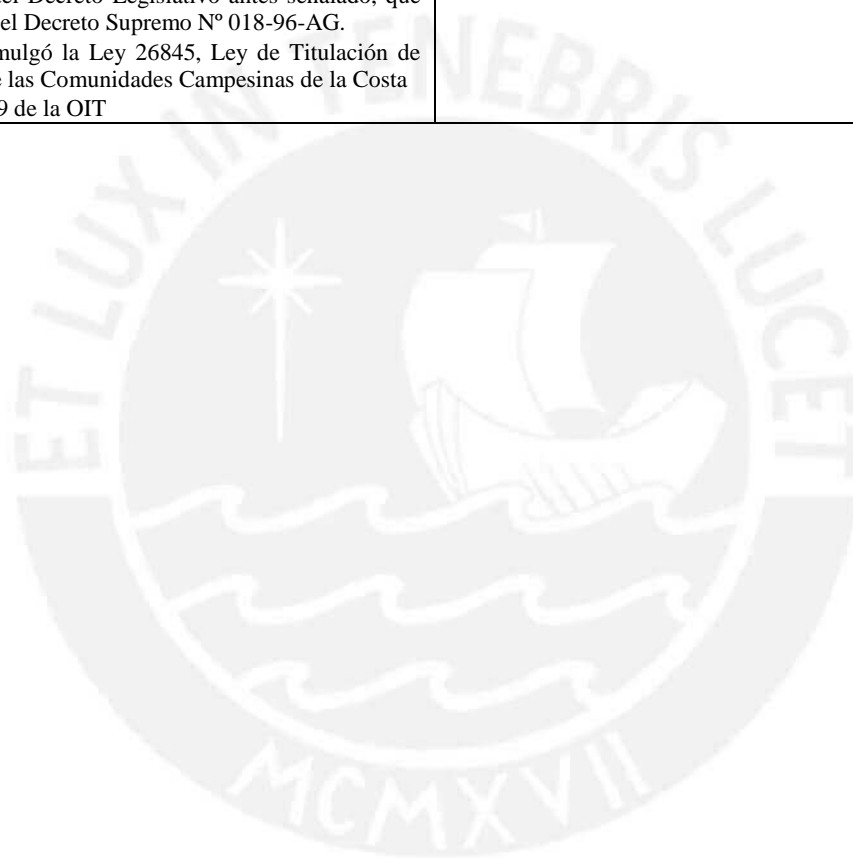
Constituciones Políticas			
1920	1933.	1979	1993
Reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas	Proteger a las comunidades de indígenas; levantar el censo y formar el catastro de las mismas, y otorgarles conforme a la ley, a las que no los tenga, los títulos de propiedad que soliciten. Las resoluciones que al efecto expidan los Concejos Departamentales, serán revisadas por el Poder Ejecutivo si de ellas reclaman las comunidades. Artículo 193.10	Artículo 163. Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la Comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de esta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos con pago previo en dinero. Queda prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la Comunidad.	Artículo 88.- Régimen Agrario El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.
Art. 41°.- Los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades de indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley	Los Concejos Departamentales eran los encargados de la inscripción de las comunidades de indígenas para efectos de la personería jurídica; además, que ninguna instancia municipal, ni corporación o autoridad podrían intervenir en la recaudación ni en la administración de las rentas y bienes de las comunidades. Artículo 193.9	Supresión de la inscripción en el Registro Especial, lo cual permitía el reconocimiento de la personería jurídica	Artículo 89.- Comunidades Campesinas y Nativas Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.
Art. 58°.- El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.	En el Art. 212° esta Constitución señaló la responsabilidad del Estado de dictar la legislación civil, penal, económica, educacional y administrativa, en atención a "las peculiares condiciones de los indígenas".	Artículo 162. El Estado promueve el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas y Nativas. Fomentan las empresas comunales y cooperativas.	Artículo 149.- Ejercicio de la función jurisdiccional por las comunidades campesinas y nativas Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.
	creó la Dirección de Asuntos Indígenas, según la Ley N° 8124 de octubre de 1935 que creó el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, y que pasó posteriormente en diciembre de 1942 al Ministerio de Justicia (Ley N° 9679), y en abril de 1949 al nuevo Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, reforzado por la creación en 1946 del Instituto Indigenista del Perú, como expresión de la gestión de Luis E. Valcárcel como Ministro de Educación	Artículo 161. La Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y personería jurídica. Son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece. El Estado respeta y protege las tradiciones de las Comunidades Campesinas y Nativas. Propicia la superación cultural de sus integrantes.	

	<p>Artículo 205.- En cada Concejo Municipal de distrito, y en los que se creen por acuerdo del Concejo Departamental, las comunidades de indígenas tendrán un personero designado por ellas en la forma que señale la ley.</p>	<p>Artículo 35.El Estado promueve el estudio y conocimiento de las lenguas aborígenes. Garantiza el derecho de las comunidades quechuas, aymara y demás comunidades nativas a recibir educación primaria también en su propio idioma o lengua.</p>	
	<p>Artículo 207.- Las comunidades indígenas tienen existencia legal y personería jurídica.</p> <p>Artículo 208.- El Estado garantiza la integridad de la propiedad de las comunidades. La ley organizará el catastro correspondiente.</p> <p>Artículo 209.- La propiedad de las comunidades es imprescriptible en inajenable, salvo el caso de expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización. Es, asimismo, inembargable.</p> <p>Artículo 210.- Los Concejos Municipales ni corporación o autoridad alguna intervendrán en la recaudación ni en la administración de las rentas y bienes de las comunidades.</p> <p>Artículo 211.- El Estado procurará de preferencia adjudicar tierras a las comunidades de indígenas que no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, y podrá expropiar, con tal propósito, las tierras de propiedad privada conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 29.</p>		

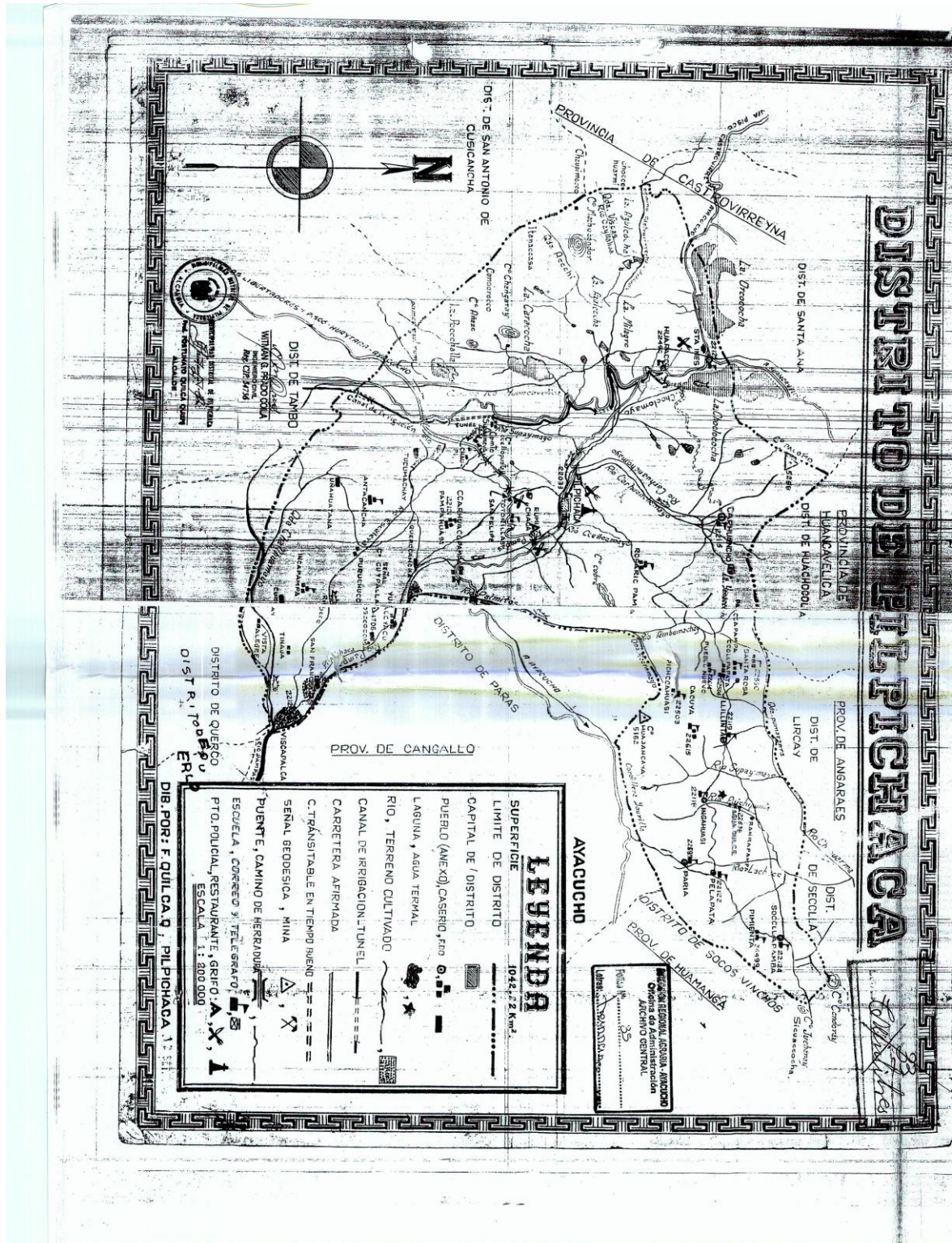
Cuadro N° 14: Normativa referida a la titulación de comunidades campesinas desde 1920 hasta el 2015

Periodo	General	Conflictos	Titulación
1920	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de 1920 • 1921 se creó la Sección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Fomento, • 1922, Patronato de la Raza Indígena • 1925 se dio inicio al Registro Oficial de comunidades. • Primer Estatuto especial de comunidades campesinas Resolución Suprema del 28 de agosto de 1925 • Segundo Estatuto especial de comunidades campesinas Decreto Supremo del 24 de junio de 1938 	<ul style="list-style-type: none"> • Decretos supremos del 6 de marzo de 1920 y 2 de 1921 	
1933	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de 1933. • 1957. Decreto Supremo N° 36 de 1957 que creó la Dirección de Comunidades Campesinas, en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas. • 1946 del Instituto Indigenista del Perú, creado por el Ministro de Educación • 1970. Decreto Supremo N° 37-70- AG el Estatuto Especial de Comunidades Campesinas • en 1964 se promulgue la Ley N° 15037, Ley de Reforma Agraria • 1969. Decreto Ley N° 17716, Ley de la Nueva Reforma Agraria • 1961 se publicó el tercer Estatuto de Comunidades de Indígenas • 1966 se publicó el cuarto Estatuto mediante el Decreto Supremo N° 011-A, • 1970 se publicó el quinto estatuto especial de comunidades campesinas mediante el Decreto Supremo 37-70-A • Código Civil de 1936 • al Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen (creado posteriormente mediante resolución suprema de del 17 de diciembre de 1959) • Texto Único Concordado de la ley de segunda reforma agraria • Convenio 107 de la OIT 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 8120 de 1931 y su reglamento dictado en 1936, que señalaba que dichos conflictos debían ser atendidos en el marco de los decretos supremos del 06 de marzo de 1920 y 2 de 1921, • Las reformas agrarias establecieron (Artículo 133) que el organismo jurisdiccional con competencia para resolver los conflictos y controversias derivados de la aplicación de la legislación sobre reforma agraria, aguas, tierras eriazas y de selva y demás acciones reales, personales y mixtas derivadas de la propiedad, posesión y tenencia de predios rústicos era el fuero agrario integrado por jueces de tierras y el tribunal agrario • El Decreto Ley N° 22747 modificó el Artículo 123 de la ley de la segunda reforma agraria relativo a los procesos judiciales en que fueran parte las comunidades campesinas suprimiendo la conciliación, la cual hacía dudar a los campesinos de la imparcialidad del juez y retardaba el proceso estableciendo en su lugar la obligatoriedad de la inspección ocular y que la audiencia de pruebas se realicen en el predio, materia de litigio. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1971. Decreto Ley N° 18896, el gobierno militar de Velasco creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) • 1964 se creó el Instituto de Reforma y Promoción Agraria y Consejo Nacional Agrario para otorgar título de propiedad
1979	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de 1979 • 1980. Decreto Legislativo N° 2, Nueva Ley de Promoción y Desarrollo Agrario, que se configuró como un intento de eliminar todo lo realizado hasta ese entonces • 1984 se promulgó el Decreto Legislativo N° 295, mediante el cual se aprobó el nuevo Código Civil • 1987. del Rimanacuy • 1987. Ley General de Comunidades Campesinas, • Decreto Supremo N° 014-87-MIPRE el cual crea el Instituto Nacional de Desarrollo de Comunidades Campesinas y el D.L 598 que emite el reglamento de organización y funciones del INDEC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Deslinde y Titulación del territorio de las comunidades campesinas tuvo también aspectos positivos al resaltar que la primera instancia para resolver las controversias por tierras eran las Direcciones Regionales Agrarias, y que, en caso no se haya podido solucionar la controversia, los Tribunales Agrarios debían resolver con celeridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Deslinde y Titulación del territorio de las comunidades campesinas tuvo también aspectos positivos al resaltar que la primera instancia para resolver las controversias por tierras eran las Direcciones Regionales Agrarias, y que, en caso no se haya podido solucionar la controversia, los Tribunales Agrarios debían resolver con celeridad.
1993	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario • el Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas 	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Supremo N° 008-01-TR creó el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (en adelante, PETT) 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Defensoría del Pueblo

<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Ley No. 26505, conocida como "Ley de Tierras • Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales • Consejos Transitorios de Administración Regional (en adelante, CTAR) • Decreto Legislativo N° 838, mediante el cual se facultó al entonces Ministerio de Agricultura que por un plazo inicial de dos años – el mismo que se prorrogó hasta diciembre del 2000 – pudiese adjudicar tierras pertenecientes al Estado, a personas naturales o comunidades campesinas víctimas de la violencia política que se vivía en dicho momento. • Se estableció además, como un requisito, que la adjudicación debía darse en zonas de “economía deprimida”; concepto esclarecido mediante el reglamento del Decreto Legislativo antes señalado, que fue dado por el Decreto Supremo N° 018-96-AG. • 1997 se promulgó la Ley 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa • Convenio 169 de la OIT 	<ul style="list-style-type: none"> • 1996 se crea la Comisión de Formalización de Propiedad Informal que posteriormente cambia su nombre a Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) • Contrato de préstamos 906 OC/PE firmado, en 1996, con el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) que originó el Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (en adelante, PTRT) 	
---	--	--



Mapa N° 2: Mapa del Distrito de Pilpichaca en el departamento de Huancavelica

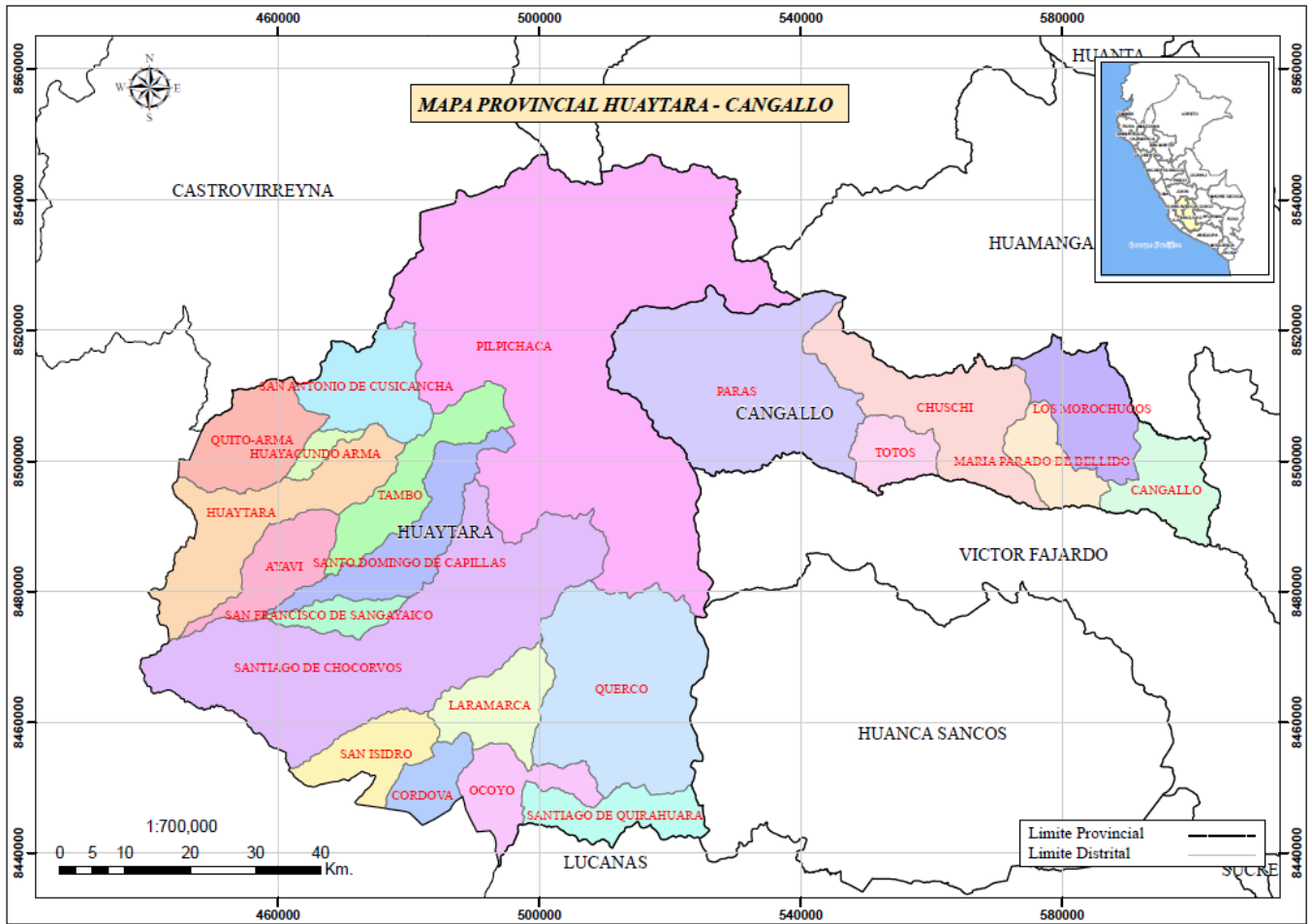


Fuente: Expediente de titulación de la Comunidad Campesina Llillinta Ingahuasi

Mapa N° 3: Mapa provincial de Ayacucho y Huancavelica



Mapa N° 4: Mapa provincial de Cangallo (Ayacucho) y Huaytará (Huancavelica)



Mapa N° 5: Mapa de las comunidades campesinas Ccarhuac Licapa (Ayacucho) y Lillinta IngaHuasi (Huancavelica)

